

Beleidskompasformulier voor internetconsultatie

Toevoeging emissiearm stalsysteem voor melkrundvee: een vlakke vloer voorzien van rubberen sleufvloer, met vlakke langssleuven en geprofileerd rubber (HA1.34)

∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

Hulpvragen

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?
 - Veehouders;
 - Adviseurs van veehouders;
 - Techniekleveranciers, productontwikkelaars emissiearme stalsystemen;
 - Bevoegde gezagen (gemeenten en provincies);
 - Omgevingsdiensten;
 - Milieu- en natuurorganisaties (indirect).
- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?
 - Technische Adviespool van Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO);
 - Loket Advies Stalemissies van RVO;
 - Techniekleveranciers, productontwikkelaars;
 - Adviseurs van veehouders;
 - Wageningen Livestock Research;
 - (Beleids)medewerkers van Ministeries van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN);
 - Medewerkers van Informatiepunt Leefomgeving (IPLO) en Rijkswaterstaat;
 - (Beleids)medewerkers provincies en gemeenten;
 - Omgevingsdiensten;
 - Meetinstanties;
 - Diverse onderzoekers en journalisten.
- Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

De emissiefactoren zijn volgens de vastgelegde procedure tot stand gekomen. Bij de beoordeling zijn medewerkers van RVO betrokken: de Technische Adviespool en Loket

Advies Stalemissies. Meetinstanties hebben een aantal stallen volgens het in de Omgevingsregeling vastgelegde meetprotocol (2013a) bemeten. Medewerkers van Rijkswaterstaat en van IenW hebben de juridische procedure volgens de vastgelegde procedure voorbereid. Tijdens deze processtappen heeft afstemming plaatsgevonden met de techniekleverancier en beleidsmedewerkers van LVVN. Voor het starten van de internetconsultatie worden Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Interprovinciaal Overleg (IPO), Omgevingdienst NL (ODNL) op de hoogte gebracht en wordt de internetconsultatie vermeld op de websites van IPLO en RVO.

1. Wat is het probleem?

Hulpvragen

a) Wat is het probleem?

Ammoniakuitstoot uit veehouderijen vormt een belangrijke bron van luchtverontreiniging en heeft negatieve gevolgen voor het milieu. Het houden van dieren in stallen wordt daarom aangemerkt als een milieubelastende activiteit. Hiervoor is in veel gevallen een vergunning vereist op basis van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) onder de Omgevingswet. Binnen dit besluit zijn emissiegrenswaarden vastgesteld, waaraan de ammoniakemissie per dierplaats moet voldoen. Om te bepalen of een stalsysteem aan deze eisen voldoet, is een beoordelingsprocedure opgesteld. Alleen systemen die deze procedure succesvol hebben doorlopen en waarvan de emissie binnen de gestelde grenswaarden blijft, worden opgenomen in bijlage V van de Omgevingsregeling. Deze systemen zijn voorzien van een bijbehorende emissiefactor.

Het stalsysteem dat wordt toegevoegd, heeft deze beoordelingsprocedure succesvol doorlopen. Op basis van metingen in stallen is een emissiefactor geadviseerd die voldoet aan de emissiegrenswaarde. Door dit systeem op te nemen in bijlage V, wordt het voor veehouders mogelijk om het toe te passen in hun bedrijfsvoering. De bijbehorende emissiefactor kan dan worden gebruikt bij het aanvragen van een vergunning voor milieubelastende activiteiten. Dit vergroot de keuzemogelijkheden voor veehouders om te voldoen aan de milieuregels met behulp van bewezen emissiearme technieken.

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

De uitstoot van ammoniak is een belangrijke oorzaak van de verslechtering van de luchtkwaliteit. Een groot deel van deze emissie is afkomstig uit de veehouderij, met name uit het houden van dieren in stallen. Tijdens het opslaan en verwerken van mest in de stal komt ammoniak vrij, wat bijdraagt aan luchtverontreiniging en milieuschade. Om deze emissies te beperken, is het noodzakelijk dat veehouders voorzorgsmaatregelen treffen. Dit houdt in dat zij in hun stallen gebruik maken van de beste beschikbare technieken (BBT) die gericht zijn op het verminderen van ammoniakemissie. Door het toepassen van deze technieken kan de uitstoot worden teruggebracht en kan worden voldaan aan de geldende milieuregels. Het beoordeelde stalsysteem is een techniek die

hieraan kan bijdragen.

c) Wat is de omvang van het probleem?

Om deze problematiek aan te pakken, zijn veehouders verplicht om bij (ver)bouw van hun stallen te voldoen aan de eisen voor de vergunning milieubelastende activiteit. Daarbij kunnen zij kiezen uit emissiearme stalsystemen die zijn opgenomen in bijlage V van de Omgevingsregeling. Door nieuwe stalsystemen toe te voegen die voldoen aan de emissiegrenswaarden, wordt het aanbod van toegestane technieken vergroot. Dit geeft veehouders meer keuzemogelijkheden om hun bedrijfsvoering aan te passen en actief bij te dragen aan het terugdringen van de ammoniakemissie.

d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

Deze wijziging vindt plaats binnen de vastgelegde kaders uit het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en de Omgevingsregeling. Het betreft het wijzigen van bijlage V van de Omgevingsregeling, door aan de lijst enkele (toepassingen van) emissiearme stalsystemen toe te voegen, met de emissiefactor die uit de beoordeling komt. De beoordelingen zijn volgens de vastgelegde procedures tot stand gekomen.

e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Als de overheid geen nieuwe stalsystemen toevoegt aan bijlage V van de Omgevingsregeling, blijven de keuzemogelijkheden voor veehouders beperkt. Dit belemmert de toepassing van innovatieve en emissiearme technieken in de veehouderij. Het gevolg is dat minder veehouders hun stallen (ver)bouwen of aanpassen, waardoor het aantal nieuwe vergunningen voor milieubelastende activiteiten afneemt. Hierdoor blijven verouderde stallen, die vaak niet voldoen aan de huidige emissiegrenswaarden, langer in gebruik. Dit leidt tot een blijvend hoge ammoniakemissie, met negatieve gevolgen voor de luchtkwaliteit, de natuur en de leefomgeving.

Overheidsinterventie is daarom gerechtvaardigd. Door het actief actualiseren van bijlage V en het toevoegen van nieuwe, goedgekeurde stalsystemen, stimuleert de overheid innovatie. Daarnaast ondersteunt zij veehouders bij verduurzaming en draagt zij bij aan het behalen van milieudoelstellingen.

2. Wat is het beoogde doel?

Hulpvragen

a) Wat zijn de beleidsdoelen?

Het voornaamste beleidsdoel is het verbeteren van de luchtkwaliteit in en rondom veehouderijen. Dit draagt bij aan:

- Betere diergezondheid, doordat dieren minder worden blootgesteld aan schadelijke stoffen in de stal;

- Verbeterde gezondheid van veehouders en werknemers, door een schonere werkomgeving;
 - Bescherming van de gezondheid van omwonenden, door vermindering van luchtverontreiniging;
 - Bevordering van milieu- en natuurkwaliteit, door het terugdringen van stikstofdepositie en andere schadelijke effecten van ammoniakemissie
- b) Aan welke [duurzame ontwikkelingsdoelen \(sustainable development goals, SDG's\) en brede welvaartsuitkomsten](#) dragen de doelen bij?
- Goede gezondheid en welzijn; schoon water en sanitair; industrie, innovatie en infrastructuur; duurzame steden en gemeenschappen; verantwoorde consumptie en productie; leven in het water; leven op het land.

3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

Hulpvragen

- a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?
- Het volgens de vastgelegde procedures vastleggen van de emissiereductie van innovatieve stalsystemen in bijlage V van de Omgevingsregeling.
- b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?
- De emissiefactor die uit de beoordeling is gekomen met het emissiearme stalsysteem toevoegen aan bijlage V van de Omgevingsregeling.
- c) Wat is de [beleidstheorie \(doelenboom\)](#) per kansrijke beleidsoptie?
- De nuloptie:* het niet opnemen van dit stalsysteem met emissiefactor in bijlage V van de Omgevingsregeling beperkt de reductie van ammoniak naar de lucht en beperkt de keuzemogelijkheden voor veehouders om te voldoen aan de emissiegrenswaarden uit het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal).
- De voorkeursoptie:* het opnemen van dit stalsysteem met emissiefactor in bijlage V van de Omgevingsregeling draagt bij aan innovatie van de melkrundveesector. Veehouders krijgen meer keuze om te voldoen aan de emissiegrenswaarden uit het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Dit draagt bij aan de milieudoelen en een betere luchtkwaliteit.

4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

Hulpvragen

- a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?
- Het vastleggen van het beoordeelde emissiearme stalsysteem met de emissiefactor in bijlage V van de Omgevingsregeling leidt tot:

- Het in de praktijk toepassen van dit stalsysteem door veehouders in hun stal;
 - Het gebruiken van de bijbehorende emissiefactor in de Omgevingsvergunning milieubelastende activiteit;
 - Het voldoen aan de emissiegrenswaarde voor ammoniak uit het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal);
 - Het verlagen van de ammoniakemissie per dierplaats uit de stal;
 - Het verbeteren van het milieu en de leefomgeving.
- b) Welke [verplichte toetsen](#) zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten (voor zover bekend)?
- Interne toets toetspool HBJZ (loopt, nog onbekend);
 - Toets ATR (loopt, nog onbekend);
 - Stelsel en digicheck VRO (loopt, nog onbekend).

5. Wat is de voorkeursoptie?

Hulpvragen

- a) Wat is het voorstel?
- Dit emissiearme stalsysteem met een emissiefactor (HA1.34) toevoegen aan bijlage V. Het gaat over een vlakke vloer voorzien van rubberen sleufvloer, met vlakke langssleuven en geprofileerd rubber (hellende V-vorm), met groeven en nopjes tussen de langssleuven, met vingermestschuif.
- b) Hoe houdt het voorstel rekening met:
- [doeltreffendheid](#) en [doelmatigheid](#);
 - uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief [doenvermogen](#), [regeldruk](#) en [handhaving](#));
 - brede maatschappelijke impact?

Deze wijziging volgt de in Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en Omgevingsregeling vastgelegde kaders en procedures. Deze kaders en procedures zijn ingericht om de beste beschikbare (stal)technieken te kunnen toepassen in de veehouderij. Deze regels zijn voor alle techniekleveranciers en/of productontwikkelaars hetzelfde, wat binnen Nederland leidt tot een gelijk speelveld.

Bevoegde gezagen en Omgevingsdiensten zijn als vergunningverlenende en als toezichthoudende en handhavende instanties bekend met de emissiearme stalsystemen in bijlage V van de Omgevingsregeling. Dit past binnen de huidige kaders van toestemmingverlening Omgevingsvergunning milieubelastende activiteit.

Veehouders krijgen door deze wijziging meer keuze voor het toepassen van emissiearme stalsystemen in hun stal (zie 5a), om hiermee te voldoen aan de emissiegrenswaarden.

c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

Een onzekerheid binnen het huidige stelsel is dat stalsystemen in bijlage V van de Omgevingsregeling door de staatssecretaris kunnen worden gewijzigd middels het volgen van de juridische procedures voor het wijzigen van de Omgevingsregeling, wanneer wetenschappelijke studies hier aanleiding toe geven.

Recent hebben wetenschappelijke rapporten van Wageningen University & Research (WUR)¹² aangetoond dat bepaalde groepen emissiearme vloeren voor melkvee niet effectief ammoniakemissie reduceren. Dit geeft aanleiding tot het uitfasen van bepaalde emissiearme stalvloeren, op basis van onderscheiden werkingsprincipes³.

Het HA1.34 stalsysteem is een emissiearme stalvloer die afwijkt van het werkingsprincipes zoals onderzocht in de WUR-studies. Deze wijkt af op de volgende manieren:

- De volledig rubberen oplegvloer sluit de onderliggende kelder (indien aanwezig) volledig af. Door het volledig dichten van de mestkelder is het aannemelijk dat er minder kelderventilatie is en dus minder ammoniakemissie optreedt dan bij de onderzochte vloeren.
- Doordat het stalsysteem volledig in rubber is uitgevoerd, wordt de zuurgraad van de urine verlaagd. De verlaagde zuurgraad in de urine heeft een reducerende impact op de emissies van ammoniak uit de stal.

Het stelsel van stalbeoordeling wordt over enkele jaren vernieuwd; het vernieuwde stelsel wordt ambtelijk voorbereid door IenW, LVVN en RVO. Dit betekent dat bijlage V en VI, na het ontwerpen en implementeren van de nieuwe regelgeving over een aantal jaar, er anders uit kunnen komen te zien⁴.

d) Hoe ziet de voorgenomen [monitoring en evaluatie](#) eruit?

De emissiefactoren van de stalsystemen in bijlage V van de Omgevingsregeling kunnen door de staatssecretaris worden gewijzigd door het volgen van de juridische procedures voor het wijzigen van de Omgevingsregeling. Dit gebeurt alleen wanneer daar een goed onderbouwde oorzaak toe is, meestal in de vorm van een wetenschappelijk rapport. Voor emissiearme stalvloeren voor melkvee vindt een wijziging van bijlage V van de Omgevingsregeling plaats naar aanleiding van twee WUR onderzoeken⁵⁶. De onderzoeken tonen aan dat bepaalde emissiearme vloeren in de praktijk geen significante emissiereducerende werking hebben of zelfs een hogere uitstoot hadden ten opzichte van een traditionele stal.

¹ [Schatting van stikstofverliezen uit stallen op basis van de stikstof-fosfaat verhouding in afgevoerde mest', Groenestein et al., 2023](#)

² [Stikstofverlies uit stallen op basis van stikstof-fosfaatverhouding in afgevoerde mest' – Ogink et al., 2025](#)

³ [Kamerbrief Innovatie en borging van emissiearme stalsystemen](#)

⁴ [Kamerbrief uitgangspunten programma vernieuwing stalbeoordeling](#)

⁵ [Schatting van stikstofverliezen uit stallen op basis van de stikstof-fosfaat verhouding in afgevoerde mest', Groenestein et al., 2023](#)

⁶ [Stikstofverlies uit stallen op basis van stikstof-fosfaatverhouding in afgevoerde mest' – Ogink et al., 2025](#)

Momenteel wordt er gewerkt binnen het Programma Vernieuwing Stalbeoordeling aan een nieuwe systematiek van stalbeoordeling, waarin de werking van de stalsystemen beter wordt geborgd. Dit verhoogt op termijn de betrouwbaarheid van het forfaitaire systeem en vermindert de noodzaak voor frequente beleidsaanpassingen.