

Vergaderjaar 2019–2020

29 383

Regelgeving Ruimtelijke Ordening en Milieu

28 973

Toekomst veehouderij

Nr. 345

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2020

Hierbij bied ik u, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de rapportage «Een nieuw systeem van stalbeoordeling; Hoe verbeteren we het proces voor beoordeling van emissies in stallen?»¹ aan over veranderingen in het systeem voor de stalbeoordeling. In deze brief geef ik een reactie op het rapport.

De ontwikkeling van innovatieve technieken voor de reductie van emissies van ammoniak, geur en fijnstof in zowel bestaande als nieuwe stallen is gebaat bij een goed werkende systematiek voor beoordeling van deze innovaties. De ontwikkeling van innovatieve technieken is van belang bij de aanpak van de stikstofproblematiek en de integrale verduurzaming van de veehouderij.

In deze brief informeer ik u tevens over de stand van zaken met betrekking tot het onderzoek naar de veiligheid van emissiearme stalfloeren alsmede het geurdossier. Met deze brief voldoe ik aan de toezeggingen gedaan in mijn beleidsreactie van 6 september 2019 op het rapport van de Commissie Geurhinder Veehouderij² en een toezegging van de Minister van LNV in het kader van de stikstofaanpak. Ik leg u hiermee namelijk voor de zomer het externe rapport over de stalbeoordeling samen met mijn voornemens voor aanpassing van het stelsel op basis daarvan en de voortgang van de ingezette acties naar aanleiding van de aanbevelingen van de Commissie Geurhinder Veehouderij, voor. Tevens informeer ik u hierbij zoals toegezegd in het algemeen overleg Leefomgeving op 12 september 2019 (Kamerstuk 29 383, nr. 335), over de pilots met betrekking tot het reduceren van geurhinder in het kader van het Crisis- en herstelwet (Chw) experiment.

¹ Rebel Economics & Transactions (2020). Een nieuw systeem van stalbeoordeling; Hoe verbeteren we het proces voor beoordeling van emissies in stallen? Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Kamerstukken 29 383 en 28 973, nr. 333.

Systeem voor de stalbeoordeling

Doel en uitvoering stalbeoordeling

De stalbeoordeling omvat in de kern het afgeven van vergunningen voor innovatieve proefstallen en het vaststellen van emissiefactoren voor ammoniak, geur en fijnstof uit stallen ten behoeve van de regulering van emissies uit die stallen.

Met de emissiefactoren van de Regeling ammoniak en veehouderij (Rav), de Regeling geur en veehouderij en de fijnstoflijst bij Regeling beoordeling luchtkwaliteit, beoordeelt het bevoegd gezag of een door de veehouder toegepast stalsysteem of emissiereducerende techniek past binnen de gestelde maximale emissie- of immissiewaarde. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) voert de stalbeoordeling voor nieuwe stalsystemen uit. Daartoe heeft RVO.nl onder meer een loket waarbij ontwikkelaars van nieuwe stalsystemen hun aanvraag kunnen indienen voor de beoordeling. Een team van deskundigen afkomstig uit de onderzoekswereld, het bedrijfsleven en de lokale overheid, de Technische AdviesPool (TAP), geeft advies bij de beoordeling.

Aanleiding extern rapport

De afgelopen jaren zijn er al tal van aanpassingen doorgevoerd in de stalbeoordeling, mede op basis van een eerder adviesrapport van Bureau Berenschot³. Voorbeelden hiervan zijn de deskundigenbeoordeling vanuit de TAP, de verbreding van de beoordeling met een proefstalregeling voor fijn stof en geur en de recente aanpassing in de Rav waarbij het nabouwen van nieuw ontwikkelde systemen en technieken zonder te meten onmogelijk is gemaakt. Ondanks deze aanpassingen blijft er kritiek op het systeem van de stalbeoordeling. Vooral de complexiteit en de lange doorlooptijden van de beoordelingsprocedure van nieuwe technieken frustreren fabrikanten. Dit belemmert mogelijk innovatie. Ook wordt het systeem door aanvragers van een proefstal als niet-transparant ervaren. Veehouders vinden dat de middelvoorschriften onvoldoende flexibiliteit bieden. Daarnaast richt de kritiek zich op de onzekerheid over de prestaties van emissiereducerende techniek, met als voorbeeld het minder functioneren van de combi-luchtwassers.

Vraagstelling extern rapport

Om stappen te kunnen zetten voor verbetering heb ik bureau Rebel gevraagd te schetsen hoe een fundamenteel ander systeem van stalbeoordeling eruit zou kunnen zien en wat daarbij de voor- en nadelen van een publieke, private of publiek-private uitvoering zijn. De uitgangspunten die ik daarbij heb meegegeven voor aanpassing zijn: zekerheid over de borging van de prestaties van systemen; stimuleren van innovatie en toegankelijkheid voor nieuwe marktpartijen; bijdragen aan verbetering en integraliteit van het beoordelingsproces. Vraag was daarbij ook om stakeholders uitvoerig bij de advisering te betrekken en rekening te houden met de wijzigingen die de invoering van de Omgevingswet met zich mee zullen brengen. De verantwoordelijkheid voor het afgeven van een vergunning voor een proefstal komt onder de Omgevingswet namelijk te liggen bij het lokaal bevoegd gezag.

³ Berenschot (2014). Naar een ander stelsel voor (proef)stalbeoordeling, bijlage bij Kamerstuk 33 037, nr. 175.

Het rapport «Een nieuw systeem van stalbeoordeling» heeft een analyse gemaakt van vergelijkbare systemen in andere sectoren (bijvoorbeeld de auto-industrie) en op beoordelingssystemen voor stalemissies in vijf andere Europese landen, namelijk Duitsland, Denemarken, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Vlaanderen. Hieruit zijn lessen getrokken voor het ontwerpen van een aantal varianten op het huidige systeem. Het rapport gaat vervolgens in op de toetsing van de varianten die heeft plaatsgevonden met een brede groep betrokkenen vanuit de overheid, wetenschap, meetinstanties, fabrikanten en de veehouderij. Doel van deze toetsing was om vanuit de varianten ontwerpprincipes te formuleren voor een eventueel nieuw systeem. Het rapport beschrijft vervolgens de contouren voor een geheel nieuw stelsel voor regulering van lucht-emissies aan de hand van deze ontwerpprincipes:

- De overheid stuurt primair op het realiseren van emissiedoelen op bedrijfsniveau en niet op het in gebruik hebben van bepaalde emissiereducerende technieken als een middel.
- Het kunnen uitvoeren van realtime metingen van emissies met sensoren is essentieel voor het realiseren van de sturing op doelen en is ook een voorwaarde voor de sturing door de veehouder en de borging van de milieuprestaties richting de vergunningverlener.
- Een meer integrale benadering bij de beoordeling van de emissies vanuit stallen c.q. het realiseren van emissiedoelen is wenselijk. Het meenemen van bijvoorbeeld de emissies van broeikasgassen ligt op termijn voor de hand. De totale scope van het stelsel dient wel hanteerbaar te blijven.
- Met sturen op doelen krijgen veehouders een sterke prikkel om resultaten te behalen. Doelen kunnen niet alleen worden bereikt door inzet van techniek maar ook door management- en voermaatregelen. Ondersteuning van veehouders hierbij met kennis en tools door de overheid is noodzakelijk.
- Passend bij een systeem waarbij de overheid stuurt op emissiedoelen is het neerleggen van meer verantwoordelijkheid bij de producent voor de prestaties van de techniek. Het ligt dan voor de hand om de toetsing van nieuwe staltechnieken bij de markt te beleggen, bijvoorbeeld door private certificering van staltechnieken.
- De beoordeling van technieken kan worden versneld als er alternatieve testmethoden beschikbaar zijn, zoals meten onder geconditioneerde omstandigheden in kleinere proefopstellingen en door gebruik van modellen.

Het rapport geeft aan dat het in de praktijk brengen van bovenstaande principes ingrijpende veranderingen met zich mee zal brengen. Dat vraagt volgens de opstellers om zorgvuldigheid en duidelijkheid voor betrokkenen. De aanbeveling wordt gedaan om in een transitieperiode van vijf tot zeven jaar in pilotprojecten nieuwe werkwijzen en meettechnieken te testen. Met de lessen die hieruit voort zullen komen, kan de inrichting van het nieuwe systeem stapsgewijs tot stand komen.

Beleidsreactie

Het rapport richt zich met de geschetste ontwerpprincipes niet enkel op het proces van de stalbeoordeling, maar grijpt in op het gehele stelsel van regulering van de emissies uit stallen naar de lucht. Dat is een logische consequentie van de keuze voor het sturen op doelen met behulp van realtime sensormetingen op bedrijfsniveau. Uit het rapport blijkt dat sturing op doelen – in plaats van het in gebruik hebben van bepaalde emissiereducerende technieken als een middel – ook een richting is die brede steun geniet bij alle stakeholders. Het sturen op doelen op basis van

metingen geeft meer zekerheid of doelen ook daadwerkelijk in de praktijk worden behaald, kan toezicht houden effectiever en eenvoudiger maken en geeft veehouders meer ruimte en meer mogelijkheden om zelf te kunnen sturen en hun vakmanschap te benutten. Dit sluit ook aan op het eindadvies van de Commissie Remkes over de stikstofproblematiek, waarin wordt geadviseerd om te sturen op doelen en ruimte te bieden voor innovatieve ondernemers. Het rapport over de stalbeoordeling maakt duidelijk dat dit vraagt om een transitie die een langere periode vergt. Een doelgericht systeem voor alle emissies is op korte termijn niet haalbaar, zeker omdat het betrouwbaar realtime meten van geur met sensoren nog niet mogelijk is. Een vorm van beoordeling van technieken blijft daarom ook na stapsgewijze invoering van een nieuw systeem voorlopig noodzakelijk.

Een tweetal stappen om de hierboven geschetste transitie mogelijk te maken heb ik al gezet. Ik heb Wageningen University Research opdracht geven voor het opstellen van een protocol van eisen voor realtime meten. Dit protocol komt deze zomer beschikbaar. Daarnaast heb ik in samenwerking met andere overheden gewerkt aan het tot stand komen van mogelijkheden voor experimenteerruimte bij het vergunnen van innovatieve technieken en stalsystemen. Dat heeft geresulteerd in het opstellen van een pilot in het kader van de Crisis- en herstelwet⁴ die het mogelijk gaat maken om te experimenteren met het vergunnen van innovatieve bedrijven op basis van hun realtime gemeten ammoniak emissie.

Daarnaast heeft de Minister van LNV om het innovatieproces te versnellen samen met onder andere mijn ministerie, vertegenwoordigers van de sector en de decentrale overheden, de «Taskforce versnelling innovatieproces» ingericht. Uw Kamer is hierover geïnformeerd in de Kamerbrief over stikstof d.d. 7 februari 2020⁵. De Taskforce gaat op basis van casuïstiek kijken naar de mogelijkheden voor versnelling van de doorlooptijd om innovaties te laten ontstaan en in de praktijk te kunnen testen en uitrollen. Daarbij zal de Taskforce ook kijken naar de vergunningverlening door het lokaal bevoegde gezag en de inrichting van de subsidieverstrekking. Ik zal het rapport van Rebel na het verschijnen van deze brief ook aanbieden aan de voorzitter van de Taskforce, zodat de uitkomsten in dit traject kunnen worden meegenomen. Daarbij zal ik de borging van milieuprestaties in zowel een publieke, private als hybride variant van het beoordelingsstelsel als aandachtspunt meegeven bij de verdere uitwerking van het rapport.

Onderzoek veiligheid emissiearme stalvloeren

Eind 2019 heb ik naar aanleiding van de explosie in een melkveeststal in Markelo aangegeven dat ik gezamenlijk met de Minister van LNV een onderzoek zal laten uitvoeren⁶. Ik heb daartoe Antea Group opdracht gegeven onderzoek te verrichten naar de veiligheid van emissiearme vloeren en de verschillen daarin ten opzichte van gangbare rooster-vloeren. Dit onderzoek is u begin 2020 toegezegd. De uitvoering van het onderzoek heeft echter vertraging opgelopen onder meer door de beperkingen vanwege Covid-19 en de complexiteit van de materie. Voor het einde van het jaar ontvangt u het rapport en de beleidsreactie.

⁴ Voorpublicatie wijziging Besluit uitvoering Chw 21e tranche, Stort. 2020, nr. 7147.

⁵ Kamerstuk 35 334, nr. 44.

⁶ Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 726.

Stand van zaken geurdossier

Effectiviteit luchtwassers

Na aanpassing van de geurreductiepercentages van combiluchtwassers in de Regeling geurhinder en veehouderij (Rgv), heb ik Wageningen University & Research (WUR) opdracht gegeven onderzoek te doen naar de wijze waarop het rendement van combiluchtwassers te verbeteren is. Het onderzoek richt zich zowel op geur als op ammoniak. Over het eerste deel van het onderzoek dat inmiddels is afgerond – het deelrapport is gepubliceerd op de website van WUR⁷ – heb ik u in mijn vorige brief al bericht⁸. De geurrendementen die WUR in Duitsland heeft gemeten, bleken vergelijkbaar met de rendementen van de Nederlandse luchtwassers waarover ik u al eerder geïnformeerd heb⁹.

In het vervolg van het WUR-onderzoek wordt gepoogd door optimalisatie het geur- en ammoniakrendement van combiluchtwassers te verbeteren. Dit deel van het onderzoek heeft door technische problemen en moeilijkheden bij het vinden van geschikte meetlocaties, vertraging opgelopen. Dit is nog versterkt door corona omdat daardoor namelijk geen geurmetingen meer uitgevoerd kunnen worden. Wanneer de maatregelen vanwege corona het toelaten zal het onderzoek worden hervat en zullen de voorgestelde verbetermaatregelen dit jaar beproefd worden.

Stoppen en investeren

De Subsidieregeling sanering varkenshouderijen (Srv) die in het kader van het Programma Sanering en Verduurzaming Veehouderij is gemaakt, ziet op het reduceren van geuroverlast voor omwonenden in veedichte gebieden. Op 10 juni jl. is uw Kamer over de huidige stand van zaken aangaande de Srv geïnformeerd¹⁰.

Daarnaast zijn er de varkenshouders die onder de zogenaamde stoppersregeling van het Actieplan Ammoniak Veehouderij vielen. Deze bedrijven zijn óf voor 1 januari 2020 gestopt, óf hebben uiterlijk per 1 januari 2020 hun stallen aangepast zodat die alsnog voldoen aan de vereisten van het Besluit emissiearme huisvesting (Behv). Als een groot aantal bedrijven daadwerkelijk is gestopt, zal dat, zo bevestigt een analyse van de provincie Noord-Brabant een, tot een significante vermindering van de geurbelasting op de omgeving leiden.

Provincies en gemeenten zijn verantwoordelijk voor de handhaving van de Stoppersregeling. Op basis van toezichtsprogramma's wordt middels bedrijfsbezoek vastgesteld of betreffende veehouder alsnog aan de geldende regels voldoet dan wel daadwerkelijk gestopt is. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft aangekondigd een enquête uit te zetten bij haar leden om een goed beeld te krijgen van de stand van zaken rond de beëindiging van de regeling. Het programmatische toezicht is de laatste maanden wel beperkt door corona en een groot deel van de bedrijfsbezoeken zal daarom nog plaats moeten gaan vinden. Wanneer de gemeenten in de loop van het jaar de beëindiging van stoppersregeling geëvalueerd hebben zal ik u van de resultaten op de hoogte brengen. Naast de inzet op stoppers, zet het kabinet ook nadrukkelijk in op het innoveren en investeren van blijvende boeren. De Minister van LNV heeft recent de Subsidiemodules brongerichte verduurzaming stal- en

⁷ Metingen aan twee biologische combi-luchtwassers door twee geurlaboratoria. Wageningen Livestock Research (augustus 2019); <https://doi.org/10.18174/478475>.

⁸ Kamerstukken 29 383 en 28 973, nr. 333.

⁹ Kamerstukken 29 383 en 28 973, nr. 295.

¹⁰ Kamerstuk 28 973, nr. 238.

managementmaatregelen (Sbv) opengesteld met het doel het ontwikkelen en uitrollen van integrale, brongerichte emissiereducerende maatregelen in zowel bestaande als nieuwe stallen, gericht op met name ammoniak/stikstof en broeikasgassen.

Cumulatie bestaande situaties en pilots

Bij cumulatie gaat het om de geurbelasting vanuit alle vee gerelateerde activiteiten in de directe omgeving, dus zowel vanuit meerdere bedrijven samen als vanuit verschillende activiteiten binnen een bedrijf. Vanwege het belang van het meewegen van cumulatie wordt onder de Omgevingswet bij de verlening van vergunningen niet alleen getoetst aan individuele normen, maar moet ook rekening worden gehouden met cumulatie. Dit houdt bijvoorbeeld in dat cumulatie een reden zou kunnen zijn voor een gemeente om strengere eisen te stellen dan de waarden of afstanden die afgeleid zijn van een individuele activiteit.

In mijn laatste brief¹¹ heb ik aangekondigd dat ik decentrale overheden meer mogelijkheden zal geven om rekening te houden met cumulatie en handelingsperspectief zal bieden met name wanneer er sprake is van overbelaste situaties. Daartoe krijgen decentrale overheden door middel van de Crisis- en herstelwet meer mogelijkheden om in te grijpen in bestaande situaties. Het ontwerp van het Chw-experiment is gelijktijdig met de bekendmaking in de Staatscourant, waarbij aan een ieder de gelegenheid werd geboden om zienswijzen kenbaar te maken, aan uw Kamer voorgelegd¹². Het ontwerp zal na verwerking van de zienswijzen ter advisering aan de Raad van State zal worden voorgelegd en vervolgens worden vastgesteld.

De mogelijkheden die de Chw biedt worden toegepast in de vorm van pilots in het kader van het Schone Lucht Akkoord (SLA) dat in januari van dit jaar door het kabinet, provincies en gemeenten werd getekend. De pilots zijn bedoeld om de emissies en immissies van fijnstof, ammoniak en geur uit stallen van veehouderijen te verminderen, vooral op plekken waar veel omwonenden worden blootgesteld aan die emissies. Bij de realisatie van deze pilots worden ook belanghebbenden zoals burgers en bedrijven betrokken. Binnenkort wordt een concept plan van aanpak voor deze pilots aan belanghebbenden voorgelegd voor commentaar. In dit plan van aanpak worden inhoudelijke aandachtspunten uitgewerkt en wordt een aanzet gedaan voor de planning met een raming van de gevraagde inzet van partijen.

Tot slot

Het rapport over de stalbeoordeling beschrijft een route naar een transitie waarmee innovatie een uitdagende en gegarandeerde bijdrage kan leveren aan integraal duurzame veehouderij. Ik ben ervan overtuigd dat de Taskforce een belangrijke rol kan spelen bij de transitie naar een systeem gericht op realisatie van emissiedoelen op bedrijfsniveau dat in het rapport wordt beschreven. Die transitie dient – naast de versnelling van de innovatie – ook nadrukkelijk invulling te geven aan het borgen van de resultaten van maatregelen voor de reductie van ammoniak, geur en fijnstof. Daadwerkelijke invulling van integraal duurzame productie geeft de veehouderij de noodzakelijke licence to produce en geeft garanties voor de kwaliteit van de leefomgeving voor burgers en het milieu.

¹¹ Kamerstukken 29 383 en 28 973, nr. 333.

¹² Kamerstuk 32 127, nr. 237.

In het komende najaar zult u nader worden geïnformeerd over het advies van de Taskforce en de acties die daaruit volgen.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer