

Bijlagenrapport

Bijlagenrapport bij rapportage ‘Een nieuw systeem van stalbeoordeling’

ABBEL

Bijlagenrapport

Bijlagenrapport bij rapportage ‘Een nieuw systeem van stalbeoordeling’

Auteur(s):
Michiel Kort
Nicolein Blanksma
Nina van Rijn
Radboud Koning

In opdracht van:
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Plaats, datum:
Rotterdam, 16 juni 2020

Status:
Definitief

Rebel Economics & Transactions bv
Wijnhaven 23
3011 WH Rotterdam
Nederland
+31 10 275 59 95

info@rebelgroup.com
www.rebelgroup.com



Inhoudsopgave

1. Inzichten uit andere sectoren en andere landen **4**
1.1 Lessen uit andere sectoren 4
1.2 Lessen uit andere landen 9
2. Verslag van Red Team sessies **16**
3. Schets van de huidige proefstalprocedure **21**
4. Schets van de route naar een nieuw systeem **22**

1. Inzichten uit andere sectoren en andere landen

De lessen en inzichten die we in dit bijlagenrapport presenteren dienden ter inspiratie voor het ontwerp van varianten voor een nieuw systeem van stalbeoordeling. Het gaat hier om onze eigen weergave van de gevoerde gesprekken. We behandelen eerst de lessen uit andere sectoren en daarna de lessen uit andere landen.

1.1 Lessen uit andere sectoren

De volgende sectoren en systemen zijn meegenomen in de analyse:

1. Landbouw/gewasbescherming, specifiek de toelating en toepassing voor spuittechnieken van bestrijdingsmiddelen.
2. Mobiliteit/auto-industrie: het systeem van auto-emissies van toelating tot en met toezicht en handhaving.
3. Innovatieve contractering van grote (infra)projecten via Design, Build, Finance, Maintain and Operate (DBFMO).
4. Het taxistelsel, met name de organisatie van de consumententaximarkt (ook wel straattaximarkt genoemd).
5. De organisatie van de bewegwijzering in Nederland.
6. De universele postdienstbezorging in Nederland.
7. Organisatie van producentenverantwoordelijk voor kunststofverpakkingen.
8. De toelating van geneesmiddelen op de (Europese) markt.

Om tot de inzichten te komen zijn documenten bestudeerd en gesprekken gevoerd met betrokkenen en deskundigen, zowel extern (van ministeries) als intern (Rebel experts). In de volgende paragrafen bespreken we de algemene inzichten. Hierna komt per paragraaf achtereenvolgens aan de orde: het inzicht, geïllustreerd met voorbeelden uit andere sectoren en de eventuele betekenis voor het ontwerp van de varianten voor stalbeoordeling.

1.1.1 De producent van een product of een systeem is de voornaamste adressant van regulering voor toelating en functioneren, de gebruiker voor correct gebruik.

Een autofabrikant die een nieuw model op de markt wil brengen moet vooraf met (onafhankelijk) gecertificeerde metingen kunnen aantonen dat voldaan wordt aan de steeds strenger wordende Europese emissie-eisen. Hiervoor is een meetprotocol opgesteld dat in het verleden vooral een aantal ex-ante testen op de rollerband voorschreef en zich nu ontwikkelt naar een combinatie met rijtesten (*real driving emission test*). De gemeten emissies mogen maximaal een bepaald percentage van elkaar afwijken. Toelating in de EU is voorbehouden aan een toelatingsinstantie (in Nederland: RDW) die de documenten en procedure controleert en steeksproefsgewijs zelf ook testen en metingen kan doen. Na

toelating in Nederland is er een steekproefcontroleprogramma (van ministerie en IenW en TNO) dat toeziet op correct functioneren. Ook kunnen politie en ILT handhaven.

Een producent van een nieuwe spuittechniek voor gewasbeschermingsmiddelen moet vooraf kunnen aantonen dat een bepaalde reductie[1] wordt behaald ten opzichte van een referentietechniek. Hiertoe dient een onafhankelijke derde een rapport aan te leveren volgens een uniform meetprotocol. Dit wordt getoetst door de Technische Commissie Techniekbeoordeling (TcT). Alle toegelaten technieken staan op een lijst die de TcT beheert. Gebruikers mogen technieken toepassen die niet op de lijst staan, maar hebben bij controle dan zelf de bewijslast dat de reductie wordt behaald.

Het ligt voor de hand dat het aan de fabrikant is om aan te tonen dat het product voldoet aan de normen en 'doet wat het belooft'. Immers de fabrikant heeft belang bij correct functioneren en een brede toelating op de markt. De fabrikant moet via het stelsel van regulering geprikkeld worden om te voldoen aan (deel)voorschriften en kan als beste de risico's van een niet functionerend systeem beheersen.

Bij stalbeoordeling is het onderscheid tussen producent en gebruiker niet zo scherp. Doorgaans doet de veehouder (ondersteund door een adviseur) zelf de aanvraag voor het verkrijgen van een emissiefactor voor een proefstal. De redenering hierbij is dat de veehouder de emissiefactor nodig heeft om een vergunning aan te kunnen vragen bij het bevoegd gezag. Brede markttoelating is echter niet in zijn belang, dat is in het belang van de fabrikant, wel het kunnen doorgaan met de eigen bedrijfsvoering. Ook is de veehouder niet degene die de risico's van een goed functionerend systeem ('doet het wat het belooft') kan beheersen, wel van correct gebruik als onderdeel van de totale bedrijfsvoering.

Het leggen van de verantwoordelijkheid waar deze hoort (en het met andere woorden corrigeren van deze 'scheefheid') vinden wij van belang in het ontwerp van een nieuw stelsel. Dat vinden wij extra van belang omdat wij voorzien dat er na invoering van de Omgevingswet naar verwachting meer risico's bij de veehouder (met proefstal) komen te liggen. Een gemeente krijgt namelijk de mogelijkheid om de vergunning in te trekken als een techniek niet doet wat het belooft en emissies te hoog zijn. Dit zal naar verwachting een negatieve prikkel opleveren voor veehouders om een proefstal te realiseren.

1.1.2 Overheid is systeemverantwoordelijk, daarbinnen zijn vele ordeningen/uitvoeringsvarianten mogelijk

Het beleggen van de systeem- of stelselverantwoordelijkheid sluit aan op de wens om bepaalde publieke belangen te borgen. In het geval van stalbeoordeling gaat het bijvoorbeeld om de publieke belangen luchtkwaliteit, emissiereductie, milieu-impact en natuurbescherming. De Rijksoverheid is gebonden aan een maximale emissie-uitstoot (plafond) van ammoniak, maar ook rondom geur en fijnstof. Tegelijkertijd wil de overheid innovatie stimuleren, zodat de sector zich economisch kan blijven ontwikkelen.

De systeemverantwoordelijkheid geeft invulling aan de ministeriële verantwoordelijkheden. Een uitgangspunt voor ministeriële verantwoordelijkheid is dat er geen verantwoordelijkheid is zonder bevoegdheden. Anders geformuleerd: de minister moet wel bevoegdheden hebben om zijn verantwoordelijkheid waar te maken.

1 Het gaat hier om de reductie van 'drift'; het verwaaien van beschermingsmiddelen die dan in het oppervlaktewater terecht komen.

Het goed regelen en beleggen van de systeemverantwoordelijkheid is randvoorwaardelijk voor het functioneren van stelsels die de relatie ordenen tussen publiek en privaat, maar niet altijd vanzelfsprekend. Zo heeft de ANWB de taak van bewegwijzering jarenlang voor de overheid uitgevoerd, zonder dat daar expliciete afspraken over waren gemaakt. Toen er meer partijen kwamen die deze taak gingen uitvoeren kwam het publieke belang van uniformiteit en continuïteit van de bewegwijzering in gevaar en werd ook duidelijk dat de overheid de systeemverantwoordelijkheid nooit expliciet had ingevuld en dat dat wel nodig was om het systeem goed te laten functioneren.

Binnen deze randvoorwaarden zijn verschillende uitvoeringsvarianten mogelijk die recht doen aan de systeemverantwoordelijkheid. Aan de ene kant van het spectrum staat het geheel publiek (en in eigen beheer) organiseren en uitvoeren, aan de andere kant het geheel aan de markt overlaten van de organisatie en uitvoering zoals eigenlijk lange tijd het geval was bij het stelsel van bewegwijzering. Een tussenvariant betreft het publiek-privaat organiseren en uitvoeren waarbij de te behartigen publieke belangen vertaald in Rijksdoelen leidend zijn, zoals het uitzetten van overheidsopdrachten via DBFMO-contracten waarbij consortia van marktpartijen naast aanleg van bijvoorbeeld een weg langjarig verantwoordelijk zijn voor beheer en onderhoud hiervan en doelen meekrijgen als beschikbaarheid of doorstroming. Binnen de beschreven hoofdvarianten zijn nog vele andere varianten mogelijk met elk hun eigen verhouding tussen publieke en private betrokkenheid.

1.1.3 Een lichte of een zware toelatingsprocedure?

De Autoriteit Consument en Markt (ACM), evenals sommige andere toezichthouders, hanteert een toezichtstijl gebaseerd op “high trust, high penalty” om de kracht van en de wisselwerking tussen overheid en marktwerking te benutten. Om deze werkwijze succesvol te laten zijn, is het in hun ogen noodzakelijk dat er, liefst voor de langere termijn, duidelijkheid bestaat over de regels en normen waaraan een sector moet voldoen. Dit creëert een basis van vertrouwen. Binnen de gestelde kaders krijgt een sector dan ruimte om eigen verantwoordelijkheid te nemen. Zo kan PostNL onder de tariefregulering voor de universele postdienst zelf met voorstellen komen voor de tariefswijzigingen. Het laten toetsen door onafhankelijke derden vergroot de aannemelijkheid en het vertrouwen. Mocht uit steekproefsgewijze controle blijken dat het een grove overschatting is van de werkelijke kosten, dat er kruissubsidiering plaatsvindt met commerciële diensten of dat er prijsafspraken worden gemaakt met andere partijen dan treedt een toezichthouder hard op met bijvoorbeeld hoge boetes (high penalty).

Als we dit principe op de toelatingsprocedure voor nieuwe stalsystemen toepassen dan zou dit er als volgt kunnen uitzien. Een aanvrager voor een innovatieve proefstal onderbouwt de emissie(factoren) met rapportages van gecertificeerde instellingen. Dit is voldoende om een ontwikkelaar/aannemer de stal te laten bouwen (en vertrouwen te geven). Vervolgens wordt er steekproefsgewijs gemeten of de techniek ook ‘doet wat het belooft’ binnen een bepaalde marge (volgens het bestaande meetprotocol geldt dat er 6 metingen per jaar gedurende 24 uur gedaan moeten worden). Is dit niet het geval dan krijgt de fabrikant een hoge boete, zoals noodzakelijke aanpassingen doen aan de stal, veehouder schadeloosstellen, etc.

1.1.4 Ruimte voor extra bevoegdheden om met regionale verschillen om te gaan

De taxisector bestaat naast het contractvervoer (vervoer van leerlingen, gehandicapten, etc.) uit het consumententaxivervoer. Alle gemeenten in Nederland hebben op grond van de Wet Personenvervoer de mogelijkheid om extra eisen te stellen aan de kwaliteit van het taxivervoer dat wordt aangeboden op de openbare weg (vanaf standplaatsen). Een aantal gemeenten heeft extra bevoegdheden en kan verplichten dat ondernemers zich verenigen in zogenaamde Toegelaten Taxi Organisaties (TTO's) die vervolgens een vergunning kunnen krijgen om in de gemeente taxivervoer te mogen leveren. Deze gemeenten zijn geselecteerd op grond van omvang van de straattaximarkt in de gemeente. De vorming van TTO's geeft gemeenten de mogelijkheid om de kwaliteit van het taxivervoer te verbeteren door afspraken te maken met deze TTO's waar de op de markt actieve chauffeurs dan weer bij aangesloten zijn. En deze afspraken te handhaven, waarbij de TTO's zelf ook een grote verantwoordelijkheid hebben in het reguleren van zichzelf. Chauffeurs kunnen als ultieme sanctie krijgen dat ze niet meer actief mogen zijn binnen een TTO.

Als we een dergelijk stelsel vertalen naar de veehouderij en het systeem van stalbeoordeling, dan komt het volgende naar voren. De veehouderij kent een aantal concentratiegebieden in Nederland en de druk op emissies vanwege omvang van de sector en/of ligging ten opzichte van natuurgebieden extra groot is. Als deze gebieden extra bevoegdheden krijgen, zoals bijvoorbeeld de mogelijkheid voor overheden om bepaalde stalsystemen niet te vergunnen of een strenger regime voor proefstallen (niet toestaan of alleen onder strikte voorwaarden, zoals direct meten of eerst uitgebreid testen) dan kan in de uitvoering van stalbeoordeling meer rekening gehouden worden met daadwerkelijke (gemeten) emissies. Dat is nu namelijk niet het geval. De systematiek van stalbeoordeling geeft een (theoretische) inschatting van de emissies van een stal, ongeacht waar deze is gevestigd. Eventueel kan via een risicofactor (opslag op de emissiefactor) wel een correctie plaatsvinden. Als er in de praktijk inderdaad strenger lokaal beleid voor proefstallen in de buurt van natuurgebieden zou worden gevoerd, draagt dat bij aan een lokaal betere luchtkwaliteit met minder nadelige gevolgen voor de natuur. Nadeel van dit model met een lokaal strenger toelatingsregime is dat het innovatie kan remmen.

1.1.5 Handhaving organiseren is een uniforme uitdaging voor de werking van stelsels

Als iets uit de gesprekken naar voren komt, is het dat handhaving een belangrijke factor is voor de succesvolle werking van stelsels. Bestaande en nieuwe regelgeving om het stelsel van stalbeoordeling en de reductie van emissies vanuit de veeteelt te verbeteren kan alleen werken als de controle en handhaving op orde is. De organisatie van de handhaving is in de ogen van betrokkenen vaak een probleem. Is er wel voldoende handhavingscapaciteit? Vaak is die beperkt. En met de capaciteit die er is, hoe verzamel je voldoende informatie om controle überhaupt mogelijk te maken? Uit de gesprekken komen niet zozeer geschikte oplossingen en arrangementen, wel het beeld dat andere sectoren er ook tegenaan lopen en aan het zoeken zijn.

In de gesprekken zijn de voors en tegens van zelfregulering op het gebied van handhaving aan de orde gekomen. De eerdergenoemde TTO's in de taximarkt zijn verantwoordelijk voor een deel van de handhaving. Zo is er in Amsterdam een gezamenlijk handhavingsteam vanuit de TTO's (naast de

handhaving door BOA's, politie en ILT) en sanctioneren de TTO's de eigen leden als ze een overtreding begaan. De praktijk is dat dit systeem niet altijd even goed werkt, omdat het lastig wordt gevonden om je eigen mensen te beboeten.

In de kunststofketen zijn de producenten verantwoordelijk voor inzameling en verwerking van hun kunststofverpakkingen. In Nederland heeft het gezamenlijke bedrijfsleven het Afvalfonds Verpakkingen opgericht om deze verantwoordelijkheid vorm te geven. Vanuit dit fonds worden vergoedingen betaald aan gemeenten voor het (laten) verzorgen van die inzameling en sortering. Uitvoeringsorganisatie VANG houdt (onder meer) de administratie bij. Om de handel in gesorteerde kunststofverpakkingen te stroomlijnen zijn er kwaliteitsnormen opgesteld. Deze vinden hun oorsprong in Duitsland. Deze specificaties zijn een paar keer bijgesteld naar aanleiding van nieuwe opkomende verontreinigingen en de mogelijkheden die betere scheidingstechnologieën boden. Nederland is na 2008 aangehaakt bij deze 'Duitse' specificaties en volgt dit systeem van zogenaamde DKR-specificaties.[2] Handhaving van deze kwaliteitsnormen vindt plaats door de sector zelf en gemeenten krijgen vergoedingen uitgekeerd voor de tonnen die voldoen aan de specificaties.

Een van de problemen in de handhaving van stalbeoordeling – tegenwoordig overigens een minder groot issue dan vijf jaar geleden – is de zogenaamde meetverplichting wat als doel heeft om te bekijken of een staltechniek ook 'doet wat het belooft' qua emissies. In het stelsel zit de mogelijkheid om na een relatief beperkte aanpassing van een stalsysteem weer een nieuwe proefstal procedure op te starten (en zo dus het daadwerkelijk meten uit te stellen). Reden hiervoor zijn de kosten die met meten gepaard gaan. De sanctie die er staat op niet meten is dat het systeem na een aantal jaar niet meer verder op de markt gebracht mag worden, maar de huidige stallen zijn (en blijven) uitgerust met dit systeem. Nagedacht kan worden over strengere sancties. En als kosten van metingen een probleem zijn dan kan daar eventueel ook een mouw aan worden gepast. In vroegere tijden was er mogelijkheid om kosten van metingen te betalen uit een gezamenlijke pot van overheid en bedrijfsleven.

De huidige handhaving in het stelsel van stalbeoordeling is vooral gericht op het handhaven van de middelvoorschriften. Handhaving op doelvoorschriften 'doet het wat het belooft' qua emissies door te meten is lastig en kostbaar. Veel wordt in dit kader verwacht van de ontwikkeling naar real-time meten.

1.1.6 Innovatie stimuleren: organiseer vraag en aanbod

De veeteelt is een aanzienlijke sector in Nederland met veel ondernemerschap en bedrijvigheid. Dat geldt ook voor de toeleverende industrie als het gaat om stalsystemen en onafhankelijke adviesinstanties. Het ondernemen op een dergelijke schaal in een relatief druk bevolkt land als Nederland vraagt om innovatie. Het systeem van stalbeoordeling heeft ook als expliciet doel om innovatie te stimuleren en de emissie per dierplaats te reduceren. Maar hoe kun je als overheid innovatie zo goed mogelijk stimuleren? De huidige procedure van proefstallen is erop gericht op innovaties snel naar de markt te brengen, maar in de praktijk is er ook kritiek op de wijze waarop dat gebeurt: de procedure duurt nog steeds te lang, nieuwe systemen kunnen relatief eenvoudig nagemaakt worden (er is geen bescherming) en de innovatie wordt helemaal uitgedetailleerd beschreven, wat zich niet goed verhoudt tot het karakter van innovaties.

2 DKR staat voor Deutsche Gesellschaft für Kreislaufwirtschaft und Rohstoffe.

Een les vanuit de wereld van DBFMO is dat marktpartijen gaan innoveren als er zicht is op een grotere hoeveelheid werk. Niet één project, maar een programma van projecten. Toen RWS als opdrachtgever DBFMO ook wilde toepassen op sluizen was de (Nederlandse) aannemersmarkt daar in eerste instantie niet klaar voor. Er was specialistische technische kennis nodig die er niet was. Door de markt meer dan een project in het vooruitzicht te stellen in de vorm van een zogenaamd sluizenprogramma zijn marktpartijen geprikkeld om (in consortiumverband) te gaan innoveren. Anno 2020 zijn er verschillende sluizen in de markt gezet volgens deze aanpak.

Het organiseren van de markt van vraag en aanbod kan innovatie versterken. Waar de markt van RWS aan de vraagkant al georganiseerd was, geldt dit bij stalbeoordeling niet. De vraagkant in de veehouderij wordt gevormd door de individuele bedrijven. De aanbodkant (fabrikanten van stalsystemen, adviseurs en aannemers) is ook niet georganiseerd. Een adviseur ontwikkelt in opdracht van een veehouder een stal als een bouwpakket en stelt 'stalsysteem' samen uit verschillende onderdelen. Een stalsysteem in de zin van de huidige regelgeving vormt de hardware van een stal. Dit kan een geïntegreerd systeem zijn, maar ook een onderdeel (vloer of luchtwasser), terwijl de daadwerkelijke emissie vanuit een stal door meer factoren wordt beïnvloed, zoals veevoer en 'management' van de veehouder.

Organiseren van de vraagkant kan betekenen dat een aantal veehouders samen (eventueel in eenzelfde gebied) één of meerdere vragen in de markt zetten voor de (her)ontwikkeling van een aantal nieuwe stallen gedurende een aantal jaren. Hieraan kan dan een bepaalde innovatiedoelstelling gekoppeld worden (gericht op emissiereductie). Om aan deze (grotere dan normale) vraag te kunnen voldoen kunnen verschillende adviseurs en fabrikanten consortia vormen. Dit soort initiatieven worden nu ook al gevormd, deels ketengericht (keten duurzaam varkensvlees) en deels gebiedsgericht (kringlooplandbouw in het noordelijk deel van Nederland).

Het eenvoudig kunnen reproduceren van erkende stalsystemen is geen prikkel voor fabrikanten om grote investeringen te doen in research en development gericht op innovatie. Het openbaar maken van deze informatie is nu vooral gedaan vanuit toegankelijkheid van de markt voor aannemers. Patent op een techniek, een procedure of een product zorgt ervoor dat producten/ontwikkelaar een aantal jaar beschermd is en het alleenrecht heeft op de verkoop van het product in die vorm (bijvoorbeeld de Nespresso-cups). Dit is vanuit ontwikkelaarsperspectief weliswaar wenselijk, maar kan weer nadelige gevolgen hebben voor gebruikers. Bij de toelating van medicijnen bijvoorbeeld verdient de ontwikkelaar een monopolie om dat product op de markt te zetten (op basis van de werking van het product). Omdat de prijs pas daarna wordt gezet, rijzen de prijzen doorgaans de pan uit, wat weer invloed heeft op de kosten van zorg en de verzekering. Dit prijseffect is voor de veehouderij minder relevant, omdat er geen sprake zou zijn van een monopolie; er blijven verschillende concurrerende staltechnieken beschikbaar in de markt.

1.2 Lessen uit andere landen

Om tot de inzichten te komen hebben we gesprekken gevoerd met betrokkenen bij stalbeoordeling in vijf andere nabije landen: Denemarken, Verenigd Koninkrijk, België (Vlaanderen), Duitsland en Frankrijk. We beschrijven eerst per land kort hoe stalbeoordeling daar werkt en maken daarna een vergelijking.

1.2.1 Denemarken

Er gelden in Denemarken algemene vereisten ('general requirements') voor de bouw van stallen, van alle soorten veehouderij. De vereisten gaan bijvoorbeeld over welk type stallen is toegestaan, hoe stallen gebouwd moeten worden en waar. Het is de verantwoordelijkheid van de sector om hieraan te voldoen; veehouders moeten dit aantonen door (productie)gegevens in een online database in te vullen. In deze database worden automatisch berekeningen gemaakt om te kijken of de bouwplannen binnen de kaders van de algemene vereisten zijn toegestaan.

Naast de algemene vereisten is er ook een vergunningsproces. Deze is gericht op stallen vanaf 100 m2. Aanvragers van een vergunning moeten meerdere gegevens in een door de overheid ontwikkeld computersysteem invullen (een ander systeem dan de online database). Het gaat vooral om gegevens over de ammoniak- en geuremissies. Het computersysteem berekent of de waarden binnen de maximaal toegestane emissieniveaus blijven. Deze emissieniveaus zijn bepaald door de overheid i.s.m. een Deense universiteit.

Door het invoeren van de algemene vereisten en het gestandaardiseerde proces waarbij aanvragers van een vergunning data in een computersysteem moeten invullen, is de gemiddelde doorlooptijd voor het vergunningsproces bij gemeenten meer dan gehalveerd (van 8-10 maanden naar 4 maanden en soms nog korter). Denemarken ziet dit als een aanzienlijke verbetering in het proces.

Een vereiste voor het verkrijgen van een vergunning van de lokale autoriteit is dat een stalsysteem een bewezen emissiereducerend effect heeft. Voor nieuwe stalsystemen is er een uitzonderingsregel, namelijk dat binnen twee jaar na verkrijgen van de vergunning aangetoond moet worden dat er een emissiereducerend effect optreedt. De eisen om dit aan te tonen zijn vrij strikt. Er wordt in Denemarken weinig gebruikgemaakt van deze uitzonderingsregel. De meeste veehouders kiezen voor beproefde stalsystemen.

De procedure voor nieuwe staltechnieken is als volgt. In Denemarken heeft de overheid een private organisatie (ETA) aangewezen om nieuwe technieken te beoordelen. Een aanvrager wendt zich tot ETA en ook tot een onafhankelijke test-/meetorganisatie. Deze organisatie stelt een test-/meetplan op dat ter goedkeuring voorgelegd wordt aan ETA. In het test-/meetplan worden ook de locaties opgenomen waar de nieuwe techniek getest zal worden (veelal praktijkbedrijven). Om tot goedkeuring te komen, werkt ETA met een onafhankelijke expertpool die door de overheid is ingesteld en in de praktijk voor ETA werkt. De experts hebben specifieke landbouwkundige kennis. Na afronding van de testen wordt een rapport opgesteld door de test-/meetorganisatie. Op basis hiervan stelt ETA (weer samen met de experts) een advies op aan de overheid over opname op de lijst van toegelaten technieken. De overheid neemt het advies vrijwel altijd een-op-een over. Gedurende het proces is er ruimte voor dialoog tussen de aanvrager en de uitvoeringsorganisatie. In de relevante wetgeving is opgenomen dat de overheid de lijst met toegelaten technieken beheert; de lijst zelf is geen (onderdeel van een) wettelijke regeling.

1.2.2 Verenigd Koninkrijk

Onze gesprekspartner in het Verenigd Koninkrijk, de 'Environment Agency' (hierna: de Agency), is een semipublieke organisatie onder het Ministerie van Milieu en Landbouw. Ze zien toe op de regels voor uitstoot van ammoniak door de varkens- en pluimveehouderij, die binnen de werking van de Industrial Emission Directive vallen (IPPC-bedrijven). De Agency reguleert luchtkwaliteit in de sector via

'environmental permits' en vergunningen om een stal te bouwen worden verstrekt door lokale autoriteiten. Die houden zich bezig met individuele aanvragen voor stalsystemen. Wanneer de capaciteit van een veehouderij boven de grenzen uit de Industrial Emission Directive komt, moet de veehouderij ook een environmental permit van de Agency krijgen om te mogen bouwen.

De Agency houdt een lijst met emissiefactoren per stalsysteem bij. Dit is op een generiek niveau; het is gekoppeld aan de toegepaste techniek, niet aan het bedrijf dat het systeem heeft ontwikkeld. De lijst met emissiefactoren is meer een soort referentielijst voor de beoordeling van aanvragen, niet een lijst met toegestane stalsystemen.

Voor een nieuw type stalsysteem wordt van aanvragers verlangd dat ze op logische wijze uiteenzetten hoe het systeem leidt tot emissiereductie. De Agency kijkt naar het verhaal van de aanvragers en vervolgens naar externe bronnen (bijvoorbeeld bewijs van vergelijkbare systemen in Duitsland of Nederland). De Agency kan afdwingen dat emissieniveaus gedurende een bepaalde periode gemeten moeten worden, als ze te weinig zekerheid hebben over het emissieniveau van een nieuw systeem.

Net als in Denemarken zijn er relatief weinig aanvragen voor nieuwe stalsystemen.

1.2.3 Vlaanderen

Het huidige systeem in Vlaanderen richt zich alleen op ammoniak. Binnen de Vlaamse overheid wordt nagedacht over uitbreiding naar geur, fijnstof en broeikasgassen. In Vlaanderen is er momenteel nog geen proefstalsysteem. Momenteel wordt gewerkt aan een procedure voor beoordeling van de zogenaamde pilootstallen. De verwachting is dat een dergelijke procedure er snel komt. Mocht je een stal willen bouwen met een systeem dat niet op de lijst voorkomt dan is dat in principe niet mogelijk. Er zijn wel enkele stallen gebouwd, maar dan als experiment.

Om op de lijst te komen moeten er in principe emissiemetingen worden uitgevoerd. Het team van wetenschappers (verder: WT) beslist daarover. Het meten is nogal een uitdaging vanwege de grote meetonzekerheid; metingen kennen een grote spreiding. Het VERA-protocol dat Vlaanderen wil volgen is nog niet voor alle onderdelen geaccepteerd (zo is er discussie over het meetprotocol voor natuurlijk geventileerde stallen).

Onze gesprekspartner is voorzitter van een team wetenschappers dat verantwoordelijk is voor het wetenschappelijke advies over ammoniakemissiearme stalsystemen (AEA-lijst) aan de Vlaamse overheid. Ook adviseert het WT over het wel/niet opnemen van emissiereducerende stalsystemen op de PAS-lijst.

Er zijn twee momenteel twee lijsten met stalsystemen in België: (1) een wettelijk verankerde lijst met stalsystemen die de emissies van ammoniak reduceren in de pluimvee en varkenssector, (2) een lijst met andere technieken met lagere emissies, op basis van de PAS, voor melkvee en andere sectoren waarvoor de Europese Emissie Richtlijn niet geldt. Deze lijst is momenteel niet wettelijk verankerd.

In Vlaanderen is het wetenschappelijk advies over een stalsysteem (advies over werking van techniek en omvang emissiefactor) gescheiden georganiseerd van het administratieve advies (te implementeren in de regelgeving en in de praktijk). Op basis van deze twee adviezen volgt er een beleidsbeslissing. Onze gesprekspartner geeft het belang aan van dit onafhankelijk wetenschappelijk advies.

Het VERA-protocol en de beoordeling van emissiefactoren is momenteel (net als in Nederland) gericht op het beoordelen van de werking van techniek en niet op emissies bij een individuele stal. Het zorgt

voor een verificatie van technieken voor de constructeur van stalsystemen. Binnen het wetenschappelijk team wordt er nagedacht over hoe de emissiefactoren van gecontroleerde omstandigheden naar praktijkomstandigheden vertaald kunnen worden. Je wilt de impact van de systemen weten op de beleidsdoelen die daarmee samenhangen. Dit betekent dat je niet alleen met gemiddelden kunt werken (zoals bij het nationale emissieplafond), maar ook kennis dient te hebben over de spreiding van emissies in de praktijk (als je de lokale impact op een natuurgebied in kaart wilt brengen). Veel verder dan het certificeren van de techniek alleen dus.

Onze gesprekspartner laat weten dat de Vlaamse overheid overweegt om te investeren in 'testbanken', bedrijven waar de werking van de verschillende systemen onder zoveel mogelijk gelijke omstandigheden getest kan worden (case control van VERA). Dat is een tegengestelde beweging aan Nederland; bestaande voorbeelden van testbanken zijn Meet ID en Dairy Campus, maar de eerdere overheidstestbedrijven bestaan inmiddels niet meer.

1.2.4 Duitsland

Voor elk stalsysteem in Duitsland moet een vergunning aangevraagd worden. Gemeenten verstrekken deze. Om een vergunning aan te kunnen vragen, heeft een veehouder een emissiefactor nodig. Voor het komen tot emissiefactor werkt Duitsland met algemene regulering voor luchtkwaliteit (de TA Luft). In de huidige versie van de TA Luft zitten voor een deel al emissiefactoren verwerkt. De TA Luft wordt op het moment herzien en in de nieuwe draftversie staat een lijst met alle toegestane staltechnieken en bijbehorende emissiefactoren. Tegelijkertijd loopt er in Duitsland nu een 'inventory' proces van emissiefactoren, met als doel om een compleet overzicht van de emissiefactoren voor ammoniak te krijgen. Twee instanties buiten de overheid werken hiervoor samen.

In het algemeen meent onze gesprekspartner dat Nederland een stap verder is in het hele proces van stalbeoordeling dan Duitsland. Ze heeft met Universiteit Wageningen contact gehad, juist om van ons te leren over nieuwe technieken.

Qua nieuwe staltechnieken draait het in Duitsland momenteel bijna volkomen om luchtwassers. Er zijn 25 'proven' luchtwassersystemen op de markt, 16 voor de varkenshouderij en 9 voor de pluimveehouderij. Er zijn vijf deelstaten in Duitsland, met een hoge dichtheid van vee, die een luchtwasser verplicht stellen bij de bouw van een installatie. In de aangepaste TA Luft wordt dit op nationaal niveau verplicht gesteld voor intensieve veehouderijbedrijven.

Het proces van proefstalbeoordeling verloopt als volgt: een veehouder moet onderbouwing laten zien voor de emissiereductie van een nieuwe luchtwasser. Hij zoekt hiervoor in de praktijk de samenwerking op met een adviesbureau. Deze helpt bij het vooraf inschatten van de emissiefactor, op basis waarvan wordt vergund. Als de installatie draait kan er gemeten worden. Een veehouder heeft max. 4 jaar om metingen te laten doen. Dit wordt gedaan door een certificeringsbureau: DLG. Zij stellen met hun metingen een emissiefactor vast. Hoewel ze dit op basis van slechts één locatie doen (in Nederland zijn er voor luchtwassers twee locaties met een meting voor een bijzondere emissiefactor vereist, net zoals volgens het VERA-protocol), is het wel een intensieve meting ('strong measuring program'). Namelijk: 2x per jaar 8 weken lang, tijdens de zomer en winter. Het zijn vooral leveranciers van stalsystemen die deze metingen betalen.

Als een veehouder geen meetresultaten laat zien of de uitkomsten zijn te negatief op emissiewaarde, zal een installatie gesloten moeten worden. Onze gesprekspartner weet niet zeker of dit al eens is gebeurd. De meetresultaten worden (in theorie) gecontroleerd door de vergunningverlenende partij, namelijk de gemeente. Elke gemeente kan dit op een eigen manier organiseren, hier zit geen uniforme aanpak achter.

Anders dan in Nederland geldt er geen financiële prikkel voor veehouders om met proefstalsystemen te gaan werken. Soms organiseert een deelstaat dit zelf wel. Ook kent Duitsland, anders dan Nederland, geen centraal adviesorgaan zoals de TAP. Er bestaan 'working groups' met vertegenwoordigers uit verschillen de hoeken, die kennis delen en zich buigen over regulering (zoals nu aanpassing van de TA Luft).

1.2.5 Frankrijk

Er geldt in Frankrijk geen procedure voor het beoordelen van nieuwe stalsystemen op emissiewaarden en er wordt ook geen lijst van emissiefactoren bijgehouden. Een veehouder kan in principe direct de markt betreden met een nieuwe stal. Hij moet hiervoor wel een vergunning krijgen van de gemeente. Hierin zit geen toets vooraf van de emissiefactor van de stal. Een veehouder krijgt een emissieplafond mee dat hij niet mag overschrijden en kiest zelf de techniek(en) om hieraan te voldoen.

Veehouders dragen zelf de verantwoordelijkheid om te voldoen aan de Industrial Emission Directive. Er is een door de overheid beschikbaar gestelde rekentool om emissies te berekenen. Hierin zitten naast het stalontwerp ook factoren als het type veevoer. Voor nieuwe technieken wordt in de rekentool een vast reductiepercentage gehanteerd, bijv. 30% voor luchtwassers. Als een veehouder meent dat een techniek meer reduceert dan dit percentage, kan hij daar eigen bewijs voor aanleveren (in de vorm van meetrapporten). De gemeente beoordeelt deze vervolgens.

De centrale overheid heeft wel een taak voor het vergunnen van IPPC-installaties ('Right to build').

1.2.6 Belangrijkste inzichten

Een overeenkomst tussen alle landen die we gesproken hebben is de beperkte ervaring met aanvragen voor een proefstal. De prikkel om te innoveren ligt blijkbaar lager in andere landen dan in Nederland. Mogelijk dat het komt door een strikter beoordelingsproces voor nieuwe technieken (het VK stelt dat hier hoge eisen aan worden gesteld) of het ontbreken van een financiële prikkel voor veehouders (we zijn geen andere landen tegengekomen waar een fiscale stimuleringsregeling is ingebouwd, zoals in Nederland). Daarnaast komt het ook voor dat het überhaupt niet mogelijk is een proefstalaanvraag te doen, zoals nu in Vlaanderen het geval is.

Wat ook uit de gesprekken met internationale collega's volgt, is dat Nederland vooroploopt op het gebied van stalbeoordeling. In het Verenigd Koninkrijk kijkt men bij de beoordeling van nieuwe stalsystemen als bewijsmateriaal o.a. naar eventuele studies uit Nederland over overeenkomstige stalsystemen. En Duitsland geeft aan voor de opbouw van kennis over nieuwe technieken contact te hebben gehad met de Universiteit van Wageningen.

Een aantal specifieke inzichten per land:

Het reguliere stalbeoordelingsproces in Denemarken is in hoge mate 'gestandaardiseerd', door het werken met een online database en een computersysteem voor emissieberekeningen van nieuwe stalsystemen. Voor nieuwe stalsystemen moet binnen twee jaar na verkrijgen van een vergunning aangetoond worden dat er een emissiereducerend effect is (uitzonderingsregel). De eisen om dit aan te tonen zijn vrij strikt en er wordt in de praktijk weinig gebruik van gemaakt. De procedure die hiervoor bestaat verschilt van die in Nederland. Er is een private verificatie-instantie (ETA) verantwoordelijk voor de beoordeling. Overeenkomsten met Nederland zijn de door de overheid ingehuurde pool van experts die advies geeft en dat de toelating van nieuwe technieken een ministeriële verantwoordelijkheid is.

'De toets' lijkt in het VK minder zwaar te zijn dan in andere landen. Het meten van emissies is niet bij voorbaat vereist (wat in Duitsland bijvoorbeeld wel zo is). Het kan wel van een aanvrager van een vergunning verlangd worden, als er op basis van de theoretische onderbouwing nog twijfel is over de emissiereducerende waarde van een nieuw stalsysteem.

Onze gesprekspartner in Vlaanderen is voorzitter van het team wetenschappers dat verantwoordelijk is voor advies over ammoniakemissiearme stalsystemen. Hij zit ook in de TAP. In Vlaanderen zijn het wetenschappelijke advies (werking techniek en omvang emissie) en het administratieve advies (hoe te implementeren), die samen tot een beleidsbeslissing leiden, gescheiden. Het voordeel van deze scheiding is dat de onafhankelijkheid van het wetenschappelijk advies beter gewaarborgd is. Verder is interessant dat de Vlaamse overheid overweegt te investeren in zgn. 'testbanken' waar de werking van verschillende systemen getest kan worden. Dat is een tegengestelde beweging aan Nederland waar dit soort bedrijven juist afnemen.

Tussen Nederland en Duitsland zijn een aantal parallellen te vinden. Dit is ook niet vreemd, aangezien onze gesprekspartner in Duitsland aangeeft het systeem in Nederland goed te volgen en hier ook inspiratie uit te halen. In Duitsland kan een veehouder eveneens een vergunning van de gemeente krijgen zonder al emissies te hebben gemeten, maar op basis van een theoretische – op wetenschap gebaseerde – emissiefactor. Er geldt een verplichting om binnen ca. 4 jaar na verkrijgen van de vergunning meetresultaten te overleggen. Opvallend is vooral dat de veehouders door een derde partij (DLG) gecertificeerd moeten zijn om de markt te mogen betreden. Deze partij doet de metingen, vrij intensief (2 x 8 weken, in de zomer en winter) en stelt op basis daarvan een emissiewaarde vast.

De toetsing van nieuwe stalsystemen op emissiewaarden ontbreekt in Frankrijk. Er wordt geen lijst van emissiefactoren bijgehouden en veehouders hoeven niet vooraf goedkeuring te halen voor het aanvragen van een vergunning. De verantwoordelijkheid om aan wetgeving te voldoen berust dan ook volledig bij de veehouder zelf. De overheid heeft hier puur een faciliterende rol, door een rekentool beschikbaar te stellen waarmee veehouders zelf berekeningen kunnen maken van de emissiewaarde. Interessant is dat gemeenten bij vergunningverlening aan veehouders een emissieplafond meegeven en dat veehouders zelf de techniek(en) kunnen kiezen om hieronder te blijven.

De belangrijkste kenmerken van de geanalyseerde landen zetten we in de volgende tabel naast elkaar.

	Nederland	België (VL)	Denemarken	Duitsland	Frankrijk	VK
Proefstalprocedure aanwezig	Ja	Nee	Ja	Ja	Nee	Ja
Verplichte metingen	Ja	Ja	Ja (testinstanties en ETA)	Ja (door DLG)	Optioneel (op initiatief veehouder)	Optioneel (eis van overheid)
Lijst emissiefactoren aanwezig	Ja	Ja	Ja (niet wettelijk)	Ja	Nee	Ja (referentie-lijst)
Ex-ante beoordeling emissie door …	TAP	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	Veehouder (rekentool beschikbaar)	Environment Agency

2. Verslag van Red Team sessies

Rebel doet in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) onderzoek naar een mogelijke herziening van het systeem van stalbeoordeling. Na een eerste fase van verkenning heeft Rebel een aantal conceptvarianten voor een toekomstig systeem ontwikkeld, die een deel van de in de huidige situatie ervaren knelpunten zouden kunnen oplossen. Met een brede vertegenwoordiging uit de landbouwsector is er in januari 2020, in een drietal "Red Team" sessies, gediscussieerd over deze conceptvarianten. In dit document doen we verslag van de uitkomsten van de drie sessies.

Vóór de zomer van 2020 resulteert het onderzoek van Rebel in een advies over één of meerdere voorkeursvarianten voor het systeem van stalbeoordeling, met daarbij een plan voor implementatie.

Rebel

Rebel is een financieel-economisch en strategisch adviesbureau, dat zich concentreert op uitdagingen die ontstaan waar markt en overheid elkaar treffen. De roots van Rebel liggen in Rotterdam en daar staat ook ons hoofdkantoor. We hebben brede expertise, in sectoren als vastgoed, cultuur, veiligheid, energie, mobiliteit en zorg. Het projectteam voor deze opdracht heeft specifieke kennis op het gebied van innovatie, duurzaamheid en marktordening.

Rebel werkt veel in opdracht van publieke opdrachtgevers en doet dat altijd onafhankelijk. Zo ook in dit onderzoek.

Red Team sessies

In de fase voorafgaand aan de Red Team sessies heeft het Rebelteam diverse interviews afgenomen en documenten bestudeerd. Dit heeft ons kennis gegeven van de huidige praktijk van stalbeoordeling, welke knelpunten worden ervaren, hoe vergelijkbare systemen in het buitenland en in andere sectoren werken, en van welke ontwikkelingen (Omgevingswet, real-time meten, landelijke stikstofproblematiek, e.d.) we onszelf rekenschap moeten geven. Op basis van dit vooronderzoek heeft Rebel vier conceptvarianten voor een nieuw systeem bedacht, op hoofdlijnen.

Doel van de Red Team sessies was om op de conceptvarianten te 'schieten'. Oftewel: argumenten verzamelen over waarom een variant niet zou werken. De focus lag op feitelijke argumenten die ons helpen de goede en minder goede ingrediënten uit elke conceptvariant te herkennen. De Red Teams waren nadrukkelijk niet bedoeld als een manier om behoeftes te peilen of draagvlak te toetsen.

Uitgangspunten

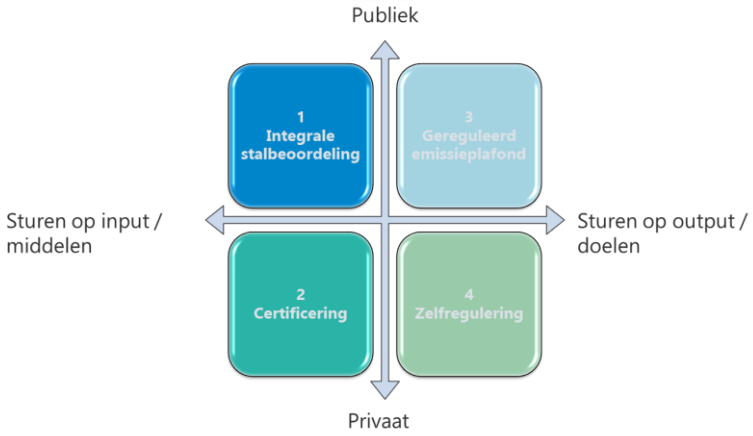
Op basis van het vooronderzoek heeft Rebel een paar algemene uitgangspunten geformuleerd. Deze gelden voor ieder van de conceptvarianten. De uitgangspunten luiden als volgt en zijn bij alle drie de Red Team sessies plenair toegelicht.

1. Stalbeoordeling is onderdeel van het luchtkwaliteitsbeleid en gericht op reductie van emissies uit de veehouderij

2. Stalbeoordeling verdient een brede scope: emissiereductie als gevolg van huisvesting, voer én management
3. Stapsgewijze verbreding van emissies onder stalbeoordeling (wanneer mogelijk: fijnstof, geur en broeikasgassen meenemen in de procedure)
4. Meten is weten: streven naar sneller meten van de emissies van stalsystemen in de praktijk
5. Er wordt duidelijker onderscheid gemaakt tussen de verantwoordelijkheden van veehouder en fabrikant bij stalbeoordeling.

De conceptvarianten

De varianten die tijdens de Red Team sessies centraal stonden, waren ingedeeld in het volgende kwadrant:



Bij de twee conceptvarianten links in het kwadrant wordt de inzet van middelen (huisvesting, voer en management) gereguleerd. Bij de conceptvarianten rechts wordt er gestuurd op het doel: de hoeveelheid uit te stoten emissies. De bovenste conceptvarianten kenmerken zich door een sterkere publieke uitvoering van taken en de onderste juist door een sterkere private uitvoering.

Uitkomsten Red Teams en vervolg

In dit overzicht presenteren we de uitkomsten gerangschikt naar de belangrijkste thema's waar feedback op kwam tijdens de Red Team sessies. Voor elk thema staan hierna de kernpunten samengevat die tijdens de drie sessies zijn genoemd. Vóór de zomer van 2020 levert Rebel een rapport aan het Ministerie van IenW op met de bevindingen van ons onderzoek en het advies.

<u>Thema 1: Integraliteit stalbeoordeling</u>

- Een verbreding van de scope naar huisvesting, voer én management wordt door velen ondersteund. Het geeft veehouders meer mogelijkheden om emissies te reduceren en dat er ook iets tegenover staat.

- Tegelijkertijd is het van belang dat veehouders worden geprikkeld om in de toekomst te blijven innoveren, ook nadat een vergunning is verkregen. De voorkeur gaat hierbij uit naar positieve prikkels in plaats van negatieve (belonen in plaats van straffen).
- Bij sommigen leeft de wens om stalbeoordeling verder te verbreden. Bijvoorbeeld door ook activiteiten buiten de stal mee te nemen (zoals de opslag en het uitrijden van mest). Door dit mee te nemen kan worden gekeken of de winst van de innovatie in de stal niet later in de keten weer verloren gaat. En: naast luchtkwaliteit ook kijken naar dierenwelzijn, veiligheid, energiegebruik en andere publieke belangen. Deelnemers erkennen dat dit het systeem nog complexer kan maken.
- In de uitwerking van een nieuwe variant is het van belang dat rekening gehouden wordt met de verschillen in diercategorieën. In de melkveehouderij, bijvoorbeeld, spelen er knelpunten met meten die in andere sectoren niet of minder aan de orde zijn.

Thema 2: Onderzoek en kennisdeling

- Door verschillende deelnemers is genoemd dat het belangrijk is veehouders goed te informeren over nieuwe inzichten welke emissiereductie met voer en management te realiseren is. Vooral in de varianten met een emissieplafond is het voor veehouders belangrijk om te weten aan welke knoppen ze kunnen draaien om de emissies te verlagen. Meer onderzoek en kennisdeling zou daarom goed zijn.
- De meningen over het ontwikkelen van een centraal rekenmodel voor veehouders, waarin de emissiereductie van verschillende huisvestingssystemen, voer en management – per diercategorie – worden gecombineerd, zijn verdeeld. Het idee is mooi (want: transparant en helpt de veehouder op weg), maar de uitwerking is complex. In een dergelijk model zijn veel verschillende parameters nodig, het vraagt continue actualisering en het moet bovendien gebruiksvriendelijk zijn.
- Als zo'n model zou worden ontwikkeld, dan is het raadzaam om het te voeden met metingen uit de praktijk. Dit is een ambitie voor de lange termijn, bijvoorbeeld als real-time meten een stap verder is een breed is geïmplementeerd.
- Een aantal deelnemers geeft de suggestie ter voorbereiding een overzicht te maken van welke modellen er momenteel in gebruik zijn en wat daar wel (en niet) mee berekend en/of bepaald kan worden, wat de aannames zijn en wie ontwikkelaars en beheerders zijn.

Thema 3: Toelating van nieuwe technieken

- Er zijn diverse manieren genoemd waarop een nieuwe techniek voor de fabrikant kan worden toegelaten tot de markt. Naast de proefstalprocedure, kan dit bijvoorbeeld via onderzoeksstallen, labopstellingen of het modelleren van opstellingen.
- De meningen over de potentie van deze alternatieven zijn verdeeld. Voor onderzoeksstallen is bijvoorbeeld genoemd dat het relatief duur is en niet voor elke techniek even goed geschikt. Het voordeel is het kunnen elimineren van de (onverklaarde) variatie die volgt uit de verschillen in voer en management, omdat de condities gelijk worden gehouden.

- Bij de conceptvarianten met een emissieplafond is de vraag gesteld of een procedure voor toelating van nieuwe technieken nog wel nodig is. Is het niet voldoende als veehouders via real-time meten aantonen dat ze daaronder blijven (ongeacht hoe)? Anderen brachten hiertegen in dat vergunningverleners en veehouders een waarborg nodig hebben of een techniek wel of niet werkt. Zonder toelatingsprocedure voor nieuwe technieken ligt de verantwoordelijkheid van emissiereductie volledig bij de veehouder.

Thema 4: Real-time meten

- Hoewel niet iedereen overtuigd is dat implementatie op korte termijn mogelijk is, zijn veel deelnemers enthousiast over de potentie van real-time meten. Het geeft rijke informatie aan individuele veehouders, omwonenden en de sector als geheel. Bovendien kan dit het toezichthouden vereenvoudigen. Meerdere deelnemers stelden dat real-time (of in ieder geval: frequent) meten een voorwaarde is om te werken met een emissieplafond.
- Er zijn al wel sensoren op de markt en in gebruik. De meningen zijn verdeeld in hoeverre deze techniek op korte termijn breed uitgerold kan worden in de sector. Voor ammoniak en methaan ligt invoering het meest dichtbij. Voor geur is het ingewikkelder, omdat het gaat om beleving en heel variabel is in de tijd.

Thema 5: Certificering

- Er zijn meerdere zaken in het stalbeoordelingsproces die gecertificeerd kunnen worden. Het kan ingezet worden als vervanging van de beoordeling van nieuwe staltechnieken, wat nu door de RVO/TAP gebeurt. Het kan ook toegepast worden op de bedrijfsvoering van een veehouder, ter vervanging van toezicht dat gemeenten/omgevingsdiensten houden of zelfs in plaats van een vergunning. Ook kan er sprake zijn van certificering van meetsystemen.

- Sommige deelnemers zien als potentieel voordeel van certificering van nieuwe staltechnieken, ten opzichte van het huidige model, de tijdswinst. Certificeringsinstanties zouden dit efficiënter kunnen dan de overheid. Een ander voordeel is het koppelen van de techniek aan een ontwikkelaar, via het certificaat, wat bescherming biedt voor het intellectueel eigendom van de fabrikant.
- De belangrijkste genoemde risico's zijn: er zijn nog geen marktpartijen die dit doen, het wordt een complexe procedure, het systeem komt sterk te hangen op de kwaliteit van certificering, het kwaliteitskader wordt te nauw, kleinere partijen kunnen niet de kosten dragen om het certificeringsproces te doorlopen en het vermindert prikkels bij ontwikkelaars om te innoveren omdat ze het proces niet te vaak willen herhalen. Ook is genoemd dat het zonder certificaat voor een veehouder moeilijk kan zijn om financiering van een bank te krijgen.
- Daarnaast waren er veel bezwaren tegen het certificeren van managementmaatregelen: het is inflexibel en moeilijk te handhaven. De bedrijfsvoering van een veehouder verandert vaak, het is niet wenselijk dat het proces van certificering voor elke kleine aanpassing opnieuw doorlopen moeten worden. De mate waarin is afhankelijk van de opzet en het detailniveau van het certificaat.

- Er lijkt overeenstemming te bestaan over het feit dat, bij invoering van real-time meten, er een vorm van certificering van de toegepaste meetapparatuur moet komen. En toezicht op hoe de apparatuur wordt geplaatst. Ook zou een (gecertificeerde) deskundige een al dan niet verplicht advies kunnen geven.

Thema 6: Toezicht en handhaving

- Net als het certificeren is ook het toezicht op voer en managementactiviteiten lastig. Een aantal aanwezigen vraagt zich af of dat überhaupt mogelijk is. Dit is voor gemeenten/omgevingsdiensten amper te controleren. Toezicht op basis van meetresultaten (o.b.v. real-time meten) zou daarentegen veel eenvoudiger zijn.
- Een suggestie is om flexibel te zijn in handhaving, door het gebruik van bandbreedtes (rond het emissieplafond) en als veehouders deze overschrijden ze de tijd gunnen om een plan te maken dit te herstellen. Het is van belang dat er ruimte is voor veehouders om hierover in gesprek te gaan met fabrikanten.

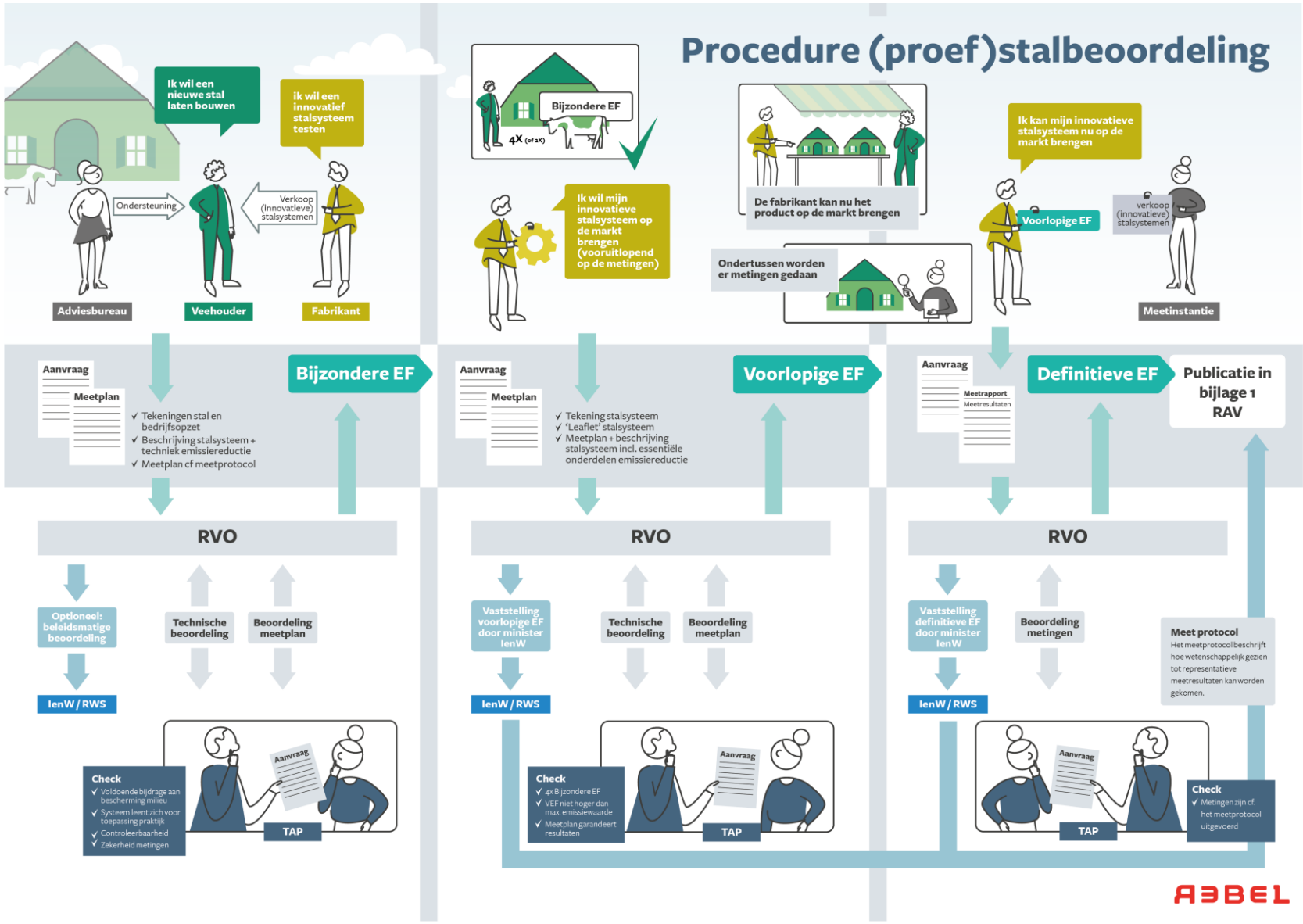
Thema 7: Emissieplafond

- Het is complex om een voor iedereen (eerlijk) emissieplafond te bepalen. Als aandachtspunten worden genoemd: niet centraal door het Rijk vaststellen, maar gebiedsgericht en het regionaal/lokaal laten vaststellen. Ook belangrijk is dat er de juiste prikkels van uitgaan: de veehouders die het nu al goed doen niet benadelen en veehouders die het minder goed doen prikkels geven om beter te gaan presteren. Bestaande rechten kunnen weliswaar het uitgangspunt vormen, maar daar gaan niet altijd de juiste prikkels vanuit en hoe ga je om met verdere reductiedoelstellingen?
- Risico's zijn onder andere dat het plafond te hoog wordt gezet en dat veehouders geen prikkel hebben om onder hun plafond te presteren.
- Hoe de verantwoordelijkheden verdeeld zijn tussen fabrikant en veehouder was een punt van discussie bij het niet halen van het plafond. Wordt de veehouder volledig verantwoordelijk voor zijn prestaties of is het een gezamenlijke verantwoordelijkheid? Immers bij het niet halen van het emissieplafond kan het ook de techniek, de managementmaatregelen of de combinatie daarvan liggen.

Thema 8: Transitie

- Alle conceptvarianten vergen een transitieperiode om tot invoering over te gaan. Vooral in de varianten met fundamentelere wijzigingen, zoals sturen op het halen van een emissieplafond is hiervoor aandacht nodig. Het is aan te bevelen een overgangstermijn te hanteren en met pilots te beginnen. Eerst aan de slag met veehouders die bereid zijn om in pilots mee te draaien en daar ervaring uit op te doen.
- De huidige proefstalregeling is gericht op nieuwe stallen. Voor een toekomstig stelsel is een aandachtspunt hoe om te gaan met bestaande stallen.

3. Schets van de huidige proefstalprocedure



4. Schets van de route naar een nieuw systeem

