



Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, van 23 april 2020, nr. IENW/BSK-2020/72892, tot wijziging van de Regeling ammoniak en veehouderij in verband met opnemen meetverplichting in technische beschrijving

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,

Handelende in overeenstemming met de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit;

Gelet op artikel 1, eerste lid, van de Wet ammoniak en veehouderij;

BESLUIT:

ARTIKEL I

Artikel 2 van de Regeling ammoniak en veehouderij wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het tweede tot en met vierde lid tot derde tot en met vijfde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

2. Wanneer in de technische beschrijving, aangeduid met BWL-code in bijlage 1, van een emissiearm huisvestingssysteem dat na 1 juni 2020 in deze bijlage is opgenomen of dat op deze datum was opgenomen met eindnoot 19 of 28, als vereiste is gesteld dat dit systeem moet zijn geleverd door of namens degene die de metingen aan het huisvestingssysteem heeft laten beoordelen, wordt de emissiefactor voor dit systeem alleen onder deze voorwaarde voor de berekening van de ammoniakemissie toegepast.

2. In het vijfde lid (nieuw) wordt 'tweede en derde' vervangen door 'derde en vierde'.

ARTIKEL II

Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 juni 2020.

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

*De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer*



TOELICHTING

Algemeen

1. De wijziging

Algemeen

De Regeling ammoniak en veehouderij (hierna: de Rav) is een ministeriële regeling die regels bevat voor de uitvoering van de Wet ammoniak en veehouderij (hierna: Wav).

In artikel 2 van de Rav is bepaald dat voor de berekening van de ammoniakemissie van een veehouderij de emissiefactoren worden toegepast die zijn opgenomen in bijlage 1 bij deze regeling. De in bijlage 1 bij de Rav opgenomen emissiefactoren zijn gekoppeld aan huisvestingssystemen en additionele technieken per diercategorie.

Bevoegde gezagen berekenen de ammoniakemissie van een veehouderij voor de toetsing aan de Wav en het Activiteitenbesluit milieubeheer. Ook stellen bevoegde gezagen aan de hand van de berekening van de ammoniakemissie van een veehouderij de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden in het kader van de Wet natuurbescherming vast. Daarnaast gebruiken bevoegde gezagen de emissiefactoren van bijlage 1 voor de beoordeling of wordt voldaan aan de maximale emissiewaarden van het Besluit emissiearme huisvesting.

Aanleiding wijziging

De initiatiefnemer tot vaststelling van een definitieve emissiefactor voor een huisvestingssysteem of additionele techniek laat de emissiereducerende werking van dit systeem of deze techniek meten. De kosten van de metingen zijn voor de initiatiefnemer. Meestal is dit de fabrikant. De initiatiefnemer laat de metingen vervolgens beoordelen door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (hierna: RVO). Indien RVO de resultaten van de metingen positief beoordeelt, wordt in bijlage 1 bij de Rav een definitieve emissiefactor opgenomen en een technische beschrijving van het huisvestingssysteem of de additionele techniek vastgesteld. Iedere andere fabrikant kan aan de hand van deze beschrijving een soortgelijk huisvestingssysteem of additionele techniek bouwen of vervaardigen en zonder te meten op de markt brengen.

Dit kan ertoe leiden dat het voor fabrikanten lastig is om de gemaakte kosten voor het ontwikkelen en laten meten van een nieuw emissiearm huisvestingssysteem of een nieuwe additionele techniek terug te verdienen. Fabrikanten geven aan dat dit een belangrijke belemmering vormt voor het ontwikkelen en op de markt brengen van nieuwe systemen of technieken. Dit remt de innovatie en is daarom nadelig voor het milieu. Daarnaast zijn er onzekerheden over de kwaliteit van huisvestingssystemen of additionele technieken die op de markt worden gebracht zonder dat zij zijn bemeten. Het niet meten van nagebouwde huisvestingssystemen en additionele technieken heeft risico's voor het milieu omdat de aan het huisvestingssysteem of additionele techniek toegekende emissiefactor minder goed is gewaarborgd.

Wijziging

De wijziging van artikel 2 (artikel 1, onder 1) houdt in dat de definitieve emissiefactor voor een emissiearm huisvestingssysteem of additionele techniek alleen wordt toegepast voor een huisvestingssysteem of techniek die is geleverd door of namens degene die de metingen aan het systeem heeft laten beoordelen. Wanneer dit niet het geval is geldt de emissiefactor voor overige huisvestingssystemen of wordt aan een dergelijke additionele techniek geen emissiereducerende werking toegekend. Degene die de metingen aan het systeem heeft laten beoordelen kan de fabrikant zijn of de licentiehouder.

Deze regel geldt voor zover in de technische beschrijving van een emissiearm huisvestingssysteem of een additionele techniek als vereiste is opgenomen dat het systeem of de techniek moet worden geleverd door of namens degene die de metingen aan het systeem heeft laten beoordelen. Voor een huisvestingssysteem of een additionele techniek kan een voorlopige emissiefactor worden vastgesteld. Ten behoeve van het vaststellen van een voorlopige emissiefactor heeft RVO nog geen metingen beoordeeld. Ook zijn er geen openbare systeembeschrijvingen van huisvestingssystemen of additionele technieken met een voorlopige emissiefactor beschikbaar. Het vereiste dat een huisvestingssysteem moet zijn geleverd door of namens degene die de metingen aan het systeem heeft laten beoordelen zal daarom alleen in de technische beschrijving worden opgenomen bij het vaststellen van een definitieve emissiefactor.



Daarnaast geldt de wijziging van artikel 2 alleen voor huisvestingssystemen of additionele technieken die na inwerkingtreding van de wijziging zijn opgenomen in bijlage 1 bij de Rav of voor huisvestingssystemen die ten tijde van de wijziging waren opgenomen met een eindnoot 19 of 28. Dit zijn huisvestingssystemen waarvoor een voorlopige emissiefactor is vastgesteld of waarvoor de voorlopige emissiefactor is ingetrokken maar waarvoor (nog) geen definitieve emissiefactor is vastgesteld. Hiermee wordt uitgesloten dat de wijziging ook geldt voor huisvestingssystemen of additionele technieken waarvoor reeds voor de wijziging een definitieve emissiefactor is vastgesteld. Deze voorwaarde is opgenomen omdat huisvestingssystemen of additionele technieken waarvoor eerder al een definitieve emissiefactor is vastgesteld al zijn of kunnen zijn nagebouwd.

Door het nieuwe tweede lid van artikel 2, kunnen fabrikanten en leveranciers vanaf inwerkingtreding van de wijziging verplicht worden een door hen ontwikkeld of geleverd systeem of additionele techniek te laten meten. Wanneer alle fabrikanten en leveranciers hiertoe verplicht zijn, zal de animo minder groot zijn om een systeem of additionele techniek na te bouwen. Fabrikanten die een systeem of additionele techniek als eerste ontwikkelen, kunnen daardoor hun investering terugverdienen. Dit zal meer fabrikanten stimuleren om emissiearme huisvestingssystemen of additionele technieken te ontwikkelen. Dit is goed voor de innovatie. Daarnaast vergroot het meten van nagebouwde systemen en technieken de betrouwbaarheid van de werking van de systemen en de technieken. Wanneer nagebouwde systemen of technieken een andere ammoniakreductie hebben dan het origineel, blijkt dit uit de metingen.

Het vereiste van artikel 3, vierde lid, van de Rav wijzigt niet. In dit lid staat dat voor eenzelfde type huisvestingssysteem voor ten hoogste vier veehouderijen – en per veehouderij slechts voor één huisvestingssysteem – een bijzondere emissiefactor kan worden vastgesteld. Er zijn altijd kleine verschillen tussen de huisvestingssystemen van verschillende fabrikanten. Het zal daarom nooit gaan om eenzelfde type, zoals bedoeld in artikel 3, vierde lid. Fabrikanten worden daarom in zoverre niet belemmerd om een bijzondere emissiefactor aan te vragen voor een proefstal. Een wijziging van dit lid is daarom niet nodig.

2. Gevolgen

Administratieve lasten

Deze regeling bevat geen meldings-, registratie- of andere informatieverplichtingen en leidt niet tot een verhoging van administratieve lasten bij bedrijven.

Effecten voor het bedrijfsleven

Deze wijziging heeft geen gevolgen voor bestaande in bijlage 1 bij de Rav opgenomen stalsystemen of additionele technieken waarvoor eerder een definitieve emissiefactor is vastgesteld. Alle fabrikanten en leveranciers mogen deze systemen en technieken blijven leveren mits de systemen of technieken voldoen aan de technische beschrijving.

Voor systemen of technieken waarvoor na deze wijziging een definitieve emissiefactor wordt vastgesteld heeft de wijziging een effect op de kosten die gemaakt moeten worden door fabrikanten die het systeem of de techniek willen nabouwen. Deze fabrikanten zullen het nagebouwde systeem of de techniek moeten laten meten. De meetkosten zullen, afhankelijk van het type systeem of techniek variëren van € 50.000 tot € 100.000. Als er meer parameters, zoals geur, fijnstof of methaan worden gemeten kunnen de kosten hoger liggen. De meetkosten zullen doorwerken in de prijs voor de ontwikkeling van een systeem of een techniek. Emissiearme huisvestingssystemen of additionele technieken kunnen daardoor iets duurder worden. Omdat dit per systeem of techniek en per diercategorie erg kan verschillen kan hier geen bedrag aan worden verbonden. De afgelopen drie jaar is voor elf nieuwe huisvestingssystemen een definitieve emissiefactor vastgesteld.

Lasten voor de overheid

Er is geen sprake van stijging van bestuurlijke lasten voor het bevoegd gezag. Wel zal het bevoegd gezag bij de opleveringscontrole eenmalig moeten controleren door wie het systeem is geleverd. Dit zal blijken uit de controle of aan de eisen van de technische beschrijving wordt voldaan en zal daarom niet tot extra onderzoekslasten voor het bevoegd gezag leiden.

Effecten voor het milieu

De effecten voor het milieu zijn positief. De wijziging leidt tot meer innovatie van emissiereducerende huisvestingssystemen en additionele technieken en een grotere betrouwbaarheid van de werking van deze systemen en technieken.



3. Consultatie

RVO heeft voor de beoordeling van wijzigingen van bijlage 1 bij de Rav (die regelmatig plaatsvinden) twee klankbordgroepen van fabrikanten opgericht. De fabrikanten in beide klankbordgroepen hebben aangegeven dat zij het nabouwen van stalsystemen en additionele technieken als een grote belemmering zien voor innovatie.

Daarnaast is er een 'Werkgroep stalbeoordeling' van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat waarin naast fabrikanten ook vertegenwoordigers deelnemen van landbouworganisaties, lokale overheden en uit de wetenschap. Ook deze werkgroep ziet nabouwen als belangrijke belemmering voor innovatie.

De wijziging is afgestemd met beide klankbordgroepen en de Werkgroep stalbeoordeling. Zowel de klankbordgroepen als de werkgroep hebben positief gereageerd op de wijziging.

De regeling is ook voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: de ATR). De ATR gaat ervan uit dat er geen omvangrijke gevolgen zijn voor de regeldruk. Zij heeft om die reden geen formeel advies uitgebracht over de regeling.

Met de internetconsultatie is aan een ieder de gelegenheid geboden om te reageren op een concept van deze regeling. Op de internetconsultatie zijn 46 reacties binnengekomen. Onder andere hebben agrarische bedrijven, de Nederlandse Vakbond Pluimveehouders, Farmers Defence Force, Nederlandse Melkveehouders Vakbond en Dutch Dairymen Board een reactie ingediend. De ingediende reacties zien op verschillende aspecten. Hieronder wordt op een aantal reacties ingegaan. De reacties hebben geen aanleiding gegeven om de wijziging inhoudelijk aan te passen.

Controleerbaarheid vooraf van leverancier

In één reactie wordt gevraagd om toe te lichten hoe het bevoegd gezag bij de aanvraag om een omgevingsvergunning kan vaststellen dat een huisvestingssysteem is geleverd door of namens degene die de metingen heeft laten beoordelen.

Deze vaststelling kan op de volgende wijze plaatsvinden. In de aanvraag om een vergunning of een melding moet de veehouder aangeven welk huisvestingssysteem hij gaat toepassen. Aanvullend op de vermelding van het te gebruiken systeem vermeldt hij ook van welke fabrikant het systeem afkomstig is. Controle of het systeem daadwerkelijk afkomstig is van de in de aanvraag of de melding genoemde fabrikant doet het bevoegd gezag achteraf, waarbij het bevoegd gezag controleert of aan de vergunning wordt voldaan of overeenkomstig de melding wordt gehandeld.

Effect wijziging op afleidingen

In een aantal reacties wordt de zorg uitgesproken of het mogelijk blijft om afleidingen van bestaande huisvestingssystemen in de bijlage bij de Rav op te nemen zonder dat deze overeenkomstig protocol moeten worden gemeten.

Fabrikanten kunnen ook na wijziging van de Rav afleidingen van door hen bemeeten huisvestingssystemen in bijlage 1 bij de Rav laten opnemen. Daarnaast kunnen fabrikanten systemen waarvoor in de technische beschrijving niet is bepaald dat deze moeten zijn geleverd door of namens degene die de metingen heeft laten beoordelen, gebruiken voor afleidingen. Na wijziging van de Rav is het echter niet meer mogelijk dat een fabrikant een afleiding laat opnemen in bijlage 1 bij de Rav zonder deze overeenkomstig protocol te laten meten, wanneer het gaat om een afleiding van een systeem dat door een andere fabrikant is gemeten en ter beoordeling is voorgelegd.

Systematiek stalbeoordeling

In een groot aantal reacties wordt de algemene systematiek van stalbeoordeling bekritiseerd. Suggesties voor verandering van de systematiek worden meegenomen in het onderzoek naar een andere manier van stalbeoordeling waarvoor opdracht is verleend¹.

Bevorderen van innovatie

In diverse reacties wordt naar voren gebracht dat men vreest voor een vermindering van de innovatie, vanwege de kosten voor extra metingen.

¹ Dat dit onderzoek zou worden uitgevoerd is toegezegd in de brief aan de Tweede Kamer van 6 september 2019, Kamerstukken II 2018/19, 29 383, nr. 333.



Zoals hiervoor reeds uiteen is gezet is de verwachting dat het opnemen van een meetverplichting in de technische beschrijving van huisvestingssystemen de innovatie bevordert. RVO heeft in 2018 een verkenning² uitgevoerd onder kleinere innovators naar de belemmeringen die zij ondervinden bij het op de markt brengen van hun innovaties. Eén van de conclusies uit die verkenning is dat juist de kleine innovators er tegenaan lopen dat hun innovatie direct na het opnemen in bijlage 1 van de Rav nagebouwd kan worden door een derde partij. De afzetmarkt wordt door direct nabouwen te klein om de investering van ontwikkeling en meten terug te verdienen. Dit weerhoudt meerdere innovators ervan om te starten met de 'proefstalprocedure'.

Wanneer in de toekomst blijkt dat innovatie door de meetverplichting wordt belemmerd, zal heroverweging van deze verplichting plaatsvinden.

Hogere kosten van nieuwe stalsystemen

In meerdere reacties wordt bezwaar gemaakt tegen de mogelijke afwenteling van de hogere meetkosten op de veehouders die de huisvestingssystemen kopen.

Deze zorg is slechts deels terecht. De kosten van metingen zijn een percentage van de kosten die een fabrikant maakt voor ontwikkelen en fabriceren van een systeem. De meetkosten bedragen afhankelijk van het type systeem ongeveer € 50.000 tot € 100.000. Ter vergelijking: het ontwikkelen van een nieuw systeem kost ongeveer tussen de € 100.000 en € 350.000.

De mogelijke meerkosten zijn voor deze wijziging afgewogen tegen de voordelen van meer zekerheid over de hoogte van de emissiefactor en de bevordering van innovatie.

Monopoliepositie fabrikant

In een paar reacties wordt naar voren gebracht dat een kleine groep fabrikanten door deze wijziging een monopoliepositie krijgen.

Alle fabrikanten zullen na deze wijziging, wanneer zij een nieuw systeem op de markt brengen, metingen moeten laten verrichten aan dit systeem. Hiermee worden alle fabrikanten gelijk behandeld. De wijziging geeft juist ook de kleinere innovators meer mogelijkheden om hun investering terug te verdienen.

Stikstofbeleid

In diverse reacties wordt kritiek geuit op het stikstofbeleid van het kabinet. De wijziging ziet op een uitbreiding van de meetverplichting van huisvestingssystemen en brengt geen veranderingen met zich mee voor het stikstofbeleid.

4. Inwerkingtreding

Bij de vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding is afgeweken van de in dit geval geldende minimuminvoeringstermijn van drie maanden (Aanwijzing voor de regelgeving 4.17, vierde lid). De reden van deze afwijking is dat hiermee aanmerkelijke ongewenste publieke nadelen worden voorkomen (Aanwijzing voor de regelgeving 4.17, vijfde lid, onderdeel a). Een snellere inwerkingtreding komt ten goede aan het milieu. Fabrikanten en veehouders zullen geen nadeel ondervinden van de snellere inwerkingtreding. De wijziging van de Rav geldt alleen voor huisvestingssystemen en additionele technieken die nog niet met een definitieve factor in bijlage 1 bij de Rav zijn opgenomen en waarvan de technische beschrijving nog niet is gepubliceerd.

Door de vooraankondiging in de brieven naar de Tweede Kamer en door de internetconsultatie van de wijziging hebben fabrikanten zich kunnen voorbereiden op deze wijziging.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Eerste lid

Het bepaalde in het tweede lid van artikel 2 over het toepassen van de emissiefactor voor een emissiearm huisvestingssysteem geldt alleen als in de technische beschrijving is opgenomen dat een

² Deze verkenning is vermeld in de brief aan de Tweede Kamer van 6 september 2019, Kamerstukken II 2018/19, 29 383 nr. 333.



huisvestingssysteem of additionele techniek moet zijn geleverd door of namens degene die de metingen heeft laten beoordelen. Voor de wijziging van artikel 2 werd dit vereiste niet in de technische beschrijving opgenomen. Na wijziging zal dit ook niet altijd het geval zijn. Dit zal bijvoorbeeld niet het geval zijn wanneer een nieuw huisvestingssysteem of additionele techniek in bijlage 1 bij de Rav wordt opgenomen op basis van geheel door de overheid geïnitieerd onderzoek ten behoeve van een nieuw systeem of een nieuwe techniek.

Artikel II

Voor de toelichting op dit artikel wordt verwezen naar hetgeen over de inwerkingtreding van de wijziging is opgemerkt in het algemene deel van de toelichting.

*De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer*