

Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van [datum] ,
nr. IENW/BSK- , houdende wijziging van bijlage V bij de
Omgevingsregeling in verband met het uitfaseren van emissiefactoren voor een
aantal melkveevloeren

**HOOFDDIRECTIE
BESTUURLIJKE EN
JURIDISCHE ZAKEN**

(KetenID WGK 27902)

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,

Gelet op artikelen 4.3, vierde lid, 16.6 en 16.55, tweede lid, van de
Omgevingswet;

BESLUIT:

Artikel I

De Omgevingsregeling wordt als volgt gewijzigd:

Bijlage V van de Omgevingsregeling wordt op de aangegeven wijze gewijzigd:
[zie bijlage voor Bijlage V van de Omgevingsregeling met wijzigingen in renvooi]

Artikel II

Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 april 2026.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT - OPENBAAR
VERVOER EN MILIEU,*

A.A. Aartsen

Toelichting

Algemeen deel

Inleiding

Met deze regeling wordt bijlage V van de Omgevingsregeling op zeventien punten gewijzigd. In bijlage V van de Omgevingsregeling staan per emissiearm stalsysteem voor landbouwhuisdieren emissiefactoren voor ammoniak, geur en fijnstof. Aan de hand van de emissiefactoren wordt vastgesteld of wordt voldaan aan de in het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal) opgenomen emissiegrenswaarden voor stallen. Enkele artikelen in paragraaf 4.82 van het Bal zijn gestoeld op een stelsel van stalbeoordeling dat bestaat uit twee delen: emissiefactoren en emissiegrenswaarden. De emissiegrenswaarden per diercategorie, voor melkvee opgenomen in artikel 4.818 van het Bal, gelden direct voor nieuwe en verbouwde stallen en bepalen indirect uit welke emissiearme stalsystemen gekozen kan worden. De emissiefactoren van de emissiearme stalsystemen dienen namelijk onder de betreffende emissiegrenswaarde te vallen.

Een subcategorie van huisvestingssystemen betreft de emissiearme stalvloer voor de melkrundveehouderij. Onderzoek naar de werking van brongerichte emissiearme stalsystemen¹ toont aan dat de prestaties van bepaalde emissiearme stalvloeren achterblijven. Over emissiearme stalvloeren met een aantal werkingsprincipes wordt geconcludeerd dat wat betreft emissiereductie gemiddeld in de praktijk geen verschil bestaat met traditionele roostervloeren zonder emissiereducerende werking. Over een aantal emissiearme stalvloeren wordt geconcludeerd dat deze gemiddeld zelfs significant slechter presteren dan traditionele roostervloeren. De bij stalvloeren met deze werkingsprincipes behorende emissiefactoren die in bijlage V van de Omgevingsregeling zijn opgenomen, bieden daarmee een te gunstige weergave van de emissiereducerende prestaties. Dit geldt ook voor de emissiefactoren die horen bij stalvloeren met hetzelfde werkingsprincipe die niet in het onderzoek zijn opgenomen.

In het hoofdlijnenakkoord en het regeerprogramma heeft het kabinet destijds aangekondigd het stelsel van stalbeoordeling te vernieuwen. De huidige demissionaire status van het kabinet doet hier niets aan af. Het grote verschil tussen de emissiefactor en de praktijkprestatie van deze emissiearme stalsystemen maakt het echter ook *binnen* het huidige stelsel van emissiefactoren en emissiegrenswaarden noodzakelijk om de nieuwe wetenschappelijke kennis te reflecteren in de emissiefactoren. Zo wordt voorkomen dat nieuwe stallen worden gebouwd op basis van verkeerde veronderstellingen, die in de praktijk onvoldoende ammoniakemissie reduceren.

¹ [Stikstofverlies uit opgeslagen mest | CBS; Schatting van stikstofverliezen uit stallen op basis van de stikstof-fosfaat verhouding in afgevoerde mest: Evaluatie van de NP-methode en effect van staltype | WUR; Stikstofverlies uit stallen op basis van stikstof-fosfaat verhouding in afgevoerde mest: Vervolgonderzoek 2017-2022 - Wageningen University & Research](#)

Aan het gebruik van deze emissiefactoren wordt daarom een einddatum toegevoegd. Het gevolg hiervan is dat de stalvloeren niet meer toegepast kunnen worden in nieuwe situaties: voor nieuwe stallen of stallen die ingrijpend worden gerenoveerd. Voor reeds bestaande emissiearme stalvloeren blijft de oude emissiefactor geldig, omdat die voor de einddatum is gebouwd.

Hoofdpijnen van de regeling

De regulering van milieubelastende activiteiten onder de Omgevingswet vindt voor emissiearme stalsystemen plaats via een stelsel van emissiefactoren en emissiegrenswaarden. De emissiefactoren, opgenomen in bijlage V van de Omgevingsregeling, geven het gemiddelde van de in proefstallen gemeten emissie per dierplaats per jaar bij het gebruik van een bepaald emissiearm stalsysteem weer. Emissiearme stalvloeren voor melkvee vormen een deelcategorie van de categorie (brongerichte) emissiearme stalsystemen. Binnen die categorie zijn categorieën te onderscheiden met een zelfde werkingsprincipe, die ook terugkomen in de onderzoeken.

Wetenschappelijk onderzoek van Wageningen University & Research (WUR, 2023² en WUR, 2024³) bevestigt de eerdere conclusie van CBS (2019⁴) dat er gemiddeld geen resultaat in emissiereducerende werking is van onderzochte categorieën emissiearme stalvloeren ten opzichte van traditionele roostervloeren in melkveestallen zonder emissiereducerende werking. Dit betekent dat de emissiefactor voor stalvloeren met eenzelfde werkingsprincipe een verkeerde indicatie geeft van de reëel te verwachten gemiddelde emissiereductie. Aan het gebruik van de emissiefactoren van stalvloeren met deze werkingsprincipes wordt daarom een einddatum toegevoegd, die overeenkomt met de datum van inwerkingtreding van deze regeling. Na deze einddatum kan de emissiefactor niet langer worden toegepast bij het bouwen of renoveren van een stal. Voor bestaande stallen geldt de oude emissiefactor als voor de einddatum een vergunning voor die stal is verleend of als die stal rechtmatig is gebouwd voor die datum.

Er is gekozen voor het uitfaseren van de emissiefactoren, omdat de stalvloeren met deze werkingsprincipes gemiddeld niet beter presteren dan een stal met een traditionele roostervloer, die gemiddeld 13 kg per dierplaats per jaar uitstoot. Er wordt in de praktijk bij het gebruik van deze stalvloeren gemiddeld dus niet voldaan aan de emissiegrenswaarde voor melkrundvee van 8,6 kg per dierplaats per jaar. De milieuregelgeving ziet toe op nationale afname van ammoniakemissie, door middel van de inzet van beste beschikbare technieken. Het niet presteren van deze stalsystemen draagt in de praktijk dus niet bij aan dit doel.

Deze wijziging is in de eerste plaats van toepassing op de systemen HA1.5, HA1.7, HA1.9, HA1.12, HA1.13, HA1.17, HA1.18, HA1.27. Voor deze systemen hebben de onderzoeken aangetoond dat er een significante negatieve afwijking is ten opzichte van de geldende emissiefactor. De significante negatieve afwijking

² [Schatting van stikstofverliezen uit stallen op basis van de stikstof-fosfaat verhouding in afgevoerde mest: Evaluatie van de NP-methode en effect van staltype | WUR](#)

³ [Stikstofverlies uit stallen op basis van stikstof-fosfaat verhouding in afgevoerde mest: Vervolgonderzoek 2017-2022 - Wageningen University & Research](#)

⁴ [Stikstofverlies uit opgeslagen mest | CBS](#)

geldt ook voor de HA1.1, de grupstal. Dit stalsysteem mag echter vanwege dierenwelzijn al niet meer in nieuwe gevallen worden toegepast.

Daarnaast is de wijziging ook doorgevoerd voor de systemen HA1.6, HA1.20, HA1.21. Voor deze systemen afzonderlijk is een negatieve afwijking geconstateerd ten opzichte van de geldende emissiefactor, maar deze was voor de afzonderlijke systemen niet significant. Dit houdt ook verband met het aantal keer dat deze vloeren zijn toegepast in de praktijk en zijn meegenomen in de onderzoeken. Echter, voor deze systemen geldt dat er gebruik wordt gemaakt van een vergelijkbaar werkingsprincipe als bovenstaande vloeren, waarvoor ook significant meer emissie wordt geconstateerd (WUR, 2023, p. 75).

Tot slot is bijlage V ook aangepast met betrekking tot de systemen HA1.2, HA1.22, HA1.23, HA1.25, HA1.29. Deze systemen kwamen niet afzonderlijk voor in de bovengenoemde onderzoeken, maar ook voor deze systemen geldt dat er gebruik wordt gemaakt van een vergelijkbaar werkingsprincipe als bovenstaande vloeren. De conclusie over de deelcategorie van stalvloeren met hetzelfde werkingsprincipe is hierbij van toepassing, ook al zijn niet alle, in werkingsprincipe vergelijkbare stalvloeren in de onderzoeken meegenomen. Voor de overige stalsystemen voor melkrundvee is ofwel de voorlopige emissiefactor verlopen en kan het systeem niet meer worden toegepast in nieuwe gevallen, ofwel is een ander werkingsprincipe van toepassing.

Verhouding tot hoger recht en nationale regelgeving

Het bestaande stelsel van het reguleren van milieubelastende activiteiten is onderdeel van de Omgevingswet. Deze regeling is een wijziging binnen het stelsel. Het stelsel zelf wordt met deze regeling niet gewijzigd. Tot 25 november 2022 werden ook vergunningen vanuit de Wet natuurbescherming rechtstreeks gebaseerd op de emissiefactoren, maar dat is niet meer het geval. Bij toestemmingverlening voor Natura 2000-activiteiten moet worden uitgegaan van de meest recente wetenschappelijke inzichten over de bedrijfsspecifieke depositie. In Aerius wordt voor deze vloeren daarom al met een hogere emissie, die van een traditionele stal, gerekend, die dus afwijkt van de emissiefactoren van bijlage V.

Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)

De stalsystemen waarvan de emissiefactoren van een einddatum worden voorzien, kunnen niet meer worden toegepast bij het bouwen of renoveren van een stal, in verband met het aanvragen van een nieuwe omgevingsvergunning. Vanwege de eerdere ontkoppeling van emissiefactoren en het verlenen van omgevingsvergunningen voor Natura 2000-activiteiten (zie hierboven bij 4.) heeft deze wijziging daarop geen gevolgen.

Ook in gevallen waarvoor geen vergunning vereist is voor het bouwen of renoveren van een stal (het melden van de activiteit) kunnen de betreffende stalsystemen niet meer worden ingezet om onder de emissiegrenswaarde te blijven.

Voor melkrundvee blijven er voldoende emissiearme stalsystemen als alternatief over, die onder de emissiegrenswaarde vallen en kunnen worden toegepast in nieuwe situaties.

Deze wijziging heeft geen effect voor veehouders met stallen met reeds geïnstalleerde emissiearme stalvloeren. Wel moet bij ingrijpende renovatie van deze stallen (staat gelijk aan oprichten) rekening worden gehouden met het feit dat de betreffende stalvloeren na 1 april 2026 niet meer mogen worden toegepast.

Uitvoering

Deze wijziging binnen het stelsel heeft geen gevolgen voor de uitvoering. Er is geen sprake van stijging van de bestuurlijke lasten voor gemeenten die bevoegd gezag zijn.

Toezicht en handhaving

Deze wijziging binnen het stelsel heeft geen gevolgen voor toezicht en handhaving door omgevingsdiensten.

Financiële gevolgen

Het is voor veehouders niet langer mogelijk om een nieuwe stal te bouwen of hun huidige stal te verbouwen waarin één van de emissiearme stalvloeren uit de onderzochte categorieën wordt toegepast, om te voldoen aan de emissiegrenswaarde. Veruit zijn de meeste melkveestallen uitgevoerd zonder emissiearme staltechniek.

De rechten van bestaande vergunninghouders met betrekking tot de omgevingsvergunning milieubelastende activiteit blijven onaangetast, wat rechtszekerheid biedt en voorkomt dat investeringen uit het verleden hun waarde verliezen.

Dit betekent wel dat er bij het bouwen of renoveren van een stal voor het houden van melkvee minder keuze is uit emissiearme stalsystemen voor melkrundvee. Er blijven voldoende emissiearme stalsystemen op bijlage V staan waarmee melkrundveehouders kunnen voldoen aan de emissiegrenswaarde. Desalniettemin zijn de best presterende stalsystemen van bijlage V voor melkrundvee kostbaarder dan de stalsystemen die worden uitgefaseerd.

Voor leveranciers van emissiearme stalvloeren waarop deze wijziging betrekking heeft, betekent dit dat de systemen niet of minder verkocht zullen worden. Leveranciers kunnen een aanvraag doen voor stalbeoordeling voor een nieuw, doorontwikkeld emissiereducerend systeem, waarvan het werkingsprincipe afwijkt. De stalbeoordelingsprocedure, die is aangepast, wordt dan zoals gebruikelijk doorlopen.

Leveranciers van andere emissiearme stalsystemen krijgen waarschijnlijk meer kopers en tevens kan dit innovatie aanjagen in het ontwikkelen van nieuwe emissiereducerende stalsystemen en technieken in de melkrundveesector.

Advies en consultatie

Deze wijziging heeft de interne juridische toets en de stelselcheck van VRO succesvol gepasseerd. De ATR wordt om advies gevraagd tijdens de looptijd van

de internetconsultatie. Het advies en de verwerking daarvan worden hier toegelicht.

In deze paragraaf worden ook de reacties op de internetconsultatie toegelicht. Verder zullen uitkomsten van overleggen met betrokken leveranciers, decentrale overheden en andere partijen hier worden toegelicht.

Overgangsrecht

Deze wijziging heeft alleen gevolgen voor melkveestallen die na 1 april 2026 worden gebouwd, ingrijpend worden gerenoveerd of voor het eerst in gebruik worden genomen. Voor dergelijke activiteiten moet namelijk een vergunningaanvraag worden ingediend, ofwel een melding worden ingediend.

De emissiegrenswaarde is dus ook van toepassing indien de activiteiten op zodanige wijze wijzigen dat er kan worden gesproken van een ingrijpende renovatie, waarmee op basis van artikelen 3.201 en 3.202 van het Besluit activiteiten leefomgeving een nieuwe omgevingsvergunning moet worden aangevraagd, danwel een melding moet worden ingediend, bij melkveebedrijven met een dierenaantal van onder de 200.

Voor bestaande situaties heeft deze regeling geen gevolgen. Voor bestaande stallen geldt de oude emissiefactor als voor de einddatum een vergunning voor die stal is verleend of als die stal rechtmatig is gebouwd voor die datum.-De rechten van bestaande vergunninghouders blijven dus onaangetast. Een dergelijke stalvloer is alleen nog mogelijk als maatwerk wordt toegepast (bijvoorbeeld bij een doelvoorschriftvergunning in combinatie met continu meten).

Inwerkingtreding

Het beoogde moment van inwerkingtreding is 1 april 2026. Dit is in lijn met de vaste verandermomenten. Publicatie staat gepland voor januari 2026. Daarmee wordt voldaan aan de minimuminvoeringstermijn van drie maanden op grond van aanwijzing 4.17 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Zie het algemene deel voor verdere toelichting.

Artikel II

Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 april 2026. Dit is een van de vaste verandermomenten voor ministeriële regelingen als bedoeld in aanwijzing 4.17, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

*DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT - OPENBAAR
VERVOER EN MILIEU,*

A.A. Aartsen