

Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van de stukken en hebben hierover een aantal vragen.

Algemeen beleid en rechtszekerheid

1. De leden van de PVV-fractie vragen hierbij aan de staatssecretaris of het nu wel het geschikte moment is om het huidige stalbeoordelingsstelsel te vervangen, aangezien er nog steeds discussie is over de effectiviteit van eerdere emissiereductiemaatregelen.

Diverse rapporten, waaronder 'Stikstofverlies uit opgeslagen mest' (CBS, 2019), gaven aanleiding voor het onderzoek naar 'Effectiviteit emissiearme stalsystemen in de praktijk' (WUR, 2022, bijlage bij Kamerstuk 29 383, nr. 382). Uit die rapporten blijkt dat emissiereductiemaatregelen in de praktijk niet altijd waarmaken wat vooraf (mede op basis van metingen) verwacht had mogen worden. In reactie daarop is in 2023 een vernieuwing van het stelsel van stalbeoordeling ingezet. Het huidige kabinet heeft de noodzaak hiervoor onderkend en daarom is de vernieuwing van het stelsel opgenomen in het regeerprogramma. Het ontwikkelen en implementeren van het vernieuwde stelsel zal enige tijd in beslag nemen, het is daarom verstandig om niet te wachten met het starten hiervan. In de tussentijd blijft het bestaande stelsel in stand en worden waar mogelijk verbeteringen doorgevoerd.

2. Kan de staatssecretaris ook een reflectie geven op de waarborging dat veehouders niet steeds opnieuw moeten investeren in technieken die later door de overheid als onvoldoende worden beoordeeld?

Natuurlijk is het teleurstellend wanneer prestaties van emissiereductiemaatregelen in de praktijk tegenvallen. In de uitgangspunten voor het vernieuwde stelsel van stalbeoordeling is daarom opgenomen dat er meer aandacht moet zijn voor borging en zekerheid. De overheid baseert zich in de stalbeoordeling op de stand van wetenschap en kennis en zal zich dus moeten verhouden tot ontwikkelingen daarin. Zonder vooraf onhaalbaar grote onzekerheidsmarges aan te houden, is het niet helemaal te voorkomen dat in individuele situaties achteraf iets toch kan tegenvallen. De keuzes in het Programma Vernieuwing Stalbeoordeling zijn erop gericht dat dit zo min mogelijk voorkomt en dat de kansen die emissiereductiemaatregelen brengen toch kunnen worden benut.

3. Afsluitend op dit onderdeel vragen deze leden waarom er is gekozen om het Nederlandse Normalisatie Instituut (NEN) een rol te geven in de borging van innovaties en welke invloed dit heeft op de snelheid van implementatie.

Er is een brede vraag naar meer private verantwoordelijkheid in het stelsel van stalbeoordeling. De huidige systematiek is volledig publiek, met een hoog detailniveau in regelgeving. Private partijen vragen om meer ruimte om een eigen invulling te kunnen geven. Hierbij wordt ook gestreefd naar meer ruimte voor innovatie. Het beoordelingsstelsel wordt voor publieke doelen gebruikt: milieu- en natuurvergunningverlening. Dit stelt eisen aan de private invulling. Gecombineerd leidt dit tot een publiek-privaat stelsel. Een dergelijk stelsel functioneert alleen als er duidelijke en navolgbare afspraken gemaakt kunnen worden tussen marktpartijen onderling en tussen marktpartijen en de overheid. Deze afspraken kunnen, zeker als het om technische onderwerpen gaat, goed worden vastgelegd in normen. Hier zijn ook in andere domeinen goede ervaringen mee.

NEN is binnen Nederland de partij die de vastlegging van dit soort normen faciliteert. Het zogeheten normalisatietraject heeft als doel om met alle belanghebbenden tot consensus te komen over de inhoud van de normen. De normen worden gebruikt in het publiek-private stelsel, onder meer als het gaat over borging. Private partijen zullen conform de op te stellen normen

moeten gaan werken. NEN zal zelf geen rol krijgen in de borging van de prestatie van emissiereductiemaatregelen. Dit normalisatieproces neemt enkele jaren in beslag en vindt parallel plaats aan het wetgevingsproces. Het kabinet streeft ernaar om ook tussendocumenten, bijvoorbeeld conceptnormen, publiek beschikbaar te maken, zodat partijen daar zo vroeg mogelijk hun voordeel mee kunnen doen.

Effectiviteit van emissiearme stalsystemen

4. De leden van de PVV-fractie zouden van de staatssecretaris graag een uitleg ontvangen met betrekking tot het programma waarbij zowel forfaitaire emissie-indicatoren, als continue metingen mogelijk worden. Hoe wordt de betrouwbaarheid van deze methodes gewaarborgd en welke meetmethode heeft prioriteit? Hoe wordt voorkomen dat veehouders met tijdelijke emissie-labels later alsnog met juridische problemen worden geconfronteerd?

De betrouwbaarheid van beide methodes wordt gewaarborgd door voort te bouwen op de meest recente wetenschappelijke kennis daarover, onder meer gepubliceerd in de '[Richtlijnen voor het bepalen van emissies uit veestallen](#)' (WUR, 2024). Er is geen prioriteit voor één van beide methodes. Afhankelijk van de specifieke kenmerken van de bedrijfsvoering van een veehouder zal deze hier zelf een keuze in kunnen maken.

Een periodieke heroverweging van emissielabels is onderdeel van het waarborgen van de betrouwbaarheid van de werking van emissiereductiemaatregelen. Periodieke correcties en het verwerken van voortschrijdend inzicht houdt het stelsel als geheel betrouwbaar. Gevolgen voor veehouders kunnen niet op voorhand worden uitgesloten, maar tegenvallers niet corrigeren creëert juist (juridische) onzekerheid, zoals de huidige situatie laat zien.

Het Programma Vernieuwing Stalbeoordeling gaat over het betrouwbaar vaststellen van de prestaties van emissiereductiemaatregelen. Het programma gaat niet over de eisen die aan veehouders worden gesteld, bijvoorbeeld in de vorm van emissiegrenswaarden per dierplaats. Wanneer betrouwbaar vastgestelde prestaties van emissiereductiemaatregelen bekend zijn kan daarmee rekening gehouden worden in de eisen die aan emissies van veehouderijen worden gesteld.

5. Afsluitend hierop zijn deze leden benieuwd op welke manier bedrijven worden gecompenseerd die al in bestaande stalsystemen hebben geïnvesteerd die niet meer voldoen aan de nieuwe standaarden?

Het Programma Vernieuwing Stalbeoordeling richt zich op de beoordelingssystematiek en niet op de hoogte van emissiegrenswaarden. Het doel van het te vernieuwen stelsel van stalbeoordeling is om innovaties voor het reduceren van stalemissies (ammoniak, fijnstof, geur, broeikasgassen) te beoordelen op de prestatie. Het stelsel van stalbeoordeling vormt daarmee een bouwsteen voor vergunningverlening, doelsturing, toepassing van continu meten en het met vertrouwen toepassen van maatregelen. De eisen die ten aanzien van de hoogte van emissies uit stallen aan veehouders worden gesteld zijn het onderwerp van diverse andere beleidstrajecten. Binnen het Programma Vernieuwing Stalbeoordeling wordt overgangsrecht ontwikkeld om bestaande systemen met een emissiefactor over te brengen naar het nieuwe stelsel, voor zover dit mogelijk is. Compensatie in welke vorm dan ook is dan ook niet aan de orde.

Kosten en financiële impact voor boeren

6. De leden van de PVV-fractie zouden graag een reactie van de staatssecretaris ontvangen over wie de kosten gaat dragen voor het accreditatie- en certificeringssysteem?

De zekerheid van prestaties van emissiearme stalsystemen en technieken moet worden verhoogd, maar het vergroten van zekerheid gaat vaak gepaard met kosten. Betaalbaarheid en de kostenverdeling tussen partijen binnen het stelsel zijn daarin belangrijk. Certificering en accreditatie zijn in zichzelf private instrumenten; de kosten hiervan komen zonder aanpalend beleid en stimuleringsmaatregelen dan ook bij marktpartijen te liggen. Er zijn diverse invullingen mogelijk van het accreditatie- en certificeringssysteem, en in de nadere uitwerking zal expliciet rekening gehouden worden met de kosten.

7. Kan de staatssecretaris ook toelichten hoe deze nieuwe regelgeving zich verhoudt tot de belofte om boeren perspectief te bieden en onnodige lasten te verminderen?

Het Programma Vernieuwing Stalbeoordeling draagt bij aan het perspectief van boeren door het faciliteren van vergunningverlening, doelsturing, toepassing van continu meten en het met meer vertrouwen toepassen van innovatieve technische en managementmaatregelen.

8. Heeft de staatssecretaris er al zicht op welke concrete financiële lasten dit nieuwe beoordelingssysteem met emissie-labels en monitoringseisen met zich mee brengt voor boeren en welke steunmaatregelen worden overwogen?

Het in beeld brengen van de concrete financiële lasten van het vernieuwde stelsel is onderdeel van de nadere uitwerking die nu plaatsvindt.

9. Afsluitend hierop vragen deze leden wat er gebeurt wanneer blijkt dat de marktomvang niet groot genoeg is om dit nieuwe stelsel rendabel te maken, zoals in de beslisnota wordt genoemd?

In het normalisatietraject dat NEN faciliteert, worden door de belanghebbende publieke en private partijen normen opgesteld waarin wordt beschreven hoe emissiereductiemaatregelen beoordeeld kunnen worden. Deze normen moeten geschikt zijn om in milieu- en natuurregelgeving gebruikt te worden. De partijen die gebruik maken van deze normen dragen bij aan de totstandkoming ervan. Voor deze partijen, dit zijn de conformiteitsbeoordelende instanties (CBI's) en de leveranciers, is dit alleen een rendabele activiteit indien voldoende emissiereductiemaatregelen kunnen worden getoetst, die vervolgens bij voldoende veehouders kunnen worden verkocht. Op dit moment is het beeld dat de markt voor emissiereducerende maatregelen en technieken groot genoeg zal zijn voor een rendabel stelsel. Dit zal echter in de nadere uitwerking onderzocht worden. Op de uitkomsten daar van kan ik nog niet vooruitlopen. Onder meer in het Regieorgaan 'Versnellen innovatie emissiereductie duurzame veehouderij' worden kansrijke ideeën getest op deze aspecten. Het kabinet zet, zoals vermeld in het regeerprogramma, onder andere innovatie centraal. Boeren krijgen de ruimte om te ondernemen en tegelijkertijd bij te dragen aan het halen van de verschillende doelen die de maatschappij van hen vraagt.

Private certificering en controlemechanismen

10. De leden van de PVV-fractie vragen de staatssecretaris waarom een deel van de verantwoordelijkheid voor stalbeoordeling wordt overgeheveld naar private partijen en hoe hierbij de neutraliteit wordt gewaarborgd.

De huidige situatie met lijsten emissiefactoren zorgt voor een hoog detailniveau in regelgeving. Er is vanuit private partijen een grote vraag naar meer eigen invulling in het stelsel van stalbeoordeling. De neutraliteit en effectiviteit zullen worden gewaarborgd door een rolverdeling in certificering en/of accreditatie, met afspraken die worden vastgelegd in normen. Met

accreditatie wordt bijvoorbeeld geborgd dat de certificerende instantie onafhankelijk, onpartijdig en deskundig te werk gaat.

11. Evenals hoe voorkomen gaat worden dat door private certificeringsinstanties de kosten en bureaucratie voor boeren onnodig hoog worden.

Het private deel van het stelsel wordt door certificeringsinstanties ingevuld. De toetsing van emissiereductiemaatregelen voor het emissielabel en de toetsing van de dienst van continu meten gaan gepaard met kosten. Veehouders en leveranciers van emissiereductiemaatregelen kunnen kiezen voor de certificeringsinstantie die het meest past bij hun eisen, inclusief tarieven. Er wordt gewerkt aan een stelsel waar meer certificerende instanties in kunnen gaan opereren die dat in concurrentie gaan doen. Zoals hierboven ook al aangegeven, is het in beeld brengen van de concrete financiële lasten van het vernieuwde stelsel onderdeel van de nadere uitwerking die nu plaatsvindt.

12. Afsluitend hierop vragen deze leden de staatssecretaris of hij kan aangeven welke waarborging er is dat dit nieuwe systeem juridisch houdbaar is en niet leidt tot rechtszaken zoals eerder met de stikstofregels?

Het nieuwe stelsel van stalbeoordeling is gericht op het beoordelen van stalsystemen in het kader van vergunningverlening voor milieubelastende activiteiten. Het stelsel wordt daarnaast op dusdanige wijze ontwikkeld dat dit met vertrouwen betrokken kan worden bij de beoordeling van aanvragen voor een Natura 2000-activiteit, dat wil zeggen dat het ook als basis kan dienen voor de beoordeling op individueel stalniveau. Daarbovenop blijft een passende beoordeling waarschijnlijk noodzakelijk voor het verlenen van een natuurvergunning.

Internationale concurrentiepositie en landbouwbeleid

13. De leden van de PVV-fractie zijn benieuwd of en hoe de staatssecretaris kan voorkomen dat Nederlandse boeren door deze extra regels op achterstand worden gezet ten opzichte van buitenlandse concurrenten.

Het beoordelen van emissiereductiemaatregelen ten behoeve van de vergunningen van veehouderijen verandert, maar dit resulteert als zodanig niet in extra regels voor boeren. Doelsturing in combinatie met continu meten is er juist op gericht het aantal regels te verkleinen.

14. Is de staatssecretaris ook bereid de invoering van deze regelgeving uit te stellen totdat een grondige evaluatie heeft plaatsgevonden van de effectiviteit van bestaande emissiearme stalsystemen?

Nee, de uitwerking en invoering zijn juist nodig om de effectiviteit van emissiearme stalsystemen beter te kunnen beoordelen en waarborgen. Voor bestaande systemen zal overgangsrecht worden ontwikkeld. Hierin is vanzelfsprekend aandacht voor de daadwerkelijke werking van deze systemen en hoe deze aangetoond of indien nodig verbeterd kan worden. De eerdere rapporten, waaronder het rapport 'Schatting van stikstofverliezen uit stallen op basis van de stikstof-fosfaat verhouding in afgevoerde mest' (WUR, 2023, bijlage bij Kamerstuk 29 383, nr. 406), worden hierbij betrokken.

15. Hoe verhoudt dit nieuwe systeem zich tot de stikstof- en emissieregels in Duitsland en België? Zijn Nederlandse boeren straks opnieuw strenger gereguleerd dan hun concurrenten?

Het stelsel van stalbeoordeling vormt de basis voor vergunningverlening, doelsturing, toepassing van continu meten en het met vertrouwen toepassen van innovaties. De eisen die aan veehouders worden gesteld ten aanzien van de hoogte van emissies, waaronder stikstof, worden hiermee niet vastgesteld. Deze zijn het onderwerp van andere trajecten en maken geen deel uit van dit programma.

16. Is het met het oog op de aanloop naar het stikstofbeleid en ontwikkelingsbeleid dierwaardige veehouderij bestuurlijk wel een juist moment voor de Uitgangspunten Programma Vernieuwing Stalbeoordeling?

Het nieuwe stelsel voor de beoordeling van prestaties van stalsystemen staat zoals eerder aangegeven los van het stellen van mogelijke nieuwe eisen aan veehouders ten aanzien van de hoogte van emissies, waaronder stikstof. Ook het vormgeven van de regels voor dierenwelzijn staat los van de inrichting van het stelsel van beoordeling van prestaties van emissiearme stalsystemen en technieken. Wel is in het nieuwe stelsel ruimte voor integrale afwegingen, er kan dus aan de (elders bepaalde) regels voor dierenwelzijn worden getoetst. Daarnaast draagt het Programma Vernieuwing Stalbeoordeling bij aan een betere borging van de werking van emissiearme stalsystemen en technieken.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de stukken ter voorbereiding op het programma Vernieuwing Stalbeoordeling. Deze leden wensen in dit kader enkele specifieke aandachtspunten te benadrukken en vragen hierover nadere toelichting van het kabinet.

17. De leden van de VVD-fractie constateren dat de huidige Regeling ammoniak en veehouderij (Rav)-systematiek niet langer voldoet en dat vergunningverlening enkel mogelijk is via een passende beoordeling. Deze leden vragen het kabinet hoe de transitie naar het nieuwe beoordelingsstelsel zo wordt ingericht dat deze de innovatie niet vertraagt en vergunningverlening niet verder bemoeilijkt.

Het nieuwe stelsel is gericht op het beoordelen van stalsystemen voor de Omgevingsvergunning van milieubelastende activiteiten. Daarbij wordt ook gekeken naar de toepasbaarheid van het stelsel bij het verlenen van Omgevingsvergunningen voor een Natura 2000-activiteit. Het stelsel wordt op een dusdanige wijze ontwikkeld dat dit met vertrouwen als basis toegepast kan worden bij de beoordeling van aanvragen voor Omgevingsvergunning Natura 2000-activiteit. In de ontwikkeling van het overgangsrecht voor de transitie naar het nieuwe stelsel zal rekening worden gehouden met innovatie en vergunningverlening.

In de tussentijd wordt binnen de bestaande regelgeving ook gewerkt aan verbetering, onder meer door aanpassing van de systeembeschrijvingen van emissiereductiemaatregelen. Ook worden tussenresultaten, zoals conceptnormen, zoveel mogelijk benut zodat de partijen die binnen het stelsel opereren zo vroeg mogelijk weten waar ze aan toe zijn.

18. Welke tijdelijke maatregelen worden overwogen om de impasse in vergunningverlening voor emissiearme stalsystemen op te lossen?

Op dit moment is vergunningverlening voor een Natura 2000-activiteit waar een emissiearm stalsysteem bij betrokken is, enkel mogelijk via een passende beoordeling. Het kabinet werkt aan het op gang brengen van vergunningverlening via de Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel. Daarnaast is de minister van LVVN in gesprek met de provincies over ondersteuning van ondernemers bij het opstellen van een passende beoordeling bij hun aanvraag

voor een vergunning Natura 2000-activiteit.

19. De leden van de VVD-fractie achten het een cruciaal punt dat het kabinet een helder en werkbaar alternatief voor de Rav-lijst moet formuleren; om technische innovaties mogelijk te maken en de stikstofuitstoot daadwerkelijk te verminderen. Hoe beoordeelt het kabinet de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen in het faciliteren van innovaties?

Het stelsel van stalbeoordeling vormt de basis voor vergunningverlening, doelsturing, toepassing van continu meten en het met vertrouwen toepassen van innovaties. Hierbij zijn met name zekerheid en borging van cruciaal belang. Als met voldoende mate van zekerheid aangetoond kan worden dat emissiereductiemaatregelen ook in de praktijk het beoogde effect bereiken, dan wordt dit een helder en werkbaar alternatief voor de Rav-lijst. De uitgangspunten zijn met dat doel tot stand gekomen.

20. Op welke termijn verwacht het kabinet dat het nieuwe beoordelingsstelsel operationeel zal zijn en welke garanties biedt het dat de emissiereductie daadwerkelijk wordt gerealiseerd?

Het operationeel maken van het nieuwe beoordelingsstelsel gebeurt door middel van vier processen die parallel aan elkaar lopen:

1. Regelgeving
De wijziging van de regelgeving heeft betrekking op het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en de Omgevingsregeling (Or). Dit betreft regelgeving onder de Omgevingswet. Deze wijzigingen kosten doorgaans twee jaar nadat het ontwerp klaar is.
2. Vaststellen van normen voor beoordeling van emissiereductiemaatregelen
Het traject om met alle belanghebbenden (publiek en privaat) in consensus tot een norm te komen duurt volgens de verwachting van NEN tot 2028. Tussenresultaten, zoals conceptnormen, zullen voor zover mogelijk worden benut in de tussentijd.
3. Sleutelpartijen
In het publiek-private stelsel verandert de rolverdeling. Publieke en private sleutelpartijen moeten in positie gebracht zijn om hun rol goed te kunnen uitoefenen. Dit vindt gelijktijdig plaats aan de ontwikkeling en implementatie van de regelgeving, omdat deze partijen hierin ook betrokken worden.
4. Overgangsrecht
Nadat de ontwerp-regelgeving gereed is, en dus preciezer bekend is hoe het nieuwe stelsel eruit ziet, zal overgangsrecht worden ontworpen. Dit betekent dat ook bestaande beoordelingen in het nieuwe stelsel ondergebracht moeten worden. Gezien de grotere vraag naar zekerheid en borging zal dit niet één-op-één kunnen plaatsvinden. Hoe dit er precies uit ziet, dient nader bepaald te worden.

Gelijktijdig hieraan worden ook korte termijn-verbeteringen getroffen die mogelijk zijn binnen het bestaande stelsel van stalbeoordeling.

Een beoordelingsstelsel als zodanig biedt geen garantie dat emissiereductie daadwerkelijk gerealiseerd wordt. Het stelsel van stalbeoordeling vormt de basis voor vergunningverlening, doelsturing, toepassing van continu meten en het met vertrouwen toepassen van innovaties. De eisen met betrekking tot emissiereductie die aan veehouders gesteld worden, in combinatie met de mogelijke maatregelen (beste beschikbare technieken), bepalen de mate waarin emissiereductie bereikt wordt. Het vernieuwde stelsel zorgt ervoor dat er meer zekerheid is dat wat vergund is, ook daadwerkelijk wordt bereikt.

21. De leden van de VVD-fractie merken op dat in België nog steeds een functionerende lijst voor ammoniak-reducerende systemen bestaat, te weten de AER-lijst. Deze leden vragen of het

kabinet

heeft onderzocht of, en in hoeverre, het Belgische model als inspiratie kan dienen voor de Nederlandse situatie. Wat zijn de juridische en technische verschillen tussen de AER-lijst en de Rav-systematiek, en zou een vergelijkbaar model in Nederland een oplossing kunnen bieden voor de problemen rondom vergunningverlening?

De Vlaamse AER-lijst lijkt in hoofdlijnen op de Nederlandse emissiefactorenlijst uit bijlage V van de Omgevingsregeling (voorheen Rav). In Nederland zijn meer onderzoeksrapporten over de werking van emissiearme systemen in de praktijk. Hieruit blijkt dat de emissiereductie ten opzichte van de emissiefactorenlijst tegenvalt. Dit bemoeilijkt de vergunningverlening voor een Natura 2000-activiteit. Gezien de gelijkenis tussen de Vlaamse AER-lijst en het huidige Nederlandse stelsel is een systeem zoals in Vlaanderen helaas geen oplossing voor de problematiek met de natuurvergunningen.

22. De leden van de VVD-fractie vragen daarnaast wanneer het kabinet de benoemde wijziging van de Omgevingsregeling zal indienen bij de Kamer, en hoe het genoemde traject dat daarbij hoort eruitziet.

Hierop zal nader worden ingegaan in de brief die voor de zomer aan de Kamer verzonden zal worden.

23. Deze leden willen ook weten hoe het private stelsel eruit zal zien, wie hiervoor verantwoordelijk wordt en hoe het toezicht hierop is gewaarborgd.

De exacte vormgeving van het stelsel en de rolverdeling daarbinnen wordt momenteel uitgewerkt; hierover vinden gesprekken plaats. Op dit moment staat vast dat het nieuwe stelsel gebruik zal maken van conformiteitsbeoordeling. Dit is een vorm van zelfregulering. Hierbij worden afspraken gemaakt die vervolgens gecontroleerd worden door partijen in de markt. In veel andere domeinen worden producten en diensten ook op deze manier gereguleerd. Omdat het hier gaat om een publiek-privaat stelsel worden de eisen aan dit stelsel in regelgeving opgenomen. In de ontwikkeling wordt aangesloten bij staand beleid over het gebruik van deze instrumenten, zoals enkele jaren geleden verwoord in de Kamerbrief 'Certificatie en accreditatie in het kader van het overheidsbeleid' (Kamerstuk 29 304, nr. 6). Onderdeel daarvan is dat er naast private controle ook altijd publiek toezicht plaatsvindt. Zoals aangegeven in de Kamerbrief van 19 december 2024 wordt de Kamer voor de zomer van dit jaar nader geïnformeerd over de uitwerking van het programma; het streven is ook op dit punt meer duidelijkheid te geven.

24. De leden van de VVD-fractie vragen wat betreft de betaalbaarheid en kostenverdeling van het nieuwe stelsel of dit niet grotendeels de verantwoordelijkheid van de markt zelf is. Ontwikkelaars en marktpartijen die hun innovatie gevalideerd willen zien, hebben immers zelf een belang bij deze validatie. Kan het kabinet hierop reflecteren?

Het nieuwe stelsel van stalbeoordeling ziet op een publiek-private verantwoordelijkheidsverdeling. Dit is een flinke verandering gezien het huidige stelsel volledig publiek georganiseerd is. Om deze overgang mogelijk te maken, zal het Rijk in ieder geval de ontwikkelfase bekostigen, zoals de ontwikkeling van de normen ten behoeve van de beoordeling van stalemissies en de opdracht voor het opstellen van het certificatieschema voor het emissielabel. Idealiter moet het stelsel op eigen benen kunnen staan, zonder financiële ondersteuning van het Rijk gezien conformiteitsbeoordeling een vorm van zelfregulering is. Hierbij ligt dus na implementatie inderdaad de verantwoordelijkheid voor de bekostiging bij de markt.

25. De leden van de VVD-fractie willen verder weten hoe de borging van additieven in voer en mest is

geregeld. Hoe vindt de validatie van emissievermindering plaats en valt dit binnen het Programma Vernieuwing Stalbeoordeling? Zo niet, waar wordt dit dan geregeld?

Additieven voor voer en mest kunnen gezien worden als managementmaatregelen. Deze maatregelen zijn ook onderdeel van het Programma Vernieuwing Stalbeoordeling en kunnen in aanmerking komen voor een emissielabel. Er wordt dan op basis van een norm bezien of deze maatregelen voldoen aan vereisten en randvoorwaarden voor het toekennen van een emissielabel. Het gaat hierbij onder andere over de gemeten emissiereductie, de borging van de werking in de praktijk en randvoorwaarden zoals (brand)veiligheid, robuustheid, dierenwelzijn en mogelijke afwentelingseffecten op andere emissies of op water en bodem van de maatregel. Daarnaast biedt de mogelijkheid tot doelsturing in combinatie met continu meten mogelijkheden aan veehouders om deze maatregelen hiervoor in te zetten.

26. De leden van de VVD-fractie vragen ook of het klopt dat het hele stelsel is gebaseerd op de combinatie tussen staltechniek en een emissieplafond per bedrijf. Hoe en wanneer wordt dit emissieplafond dan bepaald en vastgesteld, indien dit juist is?

Het stelsel van stalbeoordeling is gebaseerd op een combinatie van beoordeling en normering. Normering vindt op verschillende wijzen plaats, bijvoorbeeld een maximale emissie per dierplaats (stikstof en fijnstof milieu), maximale concentraties (fijnstof), een maximale geurbelasting op woningen en een maximale depositie van stikstof (natuur). Het Programma Vernieuwing Stalbeoordeling gaat over de beoordeling. De eisen die aan veehouders worden gesteld ten aanzien de hoogte van emissies, waaronder stikstof, zijn het onderwerp van diverse andere trajecten. In het geval van een doelvoorschriftenvergunning i.c.m. continu meten is er daarnaast sprake van een emissieplafond op stalniveau. Zie hiervoor ook de 'Contourenbrief bedrijfsspecifieke emissienormen stikstof en broeikasgassen' die de minister van LVVN op 14 februari 2025 aan de Kamer heeft verzonden (Kamerstuk 35 334, nr. 331).

27. De leden van de VVD-fractie wijzen erop dat het kabinet stelt dat het nieuwe stelsel complex is en tijd nodig heeft. Deze leden vragen wat er de afgelopen jaren is gebeurd, aangezien de problematiek al sinds de Programma Aanpak Stikstof (PAS)-uitspraak (Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603) bekend is.

De afgelopen jaren is gewerkt aan een handreiking passende beoordeling om de natuurvergunningverlening voor emissiearme stalsystemen verder te helpen. Het onderzoek "Toolbox passende beoordeling emissiearme stalsystemen" heeft er toe geleid dat er helaas nog geen handreiking opgesteld kan worden waarin stappen worden beschreven die (met het doorlopen daarvan) kunnen leiden tot juridisch houdbare vergunningen (Kamerstuk 29 383, nr. 414). Wel bieden de resultaten van het onderzoek handvatten die door de minister van LVVN momenteel nader worden uitgewerkt. Daarnaast werkt het kabinet aan het weer op gang brengen van vergunningverlening via de Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel.

28. Bovendien wordt met NEN uitgewerkt hoe het stelsel van stalbeoordeling kan worden ingericht. Wat is de tijdlijn van dit traject?

Zoals hierboven aangegeven omvat het traject vier processen die parallel aan elkaar lopen, waaronder het vaststellen van normen voor beoordeling van emissiereductiemaatregelen. Het inmiddels gestarte traject om met alle belanghebbenden (publiek en privaat) in consensus tot een norm te komen duurt volgens de verwachting van NEN tot 2028. Tussenproducten die uit dit proces volgen worden zoveel als mogelijk gepubliceerd en benut.

29. De leden van de VVD-fractie ontvangen tot slot graag een stand van zaken over de uitvoering van

de motie van het lid Van Campen c.s. (Kamerstuk 35334, nr. 266), die oproep tot het opstellen van een handreiking voor passende beoordeling en die eind 2023 al gereed had moeten zijn. Welke concrete stappen zet het kabinet om deze handreiking alsnog op te leveren?

In de Kamerbrief van 25 november 2022 (Kamerstuk 34 682, nr. 108) heeft de toenmalige minister voor Natuur en Stikstof toegezegd een handreiking passende beoordeling op te stellen. Op 14 juni 2024 zijn de resultaten van het onderzoek naar het opstellen een dergelijke handreiking toegestuurd naar de Kamer (Kamerstuk 29 383, nr. 414). Het onderzoek heeft er toe geleid dat er helaas nog geen handreiking opgesteld kan worden waarin stappen worden beschreven die (met het doorlopen daarvan) kunnen leiden tot juridisch houdbare vergunningen. Wel bieden de resultaten van het onderzoek handvatten die door de minister van LNV momenteel nader worden uitgewerkt. De minister van LNV is hierover in gesprek met de bevoegde gezagen en de betrokken sectoren om samen te werken aan een handreiking passende beoordeling. Daarnaast is de minister van LNV verder in gesprek gegaan met bevoegde gezagen en techniekleveranciers om meer inzicht te kunnen krijgen in de emissiereducerende werking van dergelijke systemen en hoe dit ingezet kan worden in een passende beoordeling.

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie

De leden van de BBB-fractie hebben de Kamerbrief over Programma Vernieuwing Stalbeoordeling gelezen en hebben daarover een aantal vragen aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat.

30. De leden van de BBB-fractie vragen ten eerste wat het te verwachten tijdspad is voor de uitwerking van de nieuwe beoordelingssystematiek. Daarnaast willen deze leden graag weten of er een versnelling van het programma mogelijk is.

Zoals hierboven aangegeven omvat het traject vier processen die parallel aan elkaar lopen, waaronder het vaststellen van normen voor beoordeling van emissiereductiemaatregelen. Het traject om met alle belanghebbenden (publiek en privaat) in consensus tot een norm te komen duurt volgens de verwachting van NEN tot 2028. Het gelijktijdige traject om regelgeving onder de Omgevingswet aan te passen vergt ook enkele jaren. Het doorvoeren van een dergelijke stelselwijziging en het goed vormgeven van de overgang daarnaar kan niet sneller. In de tussentijd wordt binnen de bestaande regelgeving ook gewerkt aan verbetering, onder meer door aanpassing van de systeembeschrijvingen van emissiereductiemaatregelen. Ook worden tussenresultaten, zoals conceptnormen, zoveel mogelijk benut zodat de partijen die binnen het stelsel opereren zo vroeg mogelijk weten waar ze aan toe zijn.

31. De leden van de BBB-fractie willen ook graag weten hoe de ontwikkeling en implementatie van innovatieve stalsystemen en emissiereductiesystemen op dit moment kunnen worden gestimuleerd en gesteund, als de nieuwe beoordelingssystematiek zo lang op zich laat wachten.

Totdat het vernieuwde stelsel is geïmplementeerd blijft het bestaande stelsel van stalbeoordeling, onder de Omgevingswet, in werking. De beoordeling voor milieuvergunningen bestaat en functioneert nog. Voor de beoordeling voor natuurvergunningen lopen ook andere korte termijntrajecten, zoals de Handreiking Passende Beoordeling. Onderdeel van het stimuleren van nieuwe innovatie is ook het opschonen van de bestaande emissiefactoren wanneer de werking hiervan aantoonbaar achterblijft. Daarnaast wordt de ontwikkeling gesteund in het Regieorgaan 'Versnellen innovatie emissiereductie duurzame veehouderij' en zijn projecten die subsidie uit de SBV innovatiemodule hebben gekregen in uitvoering.

32. De leden van de BBB-fractie willen verder weten hoe het tijdstraject van het NEN-traject er nu precies uitziet. In de Kamerbrief wordt aangegeven dat het erkenningstraject wordt verbeterd,

maar

de ervaring leert dat het een paar jaar duurt voordat stalsystemen worden erkend. Deze leden vragen daarom of het voor stallenbouwers nog wel aantrekkelijk is om via het huidige traject een systeem erkend te krijgen, of dat zij zullen wachten op het nieuwe stelsel.

Het traject om met alle belanghebbenden (publiek en privaat) in consensus tot een norm te komen duurt volgens de verwachting van NEN tot 2028. In de tussentijd worden tussenresultaten zoveel mogelijk gedeeld. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om conceptnormen; dit geeft een indicatie voor de genoemde partijen waaraan getoetst zal worden. Partijen die praktijkrijpe emissiereductiemaatregelen hebben, waarvan het effect door middel van metingen getoetst kan worden, wordt aangeraden niet te wachten op het nieuwe stelsel, maar het bestaande stelsel te benutten.

33. De leden van de BBB-fractie vragen daarnaast of het NEN-traject ervoor zal zorgen dat stalsystemen internationaal worden erkend, aangezien dit voor fabrikanten een belangrijke factor is bij investeringen. Deze leden willen ook weten hoe het staat met het Verificatie van milieutechnologieën voor landbouwproductie (VERA)-protocol, dat hiervoor zou worden ontwikkeld.

De VERA-samenwerking bestaat niet meer omdat teveel landen zich hieruit hebben teruggetrokken. Nederland zet wel in op samenwerking. De wetenschappelijke meetrichtlijnen worden in samenwerking met Vlaamse instellingen ontwikkeld. NEN is onderdeel van de Europese normalisatiestructuur, dit kan mogelijk op termijn ook bijdragen aan makkelijkere erkenning binnen Europa. Dat hangt echter wel af van het animo hiervoor in andere landen.

34. De leden van de BBB-fractie maken zich ook zorgen over de aantrekkelijkheid van de nieuwe systematiek voor kleinere veehouderijsectoren. Deze leden vragen of de markt groot genoeg zal zijn om investeringen in stalsystemen voor deze sectoren te stimuleren. Daarnaast merken deze leden op dat nieuwe innovaties vaak afkomstig zijn van kleinere bedrijven of start-ups, die nu vaak vastlopen in het erkenningsproces door een gebrek aan middelen. Deze leden willen weten of het ontwikkelen van een emissielabel voor deze partijen straks eenvoudiger wordt dan in de huidige systematiek.

Gezien de toegenomen eisen aan zekerheid over emissies op individueel bedrijfsniveau is de verwachting niet dat de beoordeling voor het emissielabel goedkoper zal zijn dan nu het geval is in de huidige situatie voor een emissiefactor. Wel ontstaat door het toevoegen van doelsturing in combinatie met continu meten experimenteerruimte om ideeën uit te proberen bij veehouders die hier gebruik van willen maken. Daarnaast wordt in het Regieorgaan 'Versnellen innovatie emissiereductie duurzame veehouderij' gewerkt aan het daadwerkelijk in de praktijk uittesten van innovatieve ideeën.

35. De leden van de BBB-fractie ontvangen tot slot signalen dat gemeenten terughoudend zijn in het verlenen van een proefstalstatus, ondanks de mogelijkheid daartoe onder de nieuwe Omgevingswet. Deze leden willen weten hoe vaak gemeenten tot nu toe een proefstalstatus hebben erkend en of de staatssecretaris bereid is om gemeenten hierbij te ondersteunen als blijkt dat dit slechts beperkt gebeurt.

Het verlenen van maatwerkvergunningen voor innovatieve stallen (voorheen proefstallen genoemd) is onder de Omgevingswet inderdaad een bevoegdheid van gemeenten. Deze vergunningen worden niet centraal bijgehouden en het is daarom onbekend hoe vaak deze vergunningen worden verstrekt. Indien blijkt dat dit beperkt gebeurt om redenen die verband houden met de beoordelingssystematiek voor emissiereductiemaatregelen dan kunnen de minister van LNV en ik daarover desgewenst het gesprek aangaan met de VNG. Overigens worden gemeenten in de uitvoering van deze bevoegdheid desgewenst nog altijd door de Technische Adviespool (TAP) en RVO geadviseerd via het Loket Advies Stalemissies (LAS).

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdD-fractie

De leden van de PvdD-fractie hebben kennisgenomen van de Kamerbrief over de Uitgangspunten Programma Vernieuwing Stalbeoordeling en hebben hier nog enkele vragen over.

36. De leden van de PvdD-fractie wijzen erop dat de enorme schaal waarop we in Nederland dieren fokken en doden leidt tot grote problemen voor onder andere de natuur, waterkwaliteit en gezondheid van mens én dier. Er is een forse reductie van de uitstoot nodig maar in plaats van dat het kabinet daar werk van maakt, zet het vol in op technologie en innovatie. In plaats van dat het kabinet de veestapel inkrimpt en boeren helpt om te schakelen naar duurzame landbouw, tuigt het nieuwe beoordelingssystemen op, waardoor veehouders telkens weer zullen moeten investeren in nieuwe lapmiddelen. Deze leden constateren dat al deze beoordelingsmechanismen en waslijsten aan regels niet nodig zouden zijn, als we een natuurinclusief, duurzaam en houdbaar landbouwsysteem zouden hebben, in combinatie met een robuuste natuur. Deelt de staatssecretaris deze mening?

Het klopt dat er een geborgde daling van de stikstofemissie nodig is. De Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel werkt onder andere daar aan. Emissiereductie zal onder meer geborgd worden door toe te werken naar sturing op emissie in plaats van depositie. Emissiearme stalsystemen en technieken kunnen daar bij goed onderhoud en goed gebruik een belangrijke rol in spelen. Het is daarbij van belang dat de prestaties daarvan op de juiste wijze beoordeeld worden.

37. Op basis van welke onderbouwing kiest het kabinet er dan toch voor om niet aan een systeemverandering te werken, maar in te blijven zetten op technologische lapmiddelen?

Een efficiënte en innovatieve voedselproductie draagt bij aan voedselzekerheid en aan ruimte voor en behoud van biodiversiteit en natuur, zowel nationaal als mondiaal.

Verschillende studies laten zien dat het reductiepotentieel door inzet van technieken en (management)maatregelen op bedrijven aanzienlijk is. Diverse factoren, waaronder goed onderhoud en goed gebruik, spelen daarbij een rol. Het is dus van belang om hier op in te blijven zetten.

38. Welke lessen heeft dit kabinet geleerd van het verleden, van de mislukte technologische innovaties en de nadelige gevolgen voor boeren?

Uit verschillende onderzoeken, waaronder het onderzoek 'Verbetering van effectiviteit emissiearme stalsystemen in de praktijk' (WUR, 2022, bijlage bij Kamerstuk 29 383, nr. 382) komt naar voren dat de huidige reguleringsystematiek in de gehele keten van ontwerp, beoordeling en gebruik van een emissiearm stalsysteem niet effectief functioneert. Zoals aangegeven in de beleidsreactie van 25 november 2022 op dat rapport worden de aanbevelingen uit dit onderzoek overgenomen, en onder meer uitgewerkt in het interdepartementale Programma Vernieuwing Stalbeoordeling. Inherent aan innovatie is dat ideeën soms niet lukken of anders uitpakken in de praktijk. Dat is geen reden om minder in te zetten op innovatie, maar om de beoordeling ervan te verbeteren.

39. Hoe kijkt het kabinet naar de eerdere adviezen van prominente adviesorganen, zoals de Algemene Rekenkamer?

De leden van de PvdD-fractie constateren dat eerder onder andere de Algemene Rekenkamer namelijk concludeerde dat het effect van technieken om de uitstoot van schadelijke stoffen terug te dringen vaak wordt overschat, waardoor steeds weer aanvullende maatregelen nodig zijn om binnen de milieugrenzen te blijven. Ook de staatssecretaris geeft in de Kamerbrief aan dat technieken in de praktijk minder of zelfs geen significante ammoniakemissiereducties bieden. Toch gaat het kabinet volop door op deze route. Deze leden vinden dit onbegrijpelijk. Kan de staatssecretaris aangeven op basis van welke onderbouwing, adviezen en onderzoeken ervoor is gekozen om meer in te zetten op innovaties, terwijl voorbeelden uit het verleden telkens laten zien dat deze route niet werkt en zelfs tot grote problemen kan leiden? Telkens weer wordt er belastinggeld gebruikt om een bepaald stalsysteem, zoals de emissiearme stalvloeren, te stimuleren. Boeren zitten vast aan de lening, maar de problemen werden niet opgelost. Het kabinet zegt nu alleen in te zetten op innovatie dat een “reële zekerheid” biedt. Een nieuw frame, waarmee boeren verder in de problemen worden gebracht. Want een reële zekerheid kan je niet garanderen. Kan het kabinet aangeven wat “reële zekerheid” betekent? Betekent dat: zekerheid dat (alleen) de uitstoot naar beneden gaat, of zekerheid dat de innovatie er ook daadwerkelijk voor gaat zorgen dat de problemen integraal worden opgelost, waaronder dierenwelzijn?

Niet duidelijk is op welke adviezen gedoeld wordt. Waar relevant en mogelijk wordt rekening gehouden met aanbevelingen van prominente adviesorganen, zoals de Algemene Rekenkamer. Verschillende studies, waaronder de studie ‘Verkenning effecten landbouwinnovaties’ van de WUR, laten zien dat het reductiepotentieel door inzet van technieken en (management)maatregelen op bedrijven aanzienlijk is. Diverse factoren, waaronder goed onderhoud en goed gebruik, spelen een belangrijke rol in de daadwerkelijk te realiseren emissiereductie.

De emissiefactoren zoals we die nu kennen, geven de gemiddelde ammoniakemissie van emissiearme stalsystemen en technieken aan. Dat is afdoende om aan de norm te voldoen en de beste beschikbare technieken voor te schrijven. Echter, voor de natuurvergunningverlening is gebleken dat deze systematiek onvoldoende zekerheid biedt voor de beoordeling van stikstofeffecten op individueel bedrijfsniveau.

In het bestaande stelsel wordt een gemiddelde van een aantal proefmetingen als emissiefactor in de bijlage van de Omgevingsregeling opgenomen, zonder dat is weergegeven hoe groot de betrouwbaarheid hiervan is. Onder reële zekerheid wordt verstaan dat de mate waarin metingen en berekeningen zekerheid geven aan emissie-indicatoren in het nieuwe stelsel wel wordt meegenomen. Hierin zijn verschillende vormen mogelijk die momenteel worden uitgewerkt.

40. De leden van de PvdD-fractie constateren dat de staatssecretaris in de Kamerbrief allerlei algemeenheden schrijft over dat het nieuwe systeem niet ten koste moet gaan van het mestbeleid en lacunes en overlap moet worden vermeden. Deze leden wijzen erop dat dit, gezien de huidige staat van de landbouw en de omvang van het mestprobleem, zwaar onvoldoende is. Zullen de innovaties leiden tot een forse vermindering van de mestproductie? Zo nee, waarom zet het kabinet hier dan toch op in, aangezien dit er alleen maar voor zal zorgen dat boeren nog verder vast komen te zitten in het huidige systeem terwijl de urgente problemen niet worden opgelost?

Technische en managementmaatregelen die hier bedoeld worden, zijn gericht op het terugdringen van emissies uit stallen. Brongerichte maatregelen, waarbij mest gescheiden wordt bij de bron in de stal, worden onder andere toegepast om de vorming van ammoniak (of methaan) vanaf de stalvloer te voorkomen of te verminderen. Dit staat los van de aanpak van de mestproblematiek. De minister van LNV heeft de Tweede Kamer eerder geïnformeerd over haar aanpak om de druk op de mestmarkt te verlichten (Kamerstuk 33 037, nr. 559).

41. De leden van de PvdD-fractie missen aandacht voor dierenwelzijn in de Kamerbrief van de staatssecretaris. De dieren zijn immers de grootste slachtoffers van dit systeem. De staatssecretaris schrijft alleen dat een uitgangspunt is dat de systemen moeten voldoen aan de 'minimale' eisen voor dierenwelzijn. Deze leden wijzen erop dat de doelen voor bijvoorbeeld een 'dierwaardige' veehouderij hiermee niet dichterbij komen. De pogingen van de overheid en de vee-industrie om de milieu-impact van de veehouderij te verminderen, hebben de afgelopen decennia geleid tot het aanpassen van stallen met technieken en innovaties die direct of indirect ten koste gaan van dierenwelzijn. Denk aan de zogenaamde emissiearme stalvloeren en de luchtwassers, waarmee de risico's op een stalbrand aanzienlijk werden vergroot. Doordat er volop wordt ingezet om de reductie buiten de stallen omlaag te brengen, resulteert dit vaak in potdichte volautomatische stallen. Dieren zitten 24 uur per dag in hun eigen uitwerpselen; in een stal met een zeer slechte luchtkwaliteit. Meer dan de helft van de kalfjes heeft luchtwegaandoeningen. Miljoenen varkens lijden aan longaandoeningen en borstvliesontstekingen. De staatssecretaris stelt in de Kamerbrief dat innovatie voor het ene doel niet ten koste mag gaan van het andere doel. Kan de staatssecretaris toezeggen dat er door dit kabinet geen enkele innovatie zal worden gestimuleerd die leidt tot een verslechtering van het dierenwelzijn, ook als er nog steeds wordt voldaan aan de wettelijke minimale eisen? Deze minimale eisen zijn immers niet in lijn met de wens van de Kamer en de politieke belofte om tot een 'dierwaardige' veehouderij te komen. Kan het kabinet beloven dat de nieuwe innovaties er niet toe zullen leiden dat meer dieren in potdichte stallen worden gehouden of minder vaak naar buiten kunnen? Zo nee, waarom niet?

In het Programma Vernieuwing Stalbeoordeling wordt juist gewerkt aan een meer integrale beoordeling van emissiereductiemaatregelen. Er wordt dus niet alleen gekeken naar de prestaties ten aanzien van de reductie van emissies, maar ook naar (brand)veiligheid en dierenwelzijn. De regels hiervoor worden niet in het programma ontwikkeld.

De beoordeling van prestaties via het stelsel van de stalbeoordeling staat los van het stimuleren van onderzoek en ontwikkeling van nog niet-bewezen innovatieve maatregelen of het stimuleren van toepassing van bewezen maatregelen. Bij openstellingen van nieuwe subsidieregelingen zal steeds bekeken worden welke technische of managementmaatregelen voor subsidie in aanmerking kunnen komen, en onder welke voorwaarden. Zo is bij een recente openstelling van de Sbv-investeringsmodule in het kader van de aanpak piekbelasting het verbeteren van dierenwelzijn voorwaardelijk gesteld voor deelname aan de regeling. Voor dierenwelzijn en brandveiligheid zijn aparte investeringen in de regeling opgenomen (Kamerstuk 30 252, nr. 171).

42. De leden van de PvdD-fractie vragen waarom het kabinet er niet voor kiest om te leren van boeren die op innovatieve wijze laten zien dat het ook anders kan, zoals voedselbosbouwers, Caring Farmers en akkerbouwers die zonder dierlijke mest en kunstmest werken? Waarom kiest het kabinet er niet voor om deze innovaties op grote schaal te stimuleren en landelijk uit te rollen?

In het Programma Vernieuwing Stalbeoordeling wordt onderzocht in hoeverre de zekerheid die verkregen wordt uit een extensieve bedrijfsvoering, bijvoorbeeld doordat de emissie van bepaalde stoffen altijd onder een theoretisch maximum blijft, gebruikt kan worden in de toestemmingverlening voor milieu en natuur. Zoals aangegeven in de Kamerbrief van 19 december wordt de Tweede Kamer voor de zomer van dit jaar geïnformeerd over de voortgang. Het streven is om in dan meer duidelijkheid te bieden of en zo ja, hoe dit vormgegeven kan worden.