

Vergaderjaar 2022–2023

29 383

Regelgeving Ruimtelijke Ordening en Milieu

28 973

Toekomst veehouderij

Nr. 406

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN
VOEDSELKWALITEIT EN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRA-
STRUCTUUR EN WATERSTAAT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2023

Op 25 november 2022 hebben de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) de Kamer geïnformeerd over emissiearme stalsystemen. De Minister van LNV informeerde de Kamer in de brief «Toekomst bevorderen innovatie van emissiearme stalsystemen»¹ over het versnellen van innovatie en de Staatssecretaris van IenW informeerde de Kamer in de brief «Beleidsreactie op rapport verbetering effectiviteit emissiearme stallen»² over het borgen van de prestaties van deze innovatieve systemen. In beide brieven is een aantal toezeggingen gedaan; in deze brief wordt de Kamer, mede namens de Minister voor Natuur en Stikstof, over de voortgang geïnformeerd.

De Kamer wordt met deze brief ook geïnformeerd over het vervolg op de brief van 13 oktober 2020³, waarin de Kamer is geïnformeerd over het advies «Stikstofverliezen uit mest in stallen en opslagen» van de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM). Eén van de vervolgacties hierop is een onderzoek naar de stikstof-fosfaat verhouding in mest bij de excretie en bij het afvoeren van het bedrijf. In opdracht van het Ministerie van LNV heeft Wageningen Livestock Research (WLR) dit onderzoek uitgevoerd. Dit onderzoek is inmiddels gereed en in deze brief wordt een beleidsreactie op het rapport gegeven (I). De brief uit 2020 ging ook in op een signaal over de hogere ammoniakemissie uit pluimveestallen met volièrehuisvesting dan volgens de vastgestelde emissiefactoren verwacht mag worden. In deze brief wordt de Kamer geïnformeerd over de stand

¹ Kamerstukken 29 383 en 28 973, nr. 386.

² Kamerstukken 29 383 en 28 972, nr. 384.

³ Kamerstuk 35 334, nr. 122.

van zaken van dit onderwerp en wordt invulling gegeven aan de toezegging de Kamer te informeren over volièrehuisvesting⁴ (II).

In de brief van 25 november jl. van de Minister van LNV is de Kamer geïnformeerd over het voornemen om middels een regieorgaan het proces van innovatie te versnellen en toe te werken naar een nieuwe reguleringssystematiek voor emissies uit stallen. In deze brief wordt ingegaan op de stand van zaken daaromtrent (III). De Minister van LNV, de Staatssecretaris van IenW, en de Minister voor Nens werken gezamenlijk aan de vernieuwing van het stelsel van stalbeoordeling. In deze brief worden de hoofdlijnen benoemd waarlangs een nieuw stelsel wordt ontwikkeld (IV). Tot slot wordt de Kamer in deze brief geïnformeerd over de voortgang van de Subsidiemodules brongerichte verduurzaming stallen managementmaatregelen (Sbv) (V).

Relatie tot voortgangsbrief stikstof Nens

Gelijktijdig met deze brief ontvangt de Kamer van de Minister voor Natuur en Stikstof de voortgangsbrief stikstof (Kamerstuk 35 334, nr. 260), met daarin onder andere de mogelijkheden op korte termijn voor toestemmingverlening van emissiearme stalsystemen in het kader van de Wet natuurbescherming (Wnb). In die brief wordt nader toegelicht dat hiervoor door middel van een passende beoordeling inzichtelijk gemaakt moet worden dat de omschakeling naar een emissiearm stalstelsel niet leidt tot schadelijke effecten op nabijgelegen beschermde natuurgebieden.

De ontwikkelingen met betrekking tot innovatie en borging van emissiearme stalsystemen houden ook verband met de mogelijkheden in het kader van Wnb-toestemmingverlening. De vernieuwing van het stalbeoordelingsstelsel is gericht op geschiktheid voor de milieuregeling en ook op het bieden van een algemene basis voor het stelsel van natuurvergunningen. In paragraaf IV van deze brief gaan we daar nader op in.

I. Rapport «Schatting van stikstofverliezen uit stallen op basis van de stikstof-fosfaat verhouding in afgevoerde mest»

In opdracht van de Minister van LNV heeft Wageningen Livestock Research (WLR) een onderzoek uitgevoerd naar de verhouding tussen stikstof en fosfaat (N/P) in mest bij excretie en bij afvoer van het bedrijf. Het onderzoeksrapport is als bijlage bij deze brief gevoegd. Dit rapport is een verificatie van een studie van Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)⁵ uit 2019, waarbij het CBS op basis van de N/P-verhouding in de excretie en in de afgevoerde mest, de ammoniakemissie heeft geschat.

De conclusie van het CBS was dat emissiearme stallen in de melkveehouderij geen effect hebben en in de pluimveehouderij en varkenshouderij minder effect hebben dan verwacht in verhouding tot de Rav emissiefactoren. Over dit rapport is in 2020 advies gevraagd aan de Commissie van Deskundigen Meststoffenwet (CDM). De CDM heeft de conclusies van het CBS bevestigd en onder andere geadviseerd de gebruikte methode nog eens wetenschappelijk te toetsen en te beoordelen of naast uitspraken over de goede werking op sectorniveau ook uitspraken per staltype (en per werkingsprincipe) mogelijk zijn.

⁴ AO mestbeleid 4 november 2020, Kamerstuk 33 037, nr. 377.

⁵ CBS-analyse *Stikstofverlies uit opgeslagen mest (2019)*.

Samenvatting rapportinhoud

De onderzoekers stellen in dit rapport vast dat de N/P-methode die het CBS indertijd heeft gebruikt wetenschappelijk valide is. De conclusies uit het CBS-rapport over de effectiviteit van emissiearme stallen worden in dit rapport bevestigd. De via de N/P-methode afgeleide stikstofemissiereductie wijkt voor alle onderzochte systemen af van de emissiereductie die verwacht wordt op basis van de in de bijlage van de Regeling ammoniak en veehouderij (Rav) vastgestelde emissiefactoren voor die stalsystemen. Tevens blijkt dat er uitgesplitst naar de verschillende categorieën emissiearme stallen conclusies worden getrokken ten aanzien van de emissiereducerende werking. Omdat data tot en met 2020 zijn gebruikt, gelden de conclusies niet voor technieken die na die datum op de Rav-lijst zijn geplaatst.

In het onderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen staltechnieken voor melkvee (emissiearme vloeren), pluimvee en varkens. Alleen brongerichte technieken zijn hierbij onderzocht; luchtwassers en andere nageschakelde technieken zijn niet geschikt om te onderzoeken met deze methode. Brongerichte technieken worden ingezet om de vorming van potentieel schadelijke gassen te voorkomen, door bijvoorbeeld vermenging van mest en urine tegen te gaan. Emissiearme staltechnieken voor varkens en pluimvee blijken minder stikstofemissiereductie te geven dan verwacht, maar hier is wel een verschil in emissies aanwezig tussen het gebruik van deze technieken en een gangbare stal.

De conclusie voor melkvee is dat er geen verschil is in stikstofuitstoot tussen een stal met een emissiearme vloer en een gangbare stal. Het toepassen van een dergelijke staltechniek in de melkveehouderij heeft dus geen effect op de ammoniakuitstoot per dierplaats. Deze conclusie gaat op voor alle verschillende subcategorieën van emissiearme vloeren, er is geen onderscheid te zien tussen de verschillende werkingsprincipes

Voor emissiearme varkensstallen blijkt dat emissiearme stallen gemiddeld ca. 60% minder emissie reduceren dan dat volgens de Rav-emissiefactoren verwacht zou worden. Technieken die volgens de Rav een hogere reductie bereiken, scoren volgens de beoordeling via de N/P methode ook met een beter resultaat. In vergelijking met melkvee en pluimvee zijn er wat betreft emissiearme staltypes voor varkens minder gegevens beschikbaar per beoordeelde staltechniek. Daardoor is het resultaat vaker statistisch niet significant. Dat er minder gegevens zijn, komt doordat bij varkens luchtwassers de dominante emissiereductie-techniek is en de N/P methode daarvoor niet bruikbaar is. Bij emissiearme pluimveestallen is het resultaat vergelijkbaar met dat bij varkens: minder stikstofemissiereductie dan de Rav aangeeft, maar wel meer reductie volgens de N/P methode naarmate de reductie volgens de Rav hoger is.

De onderzoekers bevelen aan om:

- De N/P methode te gebruiken en verder door te ontwikkelen als instrument voor monitoren van het emissieniveau van emissiearme stalsystemen in de praktijk.
- De mogelijkheden voor het monitoren van de effectiviteit van emissiearme voermaatregelen nader te verkennen. De systematiek van de Kringloopwijzer biedt hiervoor een vertrekpunt.
- Mogelijke oorzaken van tegenvallende emissiereducties in de praktijk te onderzoeken en waar mogelijk op te lossen. Het betreft hier met name in de melkveehouderij het effect van grote loopoppervlaktes in emissiearme stallen en het gebruik van dikke fracties van gescheiden mest als boxstrooisel. In de pluimveehouderij is aandacht nodig voor

mogelijk extra N-verliezen uit buiten de stal opgeslagen mest door geforceerde nadroging of broei.

Beleidsreactie

De onderzoekers bevestigen dat bij de onderzochte systemen de reductie van ammoniakemissie die verwacht zou worden volgens de emissiefactoren in bijlage 1 van de Rav in de praktijk helaas niet wordt gehaald. Dit heeft consequenties voor de emissiefactoren die voor deze stalsystemen vastgesteld zijn. Hieronder gaan we hier nader op in.

Voorlopig geen wijziging voor emissiearme varkens- en pluimveestallen

De emissiefactoren van emissiearme varkens- en pluimveestallen worden na de tegenvallende resultaten uit dit onderzoek nu nog niet aangepast. Het is zorgelijk dat de technieken in de praktijk lager presteren dan de Rav-factoren aangeven. In overleg met de sector, fabrikanten en toezicht-houders zal worden gekeken wat mogelijk is om de prestaties van de betreffende technieken te verbeteren. Hierin worden ook de eerdere aanbevelingen op dit vlak betrokken. Voor technieken die in de praktijk niet beter gaan presteren wordt vervolgens het reële rendement als emissiefactor vastgesteld. De Staatssecretaris van lenW zal de Kamer voor het einde van het jaar nader informeren over de voortgang. Voor het pluimveestalttype volière geldt een andere benadering dan hier toegelicht, daarvoor zullen de emissiefactoren wel worden verhoogd. Dit wordt in paragraaf II van deze Kamerbrief toegelicht.

Aanpassing ammoniakemissiefactoren voor melkveestalvloeren

De emissiearme vloeren voor melkveestallen aan welke vóór 2021 een emissiefactor is toegekend voor ammoniak, blijken in de praktijk helaas geen significante emissiereductie te bieden. Deze vloeren zijn een van de weinige technieken die voor melkvee op de Rav-lijst staan. De conclusie van dit rapport over de tegenvallende ammoniakreductie is teleurstellend voor onder meer de veehouders en de fabrikanten die in deze vloeren hebben geïnvesteerd. De nieuwe technieken vanaf 2021 zijn niet meegenomen in dit onderzoek, zoals de Lely Sphere en het koetoilet. Hiervoor wordt verkend welk onderzoek mogelijk is om de werking in de praktijk in beeld te krijgen en deze beter te borgen.

De conclusie ten aanzien van de werking van de emissiearme vloeren voor melkvee is teleurstellend, maar helaas niet nieuw. De Staatssecretaris van lenW zal de emissiefactoren voor staltechnieken voor melkvee van voor 2021 opnieuw bezien. Ook nieuwere technieken die op hetzelfde werkingsprincipe gebaseerd zijn worden hierin bezien. Hiervoor zullen de gevolgen van aanpassing van de emissiefactoren eerst zorgvuldig in beeld worden gebracht. Zoals gebruikelijk zal daarover samen met LNV een overleg met betrokken leveranciers en fabrikanten worden georganiseerd. In overleg met de veehouderijsector en de fabrikanten zal worden bezien wat de mogelijkheden zijn om bestaande vloeren en het gebruik er van in de praktijk aan te passen om ze alsnog een emissiereducerende werking te geven zodat de ammoniakreductie ook daadwerkelijk bereikt wordt. Ook zal met hen worden beoordeeld welke alternatieve mogelijkheden er in de melkveesector zijn waarmee emissiereductie betrouwbaar kan worden gerealiseerd. Parallel aan het proces met de sector zal de Staatssecretaris van lenW alvast een ontwerp van de ministeriële regeling met de benodigde wijziging opstellen voor het bijstellen van de emissie-

factoren van de emissiearme vloeren.⁶ Zodat de factoren op korte termijn aangepast kunnen worden als blijkt dat verbetering van de prestatie in de praktijk niet te realiseren is.

Invloed op vergunningen

Wanneer de emissiefactoren worden bijgesteld, zal dit zo plaatsvinden dat dit geen impact op reeds afgegeven milieuvergunningen voor melkveestallen met emissiearme vloeren heeft. Bij de beoordeling van nieuwe vergunningaanvragen kunnen bevoegde gezagen verder de bovenstaande plannen voor aanpassing van de emissiefactoren meewegen. De huidige emissiefactoren werden al niet meer gebruikt voor het verlenen van een Wnb-vergunning⁷: voor het verlenen van natuurvergunningen voor emissiearme stalsystemen is een passende beoordeling nodig. De Kamer zal hierover meer geïnformeerd worden in de Voortgangsbrief Stikstof.

Vervolgonderzoek

Uit het WLR rapport blijkt dat de N/P methode waardevolle signalen oplevert ten aanzien van het rendement van staltechnieken in de praktijk. Deze methode zal daarom vaker ingezet worden. Een eerste vervolgonderzoek dat wordt ingezet, betreft een actualisering van het gedane onderzoek, aangevuld met CBS-data van 2021. Hierbij worden dezelfde deelcategorieën gehanteerd als in het bij deze brief opgeleverde rapport, waarbij de staltypen zijn gegroepeerd naar overeenkomend emissie-reducerend principe. Het gebruik van aanvullende data verkleint de onzekerheidsmarges, met name bij de analyse van technieken voor pluimvee en varkens. Zo kan beter worden beoordeeld of de emissiefactoren van deze technieken in de toekomst moeten worden bijgesteld. De Minister van LNV verwacht dit vervolgonderzoek nog dit jaar te laten starten. De Minister van LNV en de Staatssecretaris van IenW informeren de Kamer voor het einde van het jaar over de ontwikkelingen en de hierboven vermelde toezeggingen.

De N/P-methode laat, naast tegenvallende resultaten, ook zien dat de werking van een deel van de emissiearme technieken wel geverifieerd kan worden. Hier zal in de toekomst op ingezet blijven worden. Hiervoor is het nodig dat innovatie versneld en beter geborgd wordt. In paragraaf III en IV van deze brief gaan we nader in op de stappen die we daarvoor zetten.

II. Briefrapport bijstellen emissiefactoren volièrestallen pluimvee

Het staltype volière is voor legpluimvee het meest voorkomende huisvestingstype. In de Rav worden voor legpluimvee vijf typen volière stallen onderscheiden, met elk een eigen emissiefactor. Daarnaast zijn er voor opfokhennen en hanen van legrassen emissiefactoren voor zes typen volièrestallen. In de Kamerbrief van 13 oktober 2020⁸ is gemeld dat de emissiefactoren voor volières te laag zijn vastgesteld en dat daarop acties wenselijk zijn. In het voorjaar van 2021 is aan de WUR een opdracht tot meetonderzoek verleend. Dit meetonderzoek vindt plaats bij pluimveehouders.

Vanwege onduidelijkheid bij pluimveehouders over de gevolgen van de aanpassing van deze emissiefactoren, de situatie rond corona en de vogelgriep was het tot nog toe niet mogelijk voor onderzoekers om het meetonderzoek bij pluimveebedrijven uit te voeren. De belemmering in

⁶ Na inwerkingtreding van de Omgevingswet betreft het hier de Omgevingsregeling (Or).

⁷ Kamerstukken 34 682 en 35 334, nr. 108.

⁸ Kamerstuk 35 334, nr. 122.

het kader van de vogelgriep is recent opgeheven.⁹ Als nu wel voldoende bedrijven worden gevonden, kan het onderzoek alsnog starten. Uitvoeren van meetonderzoek vergt inclusief voorbereiding en rapportage een looptijd van ongeveer twee jaar.

Het is ongewenst om bij vergunningverlening in de komende periode nog gebruik te blijven maken van te laag vastgestelde emissiefactoren. Daarom heeft de Staatssecretaris van IenW advies aan WUR gevraagd voor de mate van tijdelijke verhoging van de emissiefactoren. Het briefrapport van WUR is bij deze brief gevoegd (bijlage). Het biedt een overzicht van beschikbare meetgegevens voor ammoniakemissies uit voliërestallen. Metingen blijken schaars, daarom kan slechts indicatief de mate van onderschatting van de huidige ammoniakemissiefactoren worden aangegeven. Op basis van het briefrapport van de WUR kan er van uitgegaan worden dat de daadwerkelijke ammoniakemissies uit voliërestallen een factor 3 hoger liggen dan de huidige emissiefactoren weergeven. Voor afronding van de weging van de meetgegevens op factor 3 is gekozen om geen nauwkeurigheid te suggereren.

De Staatssecretaris van IenW is voornemens de emissiefactoren voor nieuw te bouwen voliërestallen tijdelijk met een factor 3 te verhogen. De verhoging van de emissiefactor betekent dat een andere staltechniek toegepast moet worden, die meer ammoniak reduceert. Een voor de hand liggende optie is om voor het type voliërestal met de laagste emissiefactor te kiezen, in combinatie met een strooiselschuif. Bij die combinatie voldoet de nieuwe of verbouwde stal aan de emissiegrenswaarde voor ammoniak uit het Besluit emissiearme huisvesting (Behv). Bestaande voliërestallen houden de emissiefactor die is toegekend, om te voorkomen dat een bedrijf in overtreding komt van de emissiegrenswaarden uit het Behv. Het ontwerp van de ministeriële regeling met deze wijziging wordt zoals gebruikelijk voor openbare consultatie voorgelegd.

De (tijdelijke) Rav-emissiefactoren bieden op zichzelf onvoldoende zekerheid om een inschatting te maken van de stalemissies en het opstellen van een depositiepatroon in het kader van de Wnb. Zoals eerder aangegeven in deze brief, moeten ondernemers die over willen schakelen op een emissiearm stalsysteem, zoals een emissiearme voliëre, door middel van een passende beoordeling inzichtelijk maken dat dit niet leidt tot schadelijke effecten op nabijgelegen natuurgebieden.

III. Een nieuwe systematiek op basis van doelvoorschriften in combinatie met bedrijfsspecifiek gemeten emissies en versnellen van innovatie

In de Kamerbrief «Toekomst bevorderen innovatie van emissiearme stalsystemen» van 25 november 2022 heeft de Minister van LNV aangegeven de ontwikkeling en toepassing van innovatieve emissie reducerende technieken en managementmaatregelen in de veehouderij te willen versnellen en heeft hij uiteen gezet hoe toe te werken naar een systeem gebaseerd op emissiedoelen op bedrijfsniveau in combinatie met bedrijfsspecifiek meten¹⁰.

Een middel om zowel te werken aan versnelling van innovatie als aan een systeem met doelsturing en bedrijfsspecifiek meten is de realisatie van het Regieorgaan Versnellen innovatie emissiereductie duurzame

⁹ Regeling tot wijziging van de Regeling veterinaire maatregelen specifieke dierziekten of zoönosen vanwege een aanpassing van het verbod op het bezoeken van vogelverblijfplaatsen | Regeling | Rijksoverheid.nl.

¹⁰ Kamerstukken 29 383 en 28 973, nr. 386.

veehouderij (hierna: Regieorgaan). Eind januari 2023 is het project «Implementatie Regieorgaan» gestart om het Regieorgaan op te richten en functionerend te maken. Er is gekozen voor een publiek-private samenwerking in de vorm van een convenant, omdat dit snel te realiseren is en ook past bij het karakter van het Regieorgaan. De verwachting is dat het Regieorgaan dit najaar formeel van start gaat met:

- i. Aanjagen van de ontwikkeling van doorbraakinnovaties in de veehouderij die technisch, juridisch, economisch en maatschappelijk werken. Deze zijn gericht op het totale bedrijf (ontwikkeling van stalsystemen, managementmaatregelen, mestverwerking, dierwaardige veehouderij). Bij een doorbraakinnovatie gaat het om een oplossing die een grote emissiereductie (ammoniak, fijnstof, geur en methaan) oplevert en emissies zodanig aanpakt dat er zo min mogelijk emissies zijn in de stal (brongericht). Een doorbraakinnovatie voldoet ook aan nieuwe eisen ten aanzien van dierenwelzijn en voldoet aan de hoogste eisen ten aanzien van stalklimaat en veiligheid (voor omgeving, werknemers en dieren) en kan binnen afzienbare tijd geïmplementeerd worden door de veehouder.
- ii. Adviseren over de ontwikkeling van een regelgeving- en toetsingssysteem voor doelsturing op emissies met een borgingssysteem voor continu meten. Bij doelsturing middels continu meten van werkelijke emissies die een stal en/of bedrijf veroorzaakt (met behulp van sensor- en datasystemen).

Centraal in de werkwijze van het Regieorgaan staan de ontwikkelingen binnen praktijkpilots gericht op doorbraakinnovaties van stalsystemen en mestverwerking, eerder «fieldlabs» genoemd. De Minister van LNV werkt ook aan gebiedsgerichte fieldlabs. Deze gebiedsgerichte fieldlabs zijn fysieke praktijkomgevingen waar boeren, kennisinstellingen en bedrijven samenwerken en hebben betrekking op de bredere gebiedsgerichte ontwikkeling waar op een integrale wijze wordt gekeken naar nieuwe innovaties die de transitie naar duurzame landbouwbedrijven in bredere zin faciliteren en versnellen. Praktijkpilots van het Regieorgaan die gericht zijn op emissies kunnen plaats gaan vinden in deze gebiedsgerichte fieldlabs maar ook op andere locaties.

Er wordt zoveel mogelijk bij reeds lopende initiatieven aangesloten, maar het Regieorgaan kan ook nieuwe initiatieven starten, passend bij het doel van het convenant. De zandprovincies (Drenthe, Overijssel, Gelderland, Utrecht, Noord-Brabant en Limburg) zijn in samenwerking met de veehouderijsectoren en de Minister van LNV gestart met een programma om alvast geschikte praktijkpilots te selecteren waarmee gewerkt kan gaan worden aan de ontwikkeling van doorbraakinnovaties en het in de praktijk opdoen van kennis en ervaring met continu meten. In een later stadium kunnen deze pilots aansluiting zoeken met het landelijk opgezette Regieorgaan. Ook wordt aansluiting gezocht met een geschikt landelijk innovatienetwerk met loketfunctie op het gebied van stalinnovaties en mestverwerking, waarvoor het initiatief is genomen door de zandprovincies in samenwerking met LNV en de sectoren. Dit loket kan gaan dienen als portaal voor initiatieven, adviezen en kennisdeling vanuit de samenleving, overheid en sector van en naar en het Regieorgaan.

Een systeem met emissiedoelen op bedrijfsniveau in combinatie met bedrijfsspecifiek meten heeft als voordeel dat veehouders zelf beter in staat worden gesteld om te sturen op emissies. Ook kan de veehouder een breder palet aan maatregelen inzetten en uitproberen wat dan in het huidige stelsel het geval is. Om tot een nieuw systeem te komen zullen er nog de nodige inhoudelijke vraagstukken uitgewerkt moeten worden, zoals de vraag hoe bedrijfsspecifieke meetresultaten geborgd kunnen gaan worden. Ook is de ontwikkeling van dit systeem afhankelijk van de

technische mogelijkheden met betrekking tot meten. Zo zijn de mogelijkheden voor het continu meten van ammoniakemissie met sensoren in de praktijk veel verder ontwikkeld dan bijvoorbeeld de mogelijkheid om geuremissie met sensoren te meten. Daar waar mogelijk worden stappen gezet. De kennis en praktijkervaring die via het Regieorgaan en de praktijkpilots wordt verzameld zullen een belangrijke bijdrage gaan leveren aan de ontwikkeling van het nieuwe systeem. Gezien de benodigde kennisontwikkeling, praktijkervaring en technische ontwikkelingen zal het enkele jaren duren voordat er een nieuw systeem is. In de tussentijd zetten we ook stappen om de huidige procedure voor stalbeoordeling te verbeteren (zie paragraaf IV).

IV. Borgen innovaties: opvolgen aanbevelingen beoordelingssystematiek emissiearme stallen

In de brief «Beleidsreactie op rapport verbetering effectiviteit emissiearme stallen» van 25 november 2022 heeft de Staatssecretaris van IenW, mede namens de Ministers van LNV en Nens, de Kamer geïnformeerd over het toen verschenen rapport van WLR met aanbevelingen op het gebruik van emissiearme systemen in de praktijk¹¹. In deze Kamerbrief is toegezegd de aanbevelingen die hieruit voortvloeien op hoofdlijnen over te nemen. Aan Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) is gevraagd om, gezamenlijk met het Ministerie van IenW, de aanbevelingen uit te werken, in een nieuw stelsel van stalbeoordeling. Aanbevelingen uit eerdere onderzoeken over emissiearme stalsystemen en de stalbeoordelingssystematiek zijn in dit project meegenomen¹². De onderzoeken geven een breed beeld van de knelpunten van de Rav-systematiek en geven delen van oplossingen voor zowel het aanpassen van de huidige regeling als het op termijn wijzigen van het stelsel.

De Rav wordt gebruikt voor de omgevingsvergunning en kan op dit moment niet zonder meer gebruikt worden voor het berekenen van depositiepatronen voor vergunningen in het kader van de Wnb¹³. Dit zal veranderen: er wordt ingezet op een robuust systeem van stalbeoordeling, dat geschikt is voor de milieuvergunning en een basis biedt voor de natuurvergunning. Het nieuwe stelsel wordt, in samenwerking met RVO, verder uitgewerkt door de Minister van LNV, de Staatssecretaris van IenW en de Minister voor Nens. Hierbij wordt afgestemd met de ontwikkelingen in het Regieorgaan Versnellen innovatie emissiereductie duurzame veehouderij (zie paragraaf III).

Het doel van de vernieuwde stalbeoordelingssystematiek is om tot betrouwbare emissie-indicatoren te komen, die gericht zijn op het bieden van voldoende zekerheid en die innovaties mogelijk maken en borgen. De vernieuwing van het stelsel van stalbeoordeling zal verder worden uitgewerkt langs de volgende hoofdlijnen:

- Een publiek-private verantwoordelijkheid voor stalbeoordeling
- Emissie-indicatoren worden aangevuld met de mogelijkheid tot (continue) bedrijfsmetingen
- Stalinnovaties worden integraal beoordeeld.

¹¹ Kamerstukken 29 383 en 28 973, nr. 384.

¹² Kamerstukken 29 383 en 28 972, nr. 345.

¹³ De stappen die in het kader van de Wnb-toestemmingverlening worden gezet staan beschreven in de Voorgangsbrief Stikstof.

Publiek-privaat stelsel

In het huidige stelsel spelen publieke partijen een grote rol: in de technische- en meetkundige beoordeling, het vaststellen van emissiefactoren en in het opnemen van de (gewijzigde) emissiefactoren in de bijlage van de Rav. De Staatssecretaris van IenW is hierbij beleidsverantwoordelijk voor alle wijzigingen in de stalsysteembeschrijvingen en in de emissiefactoren. In een op doelsturing gebaseerd stelsel is een grotere private verantwoordelijkheid wenselijk. Dit wordt ook gewenst om innovatie op zowel het reduceren van emissies als het meten daarvan te versnellen. De komende tijd wordt uitgewerkt of en hoe private partijen een grotere verantwoordelijkheid kunnen krijgen. Daarbij moeten de juiste prikkels voor alle partijen in het stelsel worden geïntegreerd. Bij de uitwerking hiervan worden eerdere aanbevelingen¹⁴ en ervaringen uit andere sectoren met een vergelijkbare regulering betrokken.

Emissieschattingen aanvullen met metingen

Het huidige stelsel kent emissiefactoren die het gemiddelde vormen van metingen in een aantal proefstallen. Deze worden vervangen door emissie-indicatoren, die de emissiereductie met een bepaalde mate van statistische zekerheid weergeven. Hiernaast zal in de toekomst, waar mogelijk, gebruik worden gemaakt van (continue) emissiemetingen op bedrijfsniveau. Dit schept op termijn de mogelijkheid tot regulering van bedrijfsemissies op basis van doelvoorschriften (zie ook paragraaf III). Daarnaast kunnen de meetgegevens gebruikt worden om de emissie-indicatoren periodiek te evalueren. Dit vraagt publieke en private investeringen in sensoren en in data- en monitoringsinfrastructuur. Naast (continue) meetgegevens kan voor het bepalen van bedrijfsemissies ook de bedrijfsstoffenbalans of mestmonsters (N/P methode, zie ook paragraaf I) gebruikt worden. Deze methodes zijn bijvoorbeeld beter toepasbaar bij open melkveestallen.

Integrale beoordeling

In het huidige Rav-stelsel worden emissiearme stalsystemen getoetst aan de prestaties ten aanzien van ammoniakemissiereductie. In het vernieuwde stelsel worden staltechnieken integraal beoordeeld, waarbij criteria worden meegenomen ten aanzien van dierwaardigheid, veiligheid en robuustheid van gebruik in de praktijk. Dit om beter te borgen dat de technieken in de praktijk niet de bedrijfsproductie van de veehouder in de weg staan of negatieve effecten op andere doelen hebben. Ook wordt op korte termijn het aanvraagproces gestroomlijnd. In het huidige stelsel is de aanvrager voor de proefstalbeschikking van een stalsysteem de vergunninghouder (-veehouder), dit wordt de leverancier van de techniek. Ook wordt het mogelijk om simpele technieken en combinaties van technieken te laten beoordelen. De Minister van LNV, de Staatssecretaris van IenW en de Minister voor Nens informeren de Kamer voor het einde van het jaar over de voortgang van de aanpassingen aan het stelsel voor stalbeoordeling.

Samenhang met natuurvergunning Wet natuurbescherming (Wnb)

Voor de Wet natuurbescherming worden ondernemers gevraagd bij de aanvraag van de vergunning in beeld te brengen wat hun stikstofemissie is en het daarbij behorende depositiepatroon. Aan de hand van dit depositiepatroon kan worden beoordeeld of een activiteit leidt tot schadelijke effecten op een of meerdere nabijgelegen natuurgebieden.

¹⁴ Kamerstukken 29 383 en 28 973, nr. 345.

Voor het berekenen van de stalemissie van stikstof werd voorheen gebruikgemaakt van de Rav-emissiefactoren. Voor alle stalsystemen geldt dat goed moet worden gekeken of zij de verwachte reductie in de praktijk daadwerkelijk behalen. Het is daarbij van belang dat de effecten van een stalsysteem op emissies op ieder bedrijf geborgd kunnen worden. De beleidstappen die in deze brief worden toegelicht helpen daarbij, maar leiden op de korte termijn niet tot de mogelijkheid tot verruiming van Wnb-toestemmingverlening.

Bij het wijzigen van de stalbeoordelingssystematiek wordt rekening gehouden met de noodzaak van het inschatten van stalemissies op bedrijfsniveau voor de Wnb-toestemmingverlening. Het verbeteren van het stelsel van stalbeoordeling legt daarvoor een basis, maar biedt in zichzelf nog niet de vereiste zekerheid van de hoogte van emissies op individueel bedrijfsniveau. Om zekerheid te krijgen over de wijze van Wnb-toestemmingverlening van emissiearme stalsystemen worden stappen gezet voor de kortere en langere termijn. Om voor de bouw van stallen op de korte termijn helderheid te kunnen bieden, beziet het Ministerie van LNV hoe op een juridisch houdbare wijze overgeschakeld kan worden op een emissiearm stalsysteem. Hiertoe wordt een handreiking opgesteld die handvatten biedt aan ondernemers voor het uitvoeren van een passende beoordeling. Daarnaast is het van belang om meer inzicht te krijgen in de werking van de emissiearme stalsystemen en de verschillende elementen die daarop van invloed zijn. In de voortgangsbrief stikstof gaat de Minister voor Nens hier nader op in.

Verkennd onderzoek pluimveemest

In de brief «Beleidsreactie op rapport verbetering effectiviteit emissiearme stallen» is de aanbeveling van de onderzoekers overgenomen om emissiemetingen naar bestaande emissiearme systemen uit te voeren, met focus op emissiearme vloeren in de melkveehouderij en mestopslagen op pluimveebedrijven¹⁵. De aanbeveling voor metingen aan emissiearme vloeren is door het N/P rapport en de beleidsreactie daarop achterhaald. Voor meetonderzoek aan de ammoniakemissies uit opgeslagen pluimveemest is onderzoekers van Wageningen Universiteit & Research (WUR) gevraagd een projectvoorstel uit te werken. Vanwege de beperkte kennis over de wijze van omgaan met mest op pluimveebedrijven hebben zij geadviseerd eerst een verkennend vooronderzoek uit te voeren. Dat project is inmiddels gestart en loopt tot eind 2023. Aan de hand hiervan kan de opzet van een meetonderzoek worden uitgewerkt.

V. Voortgang Subsidiemodules Brongericht Verduurzaming stal- en managementmaatregelen (Sbv)

De Subsidiemodules brongerichte verduurzaming stal- en managementmaatregelen (Sbv) zijn sinds 2020 meerdere keren opengesteld. Deze subsidieregeling is geïntroduceerd om de ontwikkeling van integrale en brongerichte innovatieve stal- en managementmaatregelen aan te jagen en de toepassing van bewezen technieken te ondersteunen. De regeling bestaat uit twee modules: de innovatiemodule en de investeringsmodule. Nieuwe inzichten¹⁶ maken het nodig om de subsidieregeling te herzien voor verdere openstellingen van beide modules in de toekomst. Hierbij wordt bekeken in welke vorm ondersteuning van innovaties wenselijk is en via welke trajecten en subsidieregelingen deze gestimuleerd kunnen

¹⁵ Kamerstukken 29 383 en 28 973, nr. 384.

¹⁶ CBS-analyse *Stikstofverlies uit opgeslagen mest (2019)*, WUR evaluatie van NP methode en effect van staltype (2023) en WUR *Verbetering effectiviteit emissiearme stalsystemen in de praktijk (2023)*.

worden. Dit sluit ook aan bij de doelstellingen van het Regieorgaan (zie paragraaf III).

Sbv-innovatiemodule

De innovatiemodule stimuleert het ontwikkelen en bemeten van innovatieve integrale, brongerichte emissiereducerende maatregelen voor broeikasgas-, stikstof-, fijnstof- en geuremissies. Via de innovatiemodule worden veehouders en andere betrokken partijen, zoals adviseurs en fabrikanten van stalsystemen ondersteund bij het onderzoek naar en de ontwikkeling van innovaties, om bewezen technieken beschikbaar te krijgen voor bredere praktijktoepassing in de toekomst. Er zijn sinds 2020 drie openstellingen geweest van de innovatiemodule. Sindsdien zijn er, onder andere middels de verplichte voortgangsverslagen, signalen uit de sector ontvangen over knelpunten die gedurende de uitvoering van de innovatieprojecten worden ervaren. Hierdoor hebben ze vertraging opgelopen. Verder hebben de projecten tot nu toe geen nieuwe stalinnovaties opgeleverd die veehouders breed kunnen toepassen om emissies te reduceren.

Zoals in de voortgangsbrief van november 2022¹⁷ aangegeven, heeft de Minister van LNV aan RVO opdracht gegeven om een inventarisatie uit te voeren naar de knelpunten, opdat er vervolgens gekeken wordt hoe deze opgelost kunnen worden. Tijdens de inventarisatie zijn de directe betrokkenen van de goedgekeurde projecten geconsulteerd. Dit zijn veehouders, onderzoeksorganisaties en ondernemers zoals technische adviseurs en stallenbouwers, maar ook de subsidieadviesbureaus die zijn betrokken bij het indienen van de aanvraag en het beheer van projecten. Naast directe betrokkenen zijn tevens de adviesbureaus voor vergunningaanvragen in het kader van de Sbv-innovatieprojecten, geraadpleegd. Momenteel wordt de informatie geanalyseerd en de resultaten verwerkt in een rapportage. Op basis van de resultaten wordt gekeken hoe een volgende openstelling voor de innovatiemodule kan worden vormgegeven. Ik verwacht de Kamer hierover na de zomer te kunnen informeren.

Sbv-investeringsmodule

Via de investeringsmodule is subsidie beschikbaar voor het breed investeren in bewezen innovaties van stalsystemen. Eerder¹⁸ heeft de Minister van LNV aangekondigd te werken aan een nieuwe openstelling van de investeringsmodule, waarin melkvee- en varkenshouders subsidie kunnen krijgen voor het doen van investeringen in emissiearme stalsystemen. In de Kamerbrief van 12 juni jl.¹⁹ heeft de Minister voor Nens aangegeven dat de Sbv-investeringsmodule onderdeel wordt van het innovatiespoor in de aanpak piekbelasting en in dat kader wordt opengesteld voor piekbelasters en brongerichte emissiearme technieken. Hierbij wordt naast beschikbare technieken voor de melkvee- en varkenshouderij ook gekeken naar technieken voor andere diercategorieën.

WLR is gevraagd om beschikbare technieken in kaart te brengen, op basis waarvan wordt gekeken welke emissiearme stalsystemen en technieken voor subsidie in aanmerking kunnen komen²⁰. Bij het opstellen van de lijst met subsidiabele technieken wordt rekening gehouden met de effectiviteit van emissiearme stalsystemen in de praktijk. Daarnaast wordt rekening gehouden met moties die de Kamer heeft aangenomen over dierenwelzijn

¹⁷ Kamerstukken 29 383 en 28 973, nr. 386.

¹⁸ Kamerstukken 29 383 en 28 973, nr. 386.

¹⁹ Kamerstukken 30 252 en 35 334, nr. 96.

²⁰ Worden nadat ze gereed zijn openbaar op de website van WUR.

en brandveiligheid^{21, 22}. Het streven is om de regeling in september 2023 te publiceren en open te stellen in november 2023. Voor de openstelling van de investeringsmodule is het van belang dat duidelijk is hoe op juridisch houdbare wijze omgeschakeld kan worden naar deze stalsystemen. De stappen die worden gezet om hier helderheid op te verkrijgen staan vermeld in de voortgangsbrief stikstof.

Tot slot

We zetten in op een duurzame en toekomstgerichte veehouderij waarbij er integraal gestuurd wordt op het verminderen van emissies. Dat doen we op verschillende manieren, waarbij inzet van innovatieve oplossingen een belangrijk spoor is. Een goede borging van emissiereducerende maatregelen (zowel technisch als niet technisch) is daarbij randvoorwaardelijk. In deze brief hebben we de voortgang geschetst van het beleid dat daar op gericht is. We zullen de Kamer regelmatig informeren over toezeggingen die gedaan worden in deze brief en de voortgang hiervan.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
P. Adema

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen

²¹ Motie van het lid Futselaar Kamerstuk 28 286, nr. 1162.

²² Motie van het lid Vestering Kamerstuk 36 200 XIV, nr. 67.