

Beleidskompasformulier voor internetconsultatie

Uitfaseren emissiefactoren van onvoldoende werkende emissiearme vloeren melkrundvee

∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

Hulpvragen

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?
 - Het bevoegd gezag (in de meeste gevallen de gemeente) en omgevingsdiensten; zij zijn verantwoordelijk voor de vergunningverlening, toezicht en handhaving van milieubelastende activiteiten, zoals veestallen.
 - Veehouders; zij maken gebruik van emissiearme stalsystemen om te voldoen aan de omgevingsvergunning milieubelastende activiteit.
 - Leveranciers van emissiearme technieken; de wijziging van bijlage V van de Omgevingsregeling heeft invloed op hun specifieke afzetmarkt.
 - Natuur en milieu; het toepassen van stalinnovaties met een betrouwbare emissiereducerende werking heeft impact op natuur en milieu.
- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?
 - De Technische Adviespool van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO);
 - Loket Advies Stalemissies van RVO;
 - Techniekleveranciers, productontwikkelaars;
 - Adviseurs van veehouders;
 - Wageningen Livestock Research;
 - (Beleids)medewerkers Ministeries van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN);
 - Medewerkers van IPLO, Rijkswaterstaat;
 - (Beleids)medewerkers provincies en gemeenten;
 - Omgevingsdiensten;
 - Meetinstanties die werken volgens het meetprotocol 2013a;
 - Diverse onderzoekers en journalisten.
- Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

Medewerkers van de Technische Adviespool en het Loket Advies Stalemissies van RVO zijn betrokken geweest bij het advies voor deze wijziging, net als de medewerkers van Informatiepunt Leefomgeving, Rijkswaterstaat. Medewerkers van Rijkswaterstaat en van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) hebben de juridische procedure

voorbereid. Tijdens dit traject heeft afstemming plaatsgevonden met techniekleveranciers en beleidsmedewerkers van het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN). De besluitvorming heeft plaatsgevonden door zowel de staatssecretaris van IenW als de minister van LVVN.

Voorafgaand aan de internetconsultatie zijn brieven gestuurd aan de betrokken techniekleveranciers, waarin een terugkoppeling wordt gegeven op de door hen geschreven feedback op het onderzoek van Wageningen Livestock Research en het borgen van de werking van deze emissiearme stalsystemen. Voorafgaand aan de start van de internetconsultatie worden belanghebbenden geïnformeerd via de websites van Informatiepunt Leefomgeving en RVO. Verder wordt voorafgaand aan de internetconsultatie hierover contact opgenomen met Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Omgevingsdienst NL (ODNL) en Interprovinciaal Overleg (IPO).

1. Wat is het probleem?

Hulpvragen

a) Wat is het probleem?

De effectiviteit van emissiearme vloeren voor melkveestallen blijkt in de praktijk aanzienlijk lager dan verwacht op basis van de toegekende emissiefactoren. Uit recent onderzoek van het Centraal bureau voor Statistiek¹ en Wageningen University & Research²³ blijkt dat deze vloeren in melkveestallen minder ammoniak reduceren dan verwacht. In sommige gevallen presteren ze zelfs slechter dan stallen met een traditionele roostervloer zonder emissiereducerende werking.

Deze bevindingen zijn teleurstellend, maar niet nieuw. De tegenvallende prestatie van deze vloeren leidt tot meer ammoniakemissie dan verwacht. Dit leidt tot verslechtering van de luchtkwaliteit en een toename aan stikstofdepositie op natuurgebieden. Bovendien ondermijnt de tegenvallende werking van deze stalsystemen het vertrouwen in stalinnovaties in het algemeen, als potentieel effectief beleidsinstrument voor het terugdringen van ammoniakemissie uit de veehouderij. In het Besluit activiteiten leefomgeving staat dat stallen moeten voldoen aan per diergroep vastgelegde emissiegrenswaarden voor ammoniak (emissie per dierplaats per jaar). Stalsystemen die na metingen aan deze normen blijken te voldoen, worden opgenomen in de Omgevingsregeling, bijlage V, met een bijbehorende emissiefactor. Wanneer deze emissiefactoren na onderzoek in de praktijk niet blijken te kloppen, komt de juridische en

¹ 'Stikstofverlies uit opgeslagen mest', Van Bruggen en Geertjes, 2019, zie: [2019EP39 Stikstofverliezen dierlijke mest WEB \(4\).pdf](#)

² Schatting van stikstofverliezen uit stallen op basis van de stikstof-fosfaat verhouding in afgevoerde mest', Groenestein et al., 2023, zie: [Rapportsjabloon Wageningen Livestock Research NL](#)

³ Stikstofverlies uit stallen op basis van stikstof-fosfaatverhouding in afgevoerde mest', Ogink et al., 2024, zie: [file](#)

milieukundige onderbouwing van de vergunningverlening van milieubelastende activiteiten onder druk te staan.

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

Bij melkveestallen met een emissiearme vloer is het stikstofverlies voor bijna alle werkingsprincipes significant hoger dan verwacht op basis van de emissiefactoren. Voor een aantal werkingsprincipes is de stikstofemissie zelfs significant hoger dan de emissie uit een stal met een traditionele roostervloer, zonder emissiearme techniek. De oorzaken van het in de praktijk niet goed functioneren van deze vloeren is niet onderzocht. Wel lijkt dit samen te hangen met de slechte afvoer van mest en urineplassen van deze vloeren, door dichtslibbende groeven en sleuven en mogelijk slecht werkende mestschuiven. Bij slechte afvoer van mest en urine vanaf de vloer naar de kelder nemen de emissies van een stal met een emissiearme vloer juist toe in verhouding tot stallen met traditionele roostervloeren.

Eerder onderzoek⁴ toont wel aan waardoor emissiearme stalsystemen in het algemeen slechter presteren dan de emissiefactoren aangeven. Dit hangt samen met het ineffectief functioneren van de reguleringssystematiek in de gehele keten van ontwerp, beoordeling en gebruik van een emissiearm stalsysteem.

c) Wat is de omvang van het probleem?

Momenteel maakt ongeveer 80% van de melkveebedrijven gebruik van een traditionele huisvesting, zonder emissiearme werking (Bremmer et al., 2022). De emissiearme vloeren met eenzelfde werking worden in 2388 bedrijven toegepast (Generieke Digitale Infrastructuur, 2023). Omdat de prestatie van deze stalsystemen tegenvalt, vindt in de praktijk een hogere ammoniakemissie plaats dan verwacht. Dit heeft invloed op onder andere de luchtkwaliteit en biodiversiteit in natuurgebieden. In de praktijk wordt met deze stalsystemen niet voldaan aan de emissiegrenswaarden ammoniak voor melkvee uit het Besluit activiteiten leefomgeving. Om te voldoen aan deze regelgeving en bij te dragen aan een gezonde leefomgeving is het naar de toekomst toe belangrijk dat veehouders die een nieuwe stal bouwen of hun stal ingrijpend verbouwen, kiezen voor stalsystemen die voldoen aan de emissiegrenswaarde en aantoonbaar effectief zijn in het reduceren van ammoniakemissie.

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

Om als emissiearm stalsysteem met emissiefactor opgenomen te worden op bijlage V van de Omgevingsregeling, laten leveranciers van stalsystemen hun systemen bemeten in een voldoende aantal innovatieve stallen. Dit is conform de in regelgeving vastgelegde procedure. Wanneer de Technische Adviespool van RVO op basis van deze metingen een emissiefactor adviseert die voldoet aan de emissiegrenswaarden uit het Besluit activiteiten leefomgeving, wordt het systeem opgenomen in bijlage V.

⁴ 'Verbetering van effectiviteit emissiearme stalsystemen in de praktijk', Bremmer et al., 2022, zie: [pdf](#)

Echter, recent wetenschappelijk onderzoek van Wageningen University & Research (Van Bruggen en Geertjes, 2019; Groenestein et al., 2023; Ogink et al., 2024) toont aan dat in de praktijk geen significant verschil is in ammoniakemissie tussen stallen met bepaalde emissiearme vloeren en stallen met traditionele roostervloeren zonder emissiereducerende werking. Dit betekent dat de emissiefactoren van deze emissiearme vloeren de gemiddelde emissiereductie onbetrouwbaar weergeven. Om te voorkomen dat wordt geïnvesteerd in stalvloeren die in de praktijk niet naar behoren functioneren, is het noodzakelijk om het toepassen van deze stalsystemen via de vergunningverlening als Rijksoverheid niet langer te faciliteren.

De oorzaken van de in de praktijk tegenvallende werking van emissiearme stalsystemen die naar voren komen in Bremmer et al. (2022), zie 1 b, geven aanleiding tot het verbeteren van de stalbeoordelingssystematiek. De aanbevelingen uit dit onderzoek zijn overgenomen in de beleidsreactie⁵. Op de korte termijn zijn en worden wijzigingen doorgevoerd in de huidige beoordelingssystematiek. Daarnaast is gestart met het interdepartementale Programma Vernieuwing Stalbeoordeling. Binnen het Programma Vernieuwing Stalbeoordeling werken de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en Landbouw Visserij Voedselzekerheid en Natuur samen met RVO aan een nieuw stelsel van stalbeoordeling. De uitgangspunten voor de vernieuwing van het stelsel zijn beschreven in 'Kamerbrief over uitgangspunten Programma Vernieuwing Stalbeoordeling'⁶.

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

Zonder aanpassingen (nuloptie) blijven emissiearme stalvloeren die in de praktijk onvoldoende presteren toegestaan bij nieuwbouw of ingrijpende renovaties van melkveestallen, in het kader van de omgevingsvergunning milieubelastende activiteit. Dit betekent dat bedrijven volgens de kaders in de milieuregelgeving kunnen blijven investeren in stalsystemen, waarvan is aangetoond dat ze gemiddeld niet voldoen aan de verwachte emissiereductie. Het gevolg is dat de daadwerkelijke ammoniakemissie gemiddeld hoger uitvalt dan vergund, wat leidt tot negatieve effecten op natuur en milieu. Ook leidt het handhaven van onbetrouwbare emissiefactoren in bijlage V van de Omgevingsregeling tot het dalen van vertrouwen in de milieuregelgeving voor stallen en in de werking van alle emissiereducerende stalinnovaties, zoals die die staan op bijlage V en VI van de Omgevingsregeling.

Overheidsinterventie is gerechtvaardigd omdat uit drie wetenschappelijk onderzoeken blijkt dat de onderzochte emissiearme vloeren in de praktijk geen significante reductie van ammoniakemissie realiseren ten opzichte van traditionele roostervloeren. Terwijl de emissiefactoren in de Omgevingsregeling gemiddeld een lagere uitstoot suggereren, blijkt

⁵ 'Kamerbrief bij rapport over verbetering van effectiviteit emissiearme stalsystemen in de praktijk', 2022, zie: [pdf](#)

⁶ 'Kamerbrief over uitgangspunten Programma Vernieuwing Stalbeoordeling', 2024, zie: [pdf](#)

de werkelijke emissie vergelijkbaar of slechter te zijn dan die van stallen met een traditionele roostervloer (circa 13 kg ammoniak per dierplaats per jaar). Dit ondermijnt de effectiviteit van vergunningen milieubelastende activiteiten en belemmert het behalen van milieudoelstellingen.

2. Wat is het beoogde doel?

Hulpvragen

a) Wat zijn de beleidsdoelen?

- Het nastreven van de milieudoelen voor ammoniak, primair gericht op het verbeteren van de luchtkwaliteit.
 - o National Emission Ceiling (NEC-richtlijn) verplicht lidstaten van de EU om ervoor te zorgen dat de ammoniakemissie het vastgestelde plafond niet overschrijdt.
 - o Richtlijn industriële emissies (Rie) stelt regels aan veehouderijen die een grote bijdrage leveren aan milieuverontreiniging. De Rie vereist dat bepaalde veehouderijen maatregelen nemen om emissies te beperken mede door middel van het inzetten van de Best Beschikbare Technieken (BBT). Dit is geïmplementeerd in de milieuregelgeving onder de Omgevingswet.
- Betrouwbare stalbeoordeling: binnen het Programma Vernieuwing Stalbeoordeling wordt gewerkt aan een nieuw stelsel van stalbeoordeling om stalinnovatie mogelijk te maken. Hierin is aandacht voor publiek-private samenwerking, het creëren van reële zekerheid en de integraliteit van de beoordeling (zie ook: 'Kamerbrief over uitgangspunten Programma Vernieuwing Stalbeoordeling'⁷).

b) Aan welke [duurzame ontwikkelingsdoelen \(sustainable development goals, SDG's\)](#) en [brede welvaartsuitkomsten](#) dragen de doelen bij?

Goede gezondheid en welzijn; industrie, innovatie en infrastructuur; duurzame steden en gemeenschappen; verantwoorde consumptie en productie; leven op het land.

3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

Hulpvragen

a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

Een belangrijk aangrijpingspunt is bijlage V van de Omgevingsregeling. Hierin zijn de emissiearme stalsystemen met emissiefactoren opgenomen. De emissiefactoren van de ineffektieve emissiearme stalsystemen in deze bijlage kunnen onderbouwd worden gewijzigd. Dit kan door een einddatum aan deze emissiefactoren toe te kennen, wat eerder ook gebruikelijk was bij het toekennen van 'voorlopige emissiefactoren' (bestaat niet meer onder de Omgevingswet).

⁷ Kamerbrief over uitgangspunten Programma Vernieuwing Stalbeoordeling, 2024, zie: [pdf](#)

- b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

Het uitfasen van de emissiefactoren is de meest kansrijke beleidsoptie. Dit wordt gedaan door het aangeven van een einddatum bij de emissiefactoren van emissiearme stalvloeren voor melkrundvee, waarvan is gebleken dat het werkingsprincipe onbetrouwbaar is. Na deze einddatum kunnen deze stalsystemen in nieuwe situaties niet langer als emissiearm stalsysteem worden toegepast voor de omgevingsvergunning milieubelastende activiteiten.

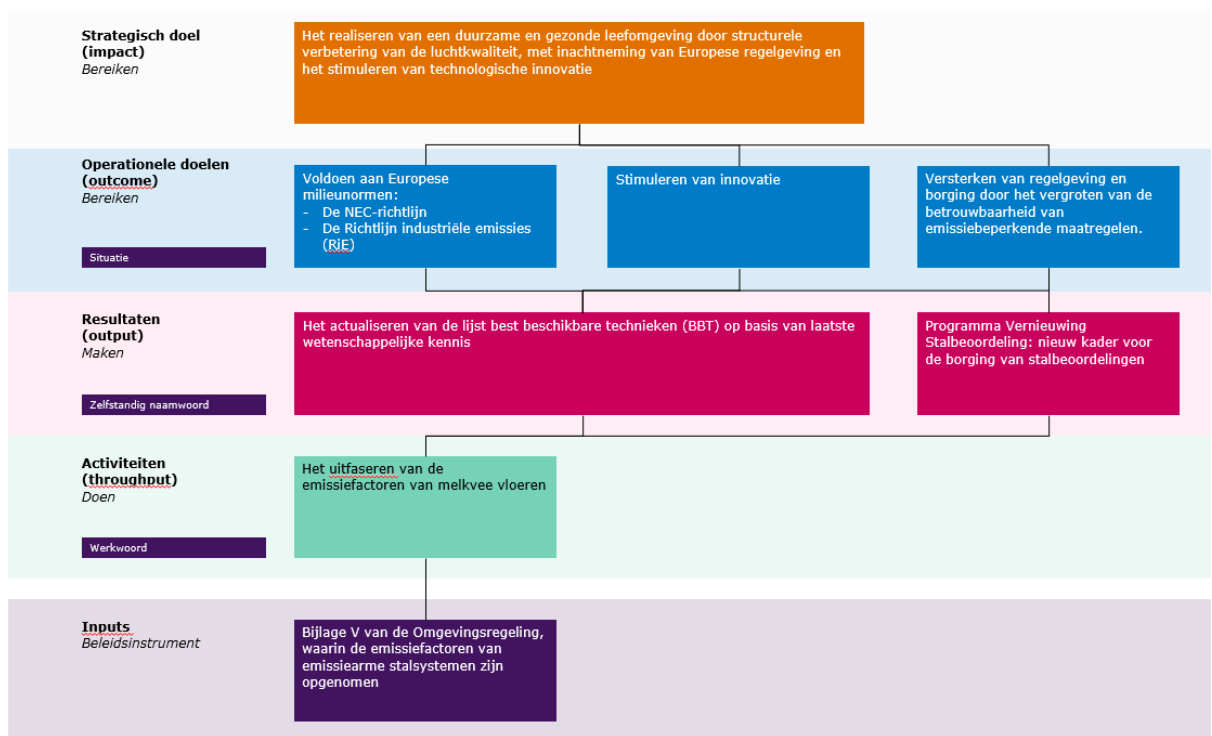
- c) Wat is de [beleidstheorie \(doelenboom\)](#) per kansrijke beleidsoptie?

Voorkeursoptie

Het uitfasen van emissiefactoren voor melkveevloeren die in de praktijk onvoldoende functioneren, wordt beschouwd als de voorkeursoptie. Deze maatregel draagt direct bij aan het realiseren van de gedefinieerde beleidsdoelen: het nastreven van milieudoelen voor ammoniak en vergroten van de betrouwbaarheid van het beoordelingsstelsel. De voorkeursoptie draagt bij aan het strategische doel van het realiseren van een duurzame en gezonde leefomgeving door bij te dragen aan een structurele verbetering van de luchtkwaliteit. Dit omdat in de praktijk is gebleken dat de emissie van ammoniak gemiddeld hoger is dan de emissiefactoren uitdrukken, en ook hoger dan de emissiegrenswaarde. Door het uitfasen kan voor de omgevingsvergunning milieubelastende activiteit alleen gekozen worden tussen in technieken die in de praktijk gemiddeld beter presteren. Door het verwijderen van niet-effectieve technieken uit bijlage V van de Omgevingsregeling wordt de betrouwbaarheid van emissiereducerende maatregelen versterkt, wat aansluit bij het operationele doel om regelgeving en borging te verbeteren. Tegelijkertijd wordt hiermee ruimte gecreëerd voor de toepassing van innovatieve technieken, wat bijdraagt aan de stimulering van technologische vernieuwing binnen de sector.

Nuloptie:

De nuloptie houdt in dat de huidige emissiefactoren voor melkveevloeren ongewijzigd blijven. Dit betekent dat de emissiefactoren van stalsystemen, waarvan is gebleken dat de prestaties in de praktijk niet voldoen aan de emissiegrenswaarde, kunnen blijven worden toegepast in nieuwe omgevingsvergunningen milieubelastende activiteit. Hoewel deze benadering beleidsmatig het minst ingrijpend is, draagt zij niet actief bij aan het verbeteren van het milieu of aan de betrouwbaarheid van emissiereducerende maatregelen. Daarmee sluit de nuloptie niet aan bij het operationele doel om regelgeving en borging te versterken. Bovendien wordt de stimulering van innovatie belemmerd, doordat er geen prikkel is om niet-effectieve technieken niet toe te passen, of beter presterende alternatieven te ontwikkelen. In dat opzicht staat de nuloptie op gespannen voet met het strategische doel om via de beste beschikbare technieken te komen tot een duurzame en gezonde leefomgeving.



Figuur 1: Beleidskompas uitfasen van melkveevloeren

4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

Hulpvragen

- a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

Voorkeursoptie:

Deze wijziging heeft tot gevolg dat veehouders de emissiefactoren van de emissiearme vloeren met hetzelfde werkingsprincipe na de einddatum niet meer kunnen gebruiken in een nieuwe aanvraag omgevingsvergunning milieubelastende activiteiten. Dat betekent dat melkveehouders minder mogelijkheden hebben om deze stalsystemen toe te passen in hun stal. Na de einddatum van deze emissiefactoren staan minder emissiearme stalsystemen op bijlage V waar melkveehouders tussen kunnen kiezen om in de omgevingsvergunning aan de emissiegrenswaarde te voldoen.

Voor de leveranciers betekent dit dat de betreffende stalsystemen minder worden verkocht. Dit heeft grote gevolgen voor deze leveranciers. Omdat vanaf 2019 bekend is dat deze stalsystemen onvoldoende presteren, en in 2023 is aangekondigd dat vanuit het Ministerie maatregelen worden voorbereid rond deze emissiefactoren⁸, is dit heel teleurstellend, maar niet nieuw. Deze stalvloeren kunnen in gevallen emissiereducerend

⁸ 'Kamerbrief over innovatie en borging van emissiearme stalsystemen', 2023, zie: [Kamerbrief over innovatie en borging van emissiearme stalsystemen](#) | [Kamerstuk](#) | [Rijksoverheid.nl](#)

presteren, zoals eerder is aangetoond in het meetonderzoek in proefstallen. Maar uit de onderzoeken blijkt dat ze gemiddeld gezien onvoldoende presteren in de praktijk.

Andere stalsystemen voor melkrundvee die op bijlage V staan zullen juist vaker worden toegepast en verkocht door leveranciers van deze stalsystemen. Dit stimuleert innovatie en leidt tot een lagere ammoniakemissie vanuit de veehouderij.

Nuloptie:

Het niet wijzigen van deze emissiefactoren op bijlage V van de Omgevingsregeling leidt tot nieuwe toepassingen van deze stalsystemen in combinatie met de omgevingsvergunning milieubelastende activiteit. Dit heeft tot gevolg dat meer melkrundvee in een stal een van deze onvoldoende presterende emissiearme vloer wordt gehouden. Dit leidt gemiddeld tot een hogere ammoniakemissie dan vergund. Dit heeft een negatieve invloed op het milieu en natuur.

Het in stand houden van de emissiefactoren voor emissiearme stalvloeren met hetzelfde werkingsprincipe is positief voor de leveranciers van deze stalsystemen en doet geen afbreuk aan de eerder doorlopen stalbeoordelingsprocedure. Wel heeft dit negatieve gevolgen voor de legitimiteit van stalinnovaties in het algemeen, omdat meermaals wetenschappelijk is aangetoond dat deze stalvloeren gemiddeld ineffectief zijn. Het heeft ook negatieve gevolgen voor toekomstige innovaties, aangezien leveranciers die stalsystemen ontwikkelen moeten concurreren met bestaande emissiearme stalsystemen met emissiefactoren op bijlage V van de Omgevingsregeling.

- b) Welke [verplichte toetsen](#) zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten (voor zover bekend)?
1. Interne toets toetspool HBJZ (succesvol doorlopen);
 2. Toets ATR (loopt, nog onbekend);
 3. Stelsel en digicheck VRO (loopt, nog onbekend).

5. Wat is de voorkeursoptie?

Hulpvragen

- a) Wat is het voorstel?

Het toevoegen van een einddatum per datum van inwerkingtreding bij de emissiefactoren van emissiearme vloeren met hetzelfde werkingsprincipe als de onderzochte vloeren in Groenestein et al., 2023 en Ogink et al., 2024. Na de einddatum zijn deze emissiefactoren vervallen, zodat deze emissiefactoren van emissiearme vloeren met hetzelfde werkingsprincipe niet langer kunnen worden toegepast bij nieuwbouw of ingrijpende verbouw van een stal, voor de aanvraag van de omgevingsvergunning milieubelastende activiteit. Dit betekent dat de emissiefactor wél geldig blijft voor reeds in gebruik zijnde emissiearme vloeren met hetzelfde werkingsprincipe en voor de einddatum reeds

afgegeven vergunningen.

b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- [doeltreffendheid](#) en [doelmatigheid](#);
- uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief [doenvermogen](#), [regeldruk](#) en [handhaving](#));
- brede maatschappelijke impact?

Deze maatregel is zowel doeltreffend als doelmatig, omdat zij gericht is op het beperken van de uitstoot van ammoniak bij nieuwbouw en verbouw van stallen, zonder bestaande vergunningen aan te tasten. Het opnemen van einddatums verandert niets aan de bestaande situaties waarin emissiearme stalvloeren al zijn toegepast, omdat deze einddatums uitsluitend van toepassing zijn op toekomstige vergunningaanvragen, na de datum van inwerkingtreding. Hierdoor blijven de rechten van bestaande vergunninghouders onaangetaast, wat rechtszekerheid biedt en voorkomt dat investeringen uit het verleden hun waarde verliezen. De effecten blijven daardoor beperkt tot nieuw te bouwen of te verbouwen stallen na de ingangsdatum van de wijziging, omdat alleen voor deze situaties een nieuwe vergunning vereist is.

Voor melkveehouders betekent dit dat zij minder keuze hebben bij het selecteren van emissiearme stalsystemen om te voldoen aan de geldende emissiegrenswaarde, omdat systemen met een verlopen emissiefactor niet langer in aanmerking komen voor nieuwe vergunningen. Dit stimuleert de toepassing van bewezen, effectieve technieken en draagt bij aan het behalen van de milieudoelstellingen.

Bevoegde gezagen en Omgevingsdiensten zijn als vergunningverlenende, toezichthoudende en handhavende instanties bekend met de emissiearme stalsystemen die zijn opgenomen in bijlage V van de Omgevingsregeling. Het toevoegen van einddatums aan de daarin opgenomen emissiefactoren heeft geen negatieve invloed op de uitvoerbaarheid van het beleid, omdat de betrokken instanties al werken met deze systemen en de bijbehorende regelgeving. De einddatums vormen slechts een aanvulling op de bestaande systematiek en vereisen geen fundamentele aanpassing van de werkwijze of extra handhavingscapaciteit.

Het voorstel houdt rekening met de bredere maatschappelijke impact. De maatregel om emissiefactoren uit te faseren is voornamelijk gericht op het reduceren van de ammoniakuitstoot uit de veehouderij. Daarom dient het toepassen van ineffectieve stalsystemen niet langer gefaciliteerd of gestimuleerd te worden. Het terugdringen van ammoniakemissies draagt positief bij aan thema's als goede gezondheid en welzijn, duurzame steden en gemeenschappen, verantwoorde consumptie en productie, en leven op het land.

Ook is rekening gehouden met het beleidsdoel 'Industrie, innovatie en infrastructuur'. Op korte termijn kan de maatregel negatieve gevolgen hebben voor de sector: veehouders kunnen meer moeite ondervinden om met bestaande emissiearme stalsystemen aan de

milieueisen te voldoen. Dit kan leiden tot hogere investeringskosten of vertragingen in de bedrijfsontwikkeling. Ook krijgen leveranciers van deze systemen te maken met een lagere verkoop. Daar staat tegenover dat deze aanpassing op de langere termijn bijdraagt aan een grotere betrouwbaarheid van stalinnovaties op bijlage V en bijlage VI van de Omgevingsregeling voor veehouders, vergunningverleners, adviseurs en leveranciers. De emissiefactoren sluiten dan beter aan bij actuele wetenschappelijke inzichten en praktijkervaringen. Hierdoor kunnen vergunningen worden verleend op basis van realistischer uitgangspunten. Dit versterkt de rechtszekerheid en het vertrouwen in het systeem. Bovendien ontstaat meer ruimte voor innovatie. Ineffectieve stalsystemen verliezen hun door de overheid gefaciliteerde positie op de markt, waardoor nieuwe, effectievere technieken meer kans krijgen. Dit bevordert de verduurzaming van de veehouderij.

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

Dit betreft een gerichte wijziging van bijlage V van de Omgevingsregeling, zonder gevolgen voor de strekking of systematiek van de regeling als geheel. De wijziging heeft uitsluitend betrekking op de actualisatie van emissiefactoren voor specifieke stalsystemen, op basis van de genoemde wetenschappelijke inzichten. De onderbouwing van de wijziging is stevig: drie onafhankelijke wetenschappelijke studies (Ogink et al., 2024, Groenestein et al., 2023 en Van Bruggen & Geertjes, 2019) tonen aan dat de emissiearme stalvloeren met bepaalde werkingsprincipes in de praktijk gemiddeld geen significante reductie van ammoniakemissie realiseren ten opzichte van traditionele melkveevloeren. In de praktijk voldoen deze stalsystemen dus niet aan de emissiegrenswaarde uit het Besluit activiteiten leefomgeving. De reden voor deze wijziging is de dubbele herbevestiging in onderzoeksuitkomsten, waarin is aangetoond dat deze stalsystemen niet beter presteren dan een traditionele stal, en dus ook niet voldoen aan de emissiegrenswaarde uit het Besluit activiteiten leefomgeving. De gevonden afwijkingen van de emissiereducerende prestaties in de praktijk, ten opzichte van de emissiefactoren, zijn dus groot.

Een risico van het aanpassen van bijlage V van de Omgevingsregeling is dat het kan leiden tot een afbreuk van het vertrouwen in de emissiefactoren op de gehele lijst. Ondernemers moeten kunnen vertrouwen op de forfaitaire waardes op de lijst voor een bestendige vergunningverlening. Ook verliezen leveranciers vertrouwen in de beoordelingssystematiek, omdat deze stalsystemen via de vastgelegde kaders van stalbeoordeling op de lijst zijn gekomen. In de proefstallen functioneerden deze stalsystemen wél emissiereducerend. Uit onderzoek is echter gebleken dat in de praktijk hier gemiddeld genomen niet aan wordt voldaan. Redenen voor de tegenvallende praktijkprestaties worden genoemd in het onderzoek van Bremmer et al, 2022.

Om vertrouwen in de stalbeoordelingssystematiek te herstellen is het interdepartementale programma Vernieuwing Stalbeoordeling opgezet. In dit programma wordt een nieuw

stelsel voor stalbeoordelingen ontworpen, zie 'Kamerbrief over uitgangspunten Programma Vernieuwing Stalbeoordeling'⁹.

Tot inwerkingtreding van het nieuwe stelsel van stalbeoordeling kunnen nieuwe wetenschappelijke resultaten aanleiding blijven geven tot (meer) wijzigingen op de huidige lijst van emissiefactoren en emissiereductiepercentages, bijlage V en VI van de Omgevingsregeling.

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

Nieuwe stalinnovaties kunnen in bijlage V worden opgenomen met een emissiefactor als zij de stalbeoordelingsprocedure succesvol doorlopen. Op de korte termijn is een aantal wijzigingen toegepast in deze regelgeving om de betrouwbaarheid beter te borgen, voorafgaand op het ingaan van het nieuwe stelsel van stalbeoordeling. Zo zorgt het nieuwe format voor systeembeschrijvingen ervoor dat de werking in de praktijk beter wordt geborgd. Er zijn zowel uitgebreidere uitvoeringseisen van toepassing, gericht op de technische specificaties, als gebruikseisen die gaan over de managementaspecten (gebruik in de praktijk) van de technieken. Ook worden de meetrichtlijnen herzien in een samenwerking tussen een aantal kennisinstituten. Verder worden pilots uitgevoerd met doelvoorschriftenvergunningen, in combinatie met continu meten in de stal. Continu meten geeft, naast de forfaitaire benadering, een betere borging van de emissiereducerende werking in de praktijk.

⁹ 'Kamerbrief over uitgangspunten Programma Vernieuwing Stalbeoordeling', 2024, zie: [pdf](#)