

Berenschot

Naar een ander stelsel voor (proef)stalbeoordeling

**André Oostdijk
Frank Maas**

26 augustus 2014

Berenschot

Naar een ander stelsel voor (proef)stalbeoordeling

Inhoud	Pagina
Samenvatting en conclusies	1
1. Aanleiding, doel- en vraagstelling	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Doel- en vraagstelling	9
1.3 Onderzoeksopzet en leeswijzer	10
2. Proefstalregeling in 'juridisch perspectief'	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Europees kader	11
2.3 Nationaal kader	13
2.4 Samenvattend	17
3. Het stelsel van stalbeoordeling in de praktijk	19
3.1 Inleiding	19
3.2 De 'spelers' en de procesgang	19
3.3 De procedure gezien vanaf 'de beoordelende kant'	25
3.4 Beoordeling van de procedure door het bedrijfsleven	28
3.5 De lijnen samenpakkend	30
4. Naar een ander stelsel	32
4.1 Inleiding	32
4.2 'Fine tunen' van het huidige stelsel	33
4.3 Fundamentele aanpassingen van het huidige stelsel	36
4.4 Verleg de verantwoordelijkheden en stap over op een certificeringsstelsel	40

Bijlagen: 3

Samenvatting en conclusies

Vraagstelling

Een veehouder die een bedrijf start of een verandering in de bedrijfsvoering doorvoert, dient hiervoor een vergunning aan te vragen bij het bevoegde gezag (doorgaans de gemeente) of aan het bevoegd gezag een melding te doen als het bedrijf onder de algemene regels van het Activiteitenbesluit valt. Veehouders die een nieuw, innovatief stalsysteem willen bouwen dat relatief weinig ammoniak uitstoot, kunnen daarbij een beroep doen op de zogenoemde *proefstalregeling*. Deze regeling maakt de bouw van innovatieve, emissiearme stalsystemen onder voorwaarden mogelijk.

Een aanvraag voor de proefstalregeling dient door de veehouder te worden ingediend bij de zogenoemde Tac-Rav (*Technische adviescommissie Regeling ammoniak en veehouderij*). De Tac-Rav beoordeelt de aanvraag en adviseert de minister over het al dan niet toekennen van de proefstalstatus (en een bijzondere emissiefactor). Met deze bijzondere emissiefactor kan de veehouder de omgevingsvergunning aanvragen en – na toekenning – de stal bouwen. Vervolgens wordt de feitelijke ammoniakemissie gemeten. Na de beoordeling van de meetresultaten kent de minister de definitieve emissiefactor toe en wordt het stalsysteem op de bijlage bij de Rav geplaatst. In de tussentijd wordt – mits vier proefstallen zijn gebouwd – ambtshalve een voorlopige emissiefactor toegekend. Met deze factor kan de fabrikant zijn stalsysteem (vooruitlopend op de definitieve factor) vermarkten.

Op papier een eenvoudige regeling. In de praktijk zijn er signalen zowel van de zijde van de overheid als van het bedrijfsleven dat de proefstalregeling niet optimaal zou werken en zelfs innovatie in de weg zou staan. Ondanks enkele aanpassingen in de regeling in de afgelopen jaren houdt de kritiek onverminderd aan.

Om deze reden heeft het ministerie van I&M Berenschot gevraagd een goede beschrijving te geven van het huidige stelsel van stalbeoordeling (strikt beperkt tot de emissie van ammoniak) en tegelijkertijd inzicht te bieden in mogelijke opties om het stelsel te optimaliseren. Dit met een volledig privaat stelsel als mogelijk eindbeeld.

Onderzoeksopzet

De verkenning startte met een evaluatie van het huidige stalbeoordelingsstelsel. Allereerst hebben we in beeld gebracht hoe het huidige stelsel juridisch is vormgegeven. Vervolgens hebben we het feitelijke functioneren van het stelsel onderzocht en beoordeeld. Behalve op de (spaarzame) documentatie hebben we ons daarbij gebaseerd op de beschrijvingen, inzichten en ervaringen van de direct betrokkenen van de zijde van het bedrijfsleven en van de overheid.

Berenschot

De input uit deze gesprekken is tegelijkertijd gebruikt om een aantal alternatieven voor het huidige stelsel te ontwikkelen. Daarbij hebben we – conform onze opdracht – geredeneerd vanuit het eindbeeld van een volledig privaat systeem.

Beoordeling van het huidige stelsel

Innovatie om de gemiddelde ammoniakemissie per dier te reduceren is noodzakelijk om te kunnen voldoen aan doelen van het milieu- en natuurbeleid en tegelijkertijd de veestapel te kunnen laten groeien. Alles overziende constateren we dat een proefstalregeling noodzakelijk is om deze innovatie mogelijk te maken.

Conclusie 1

Een proefstalregeling heeft in potentie meerwaarde. De uitstoot van ammoniak is aan een strikt plafond gebonden. Veehouders kunnen hun veestapel niet uitbreiden zonder de toepassing van innovatieve, emissiearme stalsystemen. Een systeem om deze emissiearme systemen te monitoren en op hun uitstoot te controleren is geboden.

We hebben vastgesteld dat de huidige regeling op een aantal punten niet optimaal functioneert. Enerzijds gaat het om procedureel-administratieve zaken die relatief eenvoudig zijn op te lossen (waaronder het opstellen van goede procesbeschrijvingen, uitwerken van afwegingskaders en het verder professionaliseren van het secretariaat). Ook de diverse rollen (met name de verhouding tussen het ministerie en RVO.nl, maar ook de Tac-Rav als toetser en 'adviseur' voor het bedrijfsleven en de verhouding tussen ministerie en de Tac-Rav) kunnen scherper worden gescheiden. Hierdoor kan de regeling aan efficiëntie winnen.

Conclusie 2

De huidige proefstalregeling functioneert niet optimaal. Op het punt van processen en scheiding van rollen zijn verbeteringen mogelijk.

Anderzijds liggen de knelpunten dieper. Het stelsel is organisch gegroeid en heeft het karakter van een rijk mozaïek dat weliswaar één geheel vormt, maar tegelijkertijd lastig is te doorgronden en pragmatisch tot stand lijkt te zijn gekomen. Mede als gevolg hiervan bieden de regels onduidelijkheden en onbedoelde ruimte die door het bedrijfsleven ten volle wordt benut.

Berenschot

Zo worden er weinig echt innovatieve systemen in procedure gebracht, maar gaat het veelal om afleidingen (met kleine variaties). Dit ondergraaft de werking van de regeling en leidt tot problemen aan zowel de zijde van de overheid als van de sector.

Conclusie 3

De huidige proefstalregeling is op 'organische wijze' tot stand gekomen en is lastig te doorgronden. Bedrijven moeten erg goed zijn ingevoerd om hun weg in het stelsel te vinden. Door deze factoren biedt de regeling ook onbedoeld ruimte die door het bedrijfsleven ten volle wordt benut. Deze zaken ondergraven – ook volgens het bedrijfsleven zelf – de werking van de regeling.

Een ander dieperliggend knelpunt is – in onze optiek – de onnauwkeurigheid van de emissiefactoren. Het gehele stelsel draait, ook weer goed verklaarbaar overigens, om het zo specifiek mogelijk vaststellen van deze factoren. Aan het einde van het meettraject worden ze definitief vastgesteld en in de regelgeving opgenomen. De emissiefactor wordt dan als een 'hard getal' gezien. Terwijl het dat in feite niet is. De onnauwkeurigheid wordt 'vergeten'.

Bovendien lijkt de sector – als onbedoeld gevolg van de introductie van de voorlopige emissiefactoren – de meetverplichting op grote schaal te ontwijken door stalsystemen als nieuw aan te melden en daardoor opnieuw gebruik te maken van de proefstalregeling. Hierbij speelt ook mee dat de meetverplichting niet scherp is geformaliseerd en beschreven.

Conclusie 4

In de praktische uitvoering van de proefstalregeling ligt een grote focus op de schijnbare nauwkeurigheid van de emissiefactoren. Het stelsel draait voor een belangrijk deel op het zo scherp mogelijk vaststellen daarvan. Tegelijkertijd zijn de metingen omgeven met een onzekerheidsmarge. De (methodologische) focus op de juistheid van de emissiefactoren is te groot. Bovendien lijkt de meetverplichting op grote schaal te worden ontweken.

De hierboven genoemde punten leiden tot de conclusie dat de proefstalregeling in de huidige vorm niet tot de gewenste effecten leidt. Het systeem van de voorlopige factoren leidt ertoe dat de meetverplichting zoveel mogelijk vermeden lijkt te worden. Bovendien is er weinig sprake van echte innovaties en behandelt de Tac-Rav vooral varianten van bestaande systemen. De vraag is of het stelsel hiervoor is bedoeld en - sterker nog – hiervoor in de lucht gehouden moet worden.

Berenschot

Dit temeer omdat het de verwachting is van veel partijen dat innovaties de komende jaren niet zozeer vanuit de technische systemen zullen komen en de markt voor deelsystemen (zoals luchtwassers) zich deels naar het buitenland verplaatst.

Dat het stelsel aanpassing behoeft, wordt dan ook breed erkend door zowel de betrokken overheden als de geconsulteerde marktpartijen.

Conclusie 5

De proefstalregeling is niet effectief. De beoogde doelen worden niet voldoende bereikt. Nagenoeg alle betrokken partijen erkennen dat de huidige procedure innovaties van stalsystemen – gezien vanuit het perspectief van ammoniakreductie – eerder remt dan bevordert. De noodzaak het stelsel aan te passen wordt dan ook (anders dan een paar jaar geleden) breed gevoeld.

Naar een ander stelsel

Tijdens de interviews met zowel de overheids- als marktpartijen en de brancheorganisaties is niet alleen het functioneren van de proefstalregeling besproken, ook zijn diverse grotere en kleinere aanpassingen ervan benoemd, bediscussieerd en op haalbaarheid beoordeeld. Het eindbeeld van een volledig privaat stelsel was daarbij steeds het kader van waaruit we redeneerden.

Belangrijk is dat bijna alle partijen vanuit uiteenlopende invalshoeken constateren dat het huidige stelsel verbeterd kan worden. Dat betekent overigens niet dat er geen verschil van inzicht bestaat in de verbeterrichtingen. Zo zijn er partijen die het huidige stelsel willen continueren, terwijl andere een fundamentele wijziging van de verantwoordelijkheidsverdeling voor ogen hebben. Van belang is dat zeker in de tijd gezien deze perspectieven elkaar niet uitsluiten. Door de focus op korte termijn te leggen op het verbeteren van de huidige procedure, worden tegelijkertijd de fundamenten gelegd voor een wezenlijk andere verdeling van verantwoordelijkheden en taken die tegemoet komt aan de wensen van een groot deel van de sector en de overheid. Het één kan in onze optiek niet zonder het ander.

Deze reclenering ligt aan de basis van de door ons aanbevolen aanpassingen van het stelsel. We presenteren in hoofdstuk 4 een aantal mogelijkheden/opties om het stelsel van stalbeoordeling te optimaliseren. Deze opties bouwen deels op elkaar voort en leiden op termijn tot een wezenlijk ander stelsel met een fundamenteel andere rolverdeling tussen overheid en bedrijfsleven. Daarbij geldt dat op ieder moment – om wat voor reden dan ook – besloten kan worden geen vervolgstappen te zetten. We schetsen met andere woorden geen onontkoombaar toekomstperspectief maar eerder een range van mogelijkheden die ook in combinatie tot ontwikkeling kunnen komen.

Berenschot

Een uitgewerkte planning waarin het geheel is te doorlopen, is op voorhand niet te geven. Dit hangt af van de gemaakte keuzen en de snelheid waarmee de betrokken organisaties hun rollen en verplichtingen waar kunnen maken. Wel is duidelijk dat we spreken over een ontwikkel- en implementatieperiode van enkele jaren. Het optimaliseren en / of aanpassen van de proefstalregeling kost dus tijd.

Stap 1 Fine tunen van het huidige stelsel

Ongeacht het toekomstscenario dat het ministerie van I&M voor ogen heeft, is het optimaliseren van de uitvoering van de huidige proefstalregeling wenselijk. Immers, zonder de uitvoering van de huidige regeling op orde te brengen, zijn vervolgstappen sowieso niet aan de orde. Het gaat kortom om een serie 'no regret maatregelen' die hoe dan ook genomen moeten worden.

Wij bevelen de volgende verbetermaatregelen aan.

- Werk de administratieve organisatie, aanvraagprocedure, toetsingskaders, rollen en verantwoordelijken gedetailleerd uit.
- Heroverweeg de voorlopige emissiefactoren of pas de beleidsregels goed toe. Hiermee wordt één van de hiaten van de huidige regeling afgedekt.
- Veel van de proefstalaanvragen zijn afleidingen van bestaande systemen en / of zijn onvolledig dan wel van onvoldoende kwaliteit. Beperk de toegankelijkheid van de proefstalregeling door:
 - de regeling te beperken tot innovatieve stalsystemen die duidelijk emissiearmere zijn dan de huidige systemen
 - leges te introduceren.

Stap 2 Pas de proefstalregeling inhoudelijk aan

De voorgaande aanbevelingen zijn relatief eenvoudig uit te voeren en hebben een groot positief effect op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de proefstalregeling. Tegelijkertijd geldt dat de scope van de regeling beperkt blijft en de focus op de uitkomst van de metingen nog steeds (te) groot is. Om deze reden doen wij een aantal aanbevelingen die leiden tot een andere invulling van de regeling.

- Verbreed de scope van de regeling. De proefstalregeling redeneert puur vanuit de emissie van ammoniak en sluit daarmee onvoldoende aan op afwegingen die in de praktijk aan de orde zijn. Zo is er een grote samenhang met bijvoorbeeld dierenwelzijn en geur. Een integratie van dossiers is op termijn geboden.
- Zoals eerder opgemerkt zijn de uitkomsten van de metingen met forse onzekerheidsmarges omgeven. Wij pleiten daarom voor de invoering van andere meetmethoden (hetgeen overigens soms al toegestaan wordt maar nog onvoldoende is geborgd) en emissieklassen. Uiteraard brengt dit weer andere nadelen met zich mee, maar vooralsnog lijken de voordelen vele malen groter.

Berenschot

Stap 3 Verleg de verantwoordelijkheden en privatiseer het stelsel

Wanneer bovenstaande stappen zijn doorlopen, heeft het huidige stelsel van stalbeoordeling aan kracht gewonnen. Er staat een stevig en goed beschreven stelsel dat innovatie faciliteert en waarin de rollen, taken en verantwoordelijkheden helder zijn belegd. Op dat moment is de politieke beslissing opportuun om het stelsel van stalbeoordeling al dan niet te privatiseren door over te gaan op een systeem van certificering. Ten overvloede: dit is geen onomkeerbare ontwikkeling maar een stap die te zijner tijd opnieuw op zijn merites beoordeeld moet worden. Mocht besloten worden tot privatisering van het stelsel dan zijn de volgende stappen noodzakelijk:

- aanpassing van de wetgeving
- aanwijzen van een organisatie die het certificatieproces faciliteert, begeleidt en beheert
- aanwijzen van certificerende instellingen.

Belangrijke vraag is wie de kosten van de ontwikkeling en het beheer van het certificeringsstelsel voor rekening neemt. Onze inschatting is dat de overheid 'het vliegwiel' op gang moet brengen door een budget ter beschikking te stellen om een nader te bepalen organisatie in staat te stellen de eerste stappen in het certificeringstraject te zetten. Daarbij dient wel van meet af aan duidelijk te zijn dat alle partijen *medeopdrachtgever* zijn en al op korte termijn een bijdrage dienen te leveren aan het certificeringsproces. Cruciaal is dat zij hun verantwoordelijkheid voelen, kunnen en willen nemen. Dit minimaal door voldoende middelen ter beschikking te stellen of capaciteit te leveren. Wanneer het stelsel 'in bedrijf is' dienen de kosten door de sector zelf gedragen te worden.

Tot slot geldt dat de overheid niet in zijn geheel terug zal kunnen treden. Immers, het stelsel dient ter invulling van een wettelijk voorschrift. Los van het feit dat de overheid het stelsel op effectiviteit zal moeten blijven beoordelen, behoudt de overheid een rol als toezichthouder. Daarbij gaat het niet zozeer om het toezicht houden op de partijen die participeren in het stelsel, maar juist op de partijen die zich aan het stelsel onttrekken. Een gegeven dat vaak over het hoofd wordt gezien.

1. Aanleiding, doel- en vraagstelling

1.1 Aanleiding

Emissie van ammoniak is strak gereguleerd

De uitstoot van ammoniak is aan strikte voorwaarden gebonden. Door de Europese Unie is aan alle lidstaten een emissieplafond opgelegd¹ waardoor de Nederlandse ammoniakemissie vanaf 2010 niet groter mag zijn dan 128 kton. De verwachting is dat dit plafond op termijn nog verder zal dalen. Een fors deel van deze emissieruimte (114 kton) is voor de landbouwsector gereserveerd. Dat betekent overigens niet dat de sector eenvoudig binnen deze ruimte kan blijven. Integendeel, forse inspanningen waren en zijn noodzakelijk om aan de eisen te voldoen.

Doordat het emissieplafond in combinatie met het in de regelgeving opgenomen BBT-principe (beste beschikbare techniek) geen ruimte biedt voor hogere emissies en de wens – van een groot deel van veehouders – hun bedrijf zo mogelijk uit te breiden, zoekt de sector continu naar mogelijkheden om de emissies te beperken². Los van maatregelen die veehouders prikkelen om hun bedrijf te stoppen (en zo de emissieruimte voor de rest te vergroten) kunnen bedrijven door voer- en managementmaatregelen de emissies beperken. De meeste (en zekere) winst is echter te halen door de stalsystemen zo emissiearm mogelijk in te richten. Veehouders en stallenontwikkelaars werken dan ook continu aan de ontwikkeling van innovatieve, emissiearme stalsystemen.

Proefstalregeling

Een veehouder die een bedrijf start of een verandering in de bedrijfsvoering doorvoert, dient hiervoor een vergunning aan te vragen bij het bevoegde gezag (doorgaans de gemeente) of aan het bevoegd gezag een melding te doen als het bedrijf onder de algemene regels van het Activiteitenbesluit valt. Wanneer het gaat om de toepassing van een nieuw stalstelsysteem toetst het bevoegd gezag onder meer of wordt voldaan aan de regelgeving voor ammoniak³. Daarvoor wordt gebruik gemaakt van de gegevens die zijn opgenomen in de bijlage van de ministeriële Regeling ammoniak en veehouderij (Rav).

¹ De Europese richtlijn 2001/81/EC (de zogenoemde NEC-richtlijn)

² Het rapport *Overzicht van maatregelen om de ammoniakemissie uit de veehouderij te beperken* (WUR, januari 2013) presenteert een lijst met mogelijke maatregelen.

³ De Wet ammoniak en veehouderij en het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij.

Berenschot

In genoemde bijlage zijn in beginsel alle in de praktijk toegepaste stalsystemen beschreven met de bijbehorende, door de minister van I&M vastgestelde emissiefactor⁴.

Nieuwe, nog niet beproefde stalsystemen zijn niet in de bijlage opgenomen. Veehouders die een nieuw, innovatief en emissiearme stal willen bouwen, kunnen een beroep doen op de zogenoemde *proefstalregeling*⁵. De zogenoemde *Technische adviescommissie Regeling ammoniak en veehouderij* (Tac-Rav) beoordeelt de aanvragen waarbij de verwachte ammoniakemissie centraal staat en adviseert de minister over het al dan niet toekennen van de proefstalstatus. Bij een toekenning kan de veehouder de omgevingsvergunning aanvragen. De gemeente verleent de vergunning en de stal wordt gebouwd. Vervolgens moeten de feitelijke ammoniakemissies worden gemeten waarna het stalsysteem een definitieve vermelding in de bijlage van de Rav krijgt.

Kritiek op de proefstalregeling; het stelsel kan verbeterd worden

Van diverse kanten is er kritiek op de proefstalregeling. Uit de sector en de Tweede Kamer komen geluiden dat de proefstalregeling zelfs innovaties zou remmen in plaats van stimuleren. Zo zou de regeling traag, inflexibel en niet transparant zijn. Dit heeft in 2008 geleid tot een aantal toezeggingen van de toenmalige minister van VROM om de procesgang te optimaliseren. Zo is de communicatie verbeterd en de frequentie van de Tac-Rav-vergaderingen verhoogd zodat er jaarlijks meer beoordelingsmomenten zijn. Naar aanleiding van de kritiek dat de innovatie werd belemmerd vanwege de tijd die nodig is om proefstallen te meten, is in 2011 op verzoek van de sector en de Tweede Kamer het systeem van 'voorlopig vastgestelde emissiefactoren' ingevoerd. Innovatieve stalsystemen die aan bepaalde voorwaarden voldoen, worden al voordat ze gemeten zijn in de bijlage bij de Rav opgenomen met een voorlopige emissiefactor en kunnen dan 'vermarkt' worden. Na meting van de proefstallen wordt de voorlopige emissiefactor vervangen door een definitieve. Dit is geregeld in de 'Beleidsregels voorlopige emissiefactoren Regeling ammoniak en veehouderij'.

Verder heeft het ministerie in 2011 initiatieven genomen om het systeem van stalbeoordelingen te privatiseren en een certificeringsproces in te richten. Dit vanuit de filosofie dat de beoordeling in feite een taak is van het bedrijfsleven zelf, terwijl de beoordelingskosten nu volledig door de overheid worden gedragen. Bovendien kost de uitvoering van de regeling het ministerie van I&M relatief veel capaciteit. Onder andere door de diversiteit van de sector ontbreekt één aanspreekpunt dat namens en met mandaat van de betrokken bedrijven kan opereren⁶.

⁴ De emissiefactor drukt de ammoniakemissie in kg per dierplaats per jaar uit.

⁵ In hoofdstuk 3 gaan we uitgebreid in op de proefstalregeling.

⁶ Alleen al bij fabrikanten kan het gaan om bedrijven op het gebied van luchtwassers, mestballen, isolatie of koeling. Maar ook om individuele veehouders of aannemers.

Berenschot

Ook blijken innovaties juist een flexibele beoordeling nodig te hebben, iets waarvoor certificering zich minder leent. Het certificeringstraject heeft kortom vooralsnog nog geen vruchten afgeworpen.

De kritiek op de regeling houdt dan ook onverminderd aan. Het vakblad *V-focus* publiceert regelmatig kritische artikelen over de Rav-procedure.

Zo stuiten de vermeende ondoorzichtigheid van de samenstelling en werkwijze van de Tac-Rav, de kosten voor metingen en de duur van de procedure (soms meer dan € 150.000,- en langer dan een jaar) en de eenvoud waarmee concurrenten de concepten kunnen kopiëren op veel weerstand. Dit probleem is nog toegenomen door het werken met 'voorlopig vastgestelde emissiefactoren'. Concurrenten gaan een nieuw stalconcept al kopiëren, terwijl de proefstallen nog gemeten moeten worden. Het gevolg is dat de fabrikant die het nieuwe concept heeft bedacht en in de praktijk voor de kosten van de metingen opdraait, niet erg gemotiveerd meer is om de metingen te laten uitvoeren. Ook stelt *V-focus* dat de wetgever niet altijd even betrouwbaar is doordat de eisen in 2014 aangescherpt worden en doordat de overheid niet bereid zou zijn de wetgeving aan te passen om perspectiefrijke systemen mogelijk te maken.

Kortom, het stelsel kan verbeterd worden. Reden voor het ministerie van I&M om "een stap terug te zetten en vanuit een *verkenning* van inhoud, werkproces en wettelijk kader van de stalbeoordeling opnieuw een keuze voor de toekomstige organisatie van de stalbeoordeling te kunnen maken"⁷.

1.2 Doel- en vraagstelling

Doel van de verkenning was niet alleen een goede beschrijving te geven van het huidige stelsel van stalbeoordeling vanuit het perspectief van ammoniakemissie (inclusief knelpunten), maar ook inzicht te bieden in mogelijke opties om het stelsel te optimaliseren. Uitgangspunt daarbij was de ruimte die de wet- en regelgeving biedt en de randvoorwaarden die de overheid stelt aan de kwaliteit en continuïteit van de stalbeoordelingen. Hoe kan – met andere woorden – het innovatieve vermogen van de sector worden geoptimaliseerd zonder het ammoniakemissieplafond te overschrijden?

De centrale vraag van de verkenning luidde als volgt:

Welke opties dan wel alternatieve organisatievormen van stalbeoordeling zijn – redenerend vanuit doel, inhoud, werkproces, wettelijke ruimte en een andere rolverdeling tussen overheid en bedrijfsleven – mogelijk? Wat zijn per alternatief de voor- en nadelen?

De reikwijdte van de verkenning is beperkt tot de emissie van ammoniak en het stelsel dat daarop betrekking heeft. Zaken als fijn stof, geur en dergelijke zijn niet meegenomen. Ook de werkzaamheden van de Tac-Rav zijn vanuit dat perspectief gezien.

⁷ Projectplan Organisatie Stalbeoordeling, ministerie van I&M, juni 2013.

Berenschot

1.3 Onderzoekopzet en leeswijzer

De verkenning startte met een evaluatie van het huidige stalbeoordelingsstelsel. Allereerst hebben we in beeld gebracht hoe het huidige stelsel juridisch is vormgegeven (hoofdstuk 2). Vervolgens hebben we het feitelijke functioneren van het stelsel onderzocht en beoordeeld.

Omdat er relatief weinig documentatie is over de werking van het stelsel stoelen we daarbij voornamelijk op de beschrijvingen, inzichten en ervaringen van de direct betrokkenen van zowel de zijde van het bedrijfsleven als de overheid (voor een overzicht van gesprekspartners verwijzen we naar bijlage 3). In hoofdstuk 3 gaan we daarop nader in. Het hoofdstuk sluit af met een aantal conclusies over de werking van het huidige stelsel.

In hoofdstuk 4 presenteren we een aantal alternatieven voor het huidige stelsel. We redeneren daarbij vanuit het eindbeeld van een volledig privaat systeem. Met het huidige stelsel als uitgangspunt geven we advies over de stappen die op weg daar naar toe gezet kunnen worden. Steeds beschrijven we welke keuzes aan de orde zijn, welke partijen daarvoor aan de lat staan, wat eventueel de voor- en nadelen zijn, enzovoorts. De vigerende beleidskaders op dit gebied (zie bijlage 1), de vormgeving van andere stelsels (zie bijlage 2) en de inzichten van onze gesprekspartners zijn de bronnen die we hebben gebruikt.

We willen benadrukken dat de keuze voor het eindbeeld een *politieke* is en dat er geen sprake is van een onomkeerbare ontwikkeling. Op ieder moment kan geopteerd worden voor een ander perspectief of een andere invulling. Wel is er in onze optiek sprake van een zekere volgtijdelijkheid. Voordat het stelsel geprivatiseerd kan worden, zullen de eerdere stappen gezet moeten zijn. Het vervolg is dan afhankelijk van de randvoorwaarden die de overheid formuleert, het organisatievermogen van het bedrijfsleven en de invulling die wordt gekozen.

2. Proefstalregeling in 'juridisch perspectief'

2.1 Inleiding

Het stelsel van stalbeoordelingen vindt zijn basis in een juridisch kader dat bestaat uit een Europees en een nationaal deel. In dit hoofdstuk schetsen we dit kader.

2.2 Europees kader

De Europese Unie heeft zich de afgelopen 40 jaar ontwikkeld als een belangrijke bron voor milieurecht. Voor het stelsel van stalbeoordelingen is met name de *Richtlijn industriële emissies* (RIE) van belang. Het doel van de RIE is om de door industriële activiteiten veroorzaakte verontreiniging te voorkomen, te verminderen en zo veel mogelijk uit te bannen (artikel 3). Indien er in een installatie één of meer van de activiteiten uit bijlage 1 van de regeling plaatsvinden, wordt er gesproken over een IPPC-installatie. Een IPPC-installatie is vergunningplichtig⁸.

Een veehouderij is een IPPC-installatie, indien het gaat om een intensieve.⁹

- pluimveehouderij met meer dan 40.000 plaatsen voor pluimvee, of
- varkenshouderij met meer dan 2.000 plaatsen voor vleesvarkens (van meer dan 30 kg), of
- varkenshouderij met meer dan 750 plaatsen voor zeugen.

Veehouderijen die niet tot de bovenstaande categorieën behoren (zoals rundveehouderijen) zijn geen IPPC-installaties in de zin van de RIE. In haar evaluatie heeft de Europese Commissie geconcludeerd dat het opnemen van rundveebedrijven in de werkingssfeer van de RIE geen oplossing zou bieden voor de vermindering van emissies, omdat de meerderheid van de rundveehouderijen ook dan nog steeds buiten het vergunningstelsel van de RIE zou vallen¹⁰.

De RIE stelt een aantal eisen waaraan een vergunning moet voldoen¹¹. Hieronder zijn de twee voor dit onderzoek belangrijkste eisen weergegeven.

Beste beschikbare technieken

Eén van deze eisen is dat vergunningsvoorwaarden dienen te worden vastgesteld op basis van de beste beschikbare technieken (BBT)¹².

⁸ Art. 4 RIE jo. art. 1.1. lid 3 Wabo jo. art. 2.1. lid 1 en 2 Bor

⁹ Bijlage 1 onder 6.6. RIE

¹⁰ Art. 73 RIE

¹¹ Art. 5 onder 1 RIE

Berenschot

Dit betekent niet dat de technieken moeten worden voorgeschreven, maar dat de BBT een basis vormen voor de emissiegrenswaarden in de vergunning. De RIE definieert de BBT als volgt:

“Het meest doeltreffende en geavanceerde ontwikkelingsstadium van de activiteiten en exploitatiemethoden waarbij de praktische bruikbaarheid van speciale technieken om het uitgangspunt voor de emissiegrenswaarden en andere vergunningsvoorwaarden te vormen is aangetoond, met het doel emissies en effecten op het milieu in zijn geheel te voorkomen of, wanneer dat niet mogelijk is, te beperken”¹³.

De BBT worden vastgesteld door een comité van lidstaten¹⁴. Lidstaten hebben een actualisatieplicht en moeten wanneer er nieuwe BBT-conclusies worden gepubliceerd deze op nationaal niveau toepassen. Als een installatie niet voldoet aan de eisen van de richtlijn moet de vergunning worden geweigerd. De RIE geeft lidstaten de ruimte om voor bijzondere categorieën installaties bijzondere algemene voorschriften vast te leggen (deze treden in plaats van vergunningvoorschriften). Voorwaarde hiervoor is dat een geïntegreerde aanpak en een even hoog niveau van milieubescherming zijn gewaarborgd.

Emissiegrenswaarden

Een andere voorwaarde is dat in de vergunning emissiegrenswaarden moeten zijn opgenomen en dat het gebruik van een bepaalde techniek of technologie niet mag worden voorgeschreven. Grenswaarden zijn minimumwaarden waaraan het milieu(onderdeel) in ieder geval moet voldoen. De emissiegrenswaarden in de vergunning moeten op BBT-conclusies gebaseerd zijn. Het bevoegd gezag mag strengere eisen stellen dan de BBT-conclusies. Onder bepaalde omstandigheden kan de op nationaal niveau bevoegde autoriteit van de BBT-conclusies afwijken¹⁵. De vastgestelde emissiegrenswaarden mogen echter in geen geval hoger zijn dan de vastgestelde grenswaarden in de bijlage van de RIE. Daarnaast mag er geen aanzienlijke verontreiniging worden veroorzaakt en is vereist dat een hoog niveau van milieubescherming in zijn geheel wordt bereikt. Middels het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij zijn emissiegrenswaarden geïmplementeerd in de Nederlandse regelgeving. Zie verder paragraaf 2.3 en 2.5.

¹² 2.14 lid 1 onder c sub 1 Wabo.

¹³ Art. 3 onder 10 RIE. Deze definitie komt niet geheel overeen met die in de Wabo: art. 1.1 lid 1 Wabo.

¹⁴ Art. 3 onder 12 RIE, art. 75.

¹⁵ Para. 16 RIE; Art. 15 onder 4 RIE. Tijdelijke afwijkingen van emissieniveaus zijn toegestaan, zodat exploitanten in staat worden gesteld om opkomende technieken uit te proberen die kunnen leiden tot een hoger algemeen niveau van milieubesparing of in ten minste hetzelfde niveau van milieubescherming en een grotere kostenbesparing met zich mee brengen dan bestaande BBTs.

Berenschot

MER richtlijn

Naast de RIE-richtlijn, speelt voor het stelsel van stalbeoordeling de MER-richtlijn een rol. Deze richtlijn bepaalt bij welke projecten een MER (milieu-effectrapportage) moet worden opgesteld en is geïmplementeerd in de Wet milieubeheer (hoofdstuk 2) en het Besluit milieu-effectrapportage 1994.

In het Besluit milieu-effectrapportage wordt onderscheid gemaakt tussen projecten genoemd in de onderdelen C en de D van de bijlage bij dit besluit. Onderdeel C stelt vast voor welke activiteiten een MER verplicht is (MER-plichtig). Onderdeel D bepaalt voor welke activiteiten beoordeeld moet worden of een MER noodzakelijk is (MER-beoordelingsplichtig en vormvrije MER).

Het doel van de MER is dat het de milieugevolgen van een besluit in beeld brengt voordat het besluit wordt genomen. Op deze wijze kunnen milieugevolgen mee worden genomen bij besluitvorming. Ammoniakemissie uit dierenverblijven is één van de aspecten die bij een eventuele MER-beoordeling in ogenschouw moet worden genomen.

De lidstaten mogen hiervoor drempelcriteria of algemene criteria vaststellen of in elk concreet geval bepalen of belangrijke milieugevolgen te verwachten zijn en dus een project-mer moet worden opgesteld.

2.3 Nationaal kader

De onderstaande figuur geeft een overzicht van de (inhoudelijke) onderdelen van de proefstalregeling waarvoor de minister van I&M verantwoordelijkheid draagt. In de volgende paragrafen gaan we op ieder beleidsonderdeel kort in.

Nationaal juridisch kader	
Wet ammoniak en veehouderij	Wet milieubeheer en Wabo
Regeling ammoniak en veehouderij	Activiteitenbesluit en besluit huisvesting
Beleidsregels voorlopige emissiefactoren	

2.3.1 Wet ammoniak en veehouderij

Met de inwerkingtreding van de *Wet ammoniak en veehouderij (Wav)* in 2002 en het Besluit huisvesting in 2008 is de RIE-richtlijn voor wat betreft de emissie van ammoniak in Nederland geïmplementeerd. De Wav markeert een belangrijke omslag in het ammoniakemissiebeleid. De memorie van toelichting vermeldt dat het beleid tot die tijd hoofdzakelijk was gericht op het bereiken van een 'stand-still situatie'.

Berenschot

Met de Wav en het Besluit huisvesting wilde de wetgever hierin verandering brengen. “Het ammoniakbeleid is [...] in de komende jaren gericht op een zo groot mogelijke verlaging van de ammoniakemissie uit alle bronnen ongeacht de ligging”, aldus de wetgever in 2002.

De hoeveelheid ammoniak die de veehouderij uitstoot, wordt in belangrijke mate bepaald door de keuze van het stalsysteem. De wetgeving richt zich daarom voor een belangrijk deel op het bevorderen van emissiearme stalsystemen.

De Wav is bijzondere wetgeving (*lex specialis*) ten opzichte van de Wet milieubeheer. Dit houdt in dat de Wav voorrang krijgt bij eventuele botsende belangen. Het Besluit huisvesting is een direct werkende Amvb, die altijd geldt naast de voorschriften in een omgevingsvergunning milieu en de voorschriften uit het Activiteitenbesluit.

2.3.2 Het verlenen van een omgevingsvergunning voor de (ver)bouw van een stalsysteem

Het bevoegd gezag (doorgaans de gemeente), dient bij het verlenen van een omgevingsvergunning (oftewel de bouw of aanpassing van een stalsysteem) rekening te houden met de emissie van ammoniak uit dierenverblijven. De wijze waarop dit moet gebeuren is geregeld in de artikelen 4 t/m 7 van de Wav. In het Activiteitenbesluit is dit geregeld in de voorschriften.

Oprichten en veranderen van een stalsysteem binnen de '250 meter zone'

Een omgevingsvergunning voor het oprichten van een veehouderij wordt in principe geweigerd indien deze in of nabij (250 meter) een kwetsbaar gebied is gelegen (artikel 4 Wav)¹⁶. Op deze hoofdregel geldt een aantal uitzonderingen (artikel 5 Wav) die met name betrekking hebben op veehouderijen die al voor de inwerkingtreding van de Wav in bedrijf waren. Bovendien is de eventuele uitzondering mede afhankelijk van de diercategorie en het doel waarvoor de dieren worden gehouden.

Deze weigering geldt ook voor het veranderen van een veehouderij/stalsysteem die geheel of gedeeltelijk in of nabij (zone van 250 meter) een zeer kwetsbaar gebied is gelegen (artikel 6 Wav). Ook hierop geldt een aantal uitzonderingen (artikel 7 Wav). Voor bedrijven onder het Activiteitenbesluit is ditzelfde geregeld in de voorschriften. Oprichtingen of uitbreidingen die niet voldoen aan deze voorschriften zijn overtredingen, waarop de gemeente kan handhaven.

¹⁶ Voorwaarde hiervoor is dat de provincie het betreffende gebied als 'zeer kwetsbaar' heeft aangewezen. Dit is alleen mogelijk bij gebieden die zijn gelegen in de ecologische hoofdstructuur en die voldoen aan de in de Wav vastgelegde voorwaarden (artikel 2).

Berenschot

Oprichten en veranderen van een stalsysteem buiten de '250 meter zone'

Bij de beslissing om een aanvraag voor een omgevingsvergunning te honoreren of te weigeren, betreft het bevoegd gezag de gevolgen van de ammoniakemissie (artikel 3 Wav). In beginsel kan de vergunningsaanvraag buiten de '250 meter zone' niet – met ammoniakemissie als argument – worden geweigerd. Wel wordt onder meer als voorwaarde gesteld dat bij de bouw van het stalsysteem de *beste beschikbare technieken* worden toegepast teneinde de ammoniakemissie te minimaliseren. Dit is voor veehouderijen vormgegeven in het Besluit huisvesting.

2.3.3 Besluit huisvesting

Het *Besluit huisvesting* (officieel: *Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij*) verbiedt het bouwen/aanpassen van stalssystemen die de maximale emissiewaarden voor de betreffende diercategorie overschrijden (artikel 2). In de bijlage bij het besluit zijn deze emissiefactoren per diercategorie vastgelegd.

Of een systeem aan de eisen eis voldoet, dient te worden vastgesteld aan de hand van de Regeling ammoniak en veehouderij (zie de volgende paragraaf). Bijlage 1 van deze regeling bevat een lijst met emissiefactoren van thans beschikbare stalssystemen. Wanneer een systeem niet op deze bijlage vermeld staat, moet het als "overig stalstelsel" in de zin van de Rav worden beschouwd. Voor deze systemen schrijft de Rav hogere emissiefactoren voor. In de praktijk is het daardoor – behoudens enkele uitzonderingen – niet toegestaan om een dergelijk systeem te bouwen of aan te passen.

De maximale emissiewaarden uit het Besluit huisvesting gelden voor zowel IPCC als niet-IPCC bedrijven.

2.3.4 Regeling ammoniak en veehouderij

Emissiefactoren

De minister van I&M is bevoegd om zogenoemde emissiefactoren vast te stellen. Deze factor betreft de vastgestelde ammoniakemissie per dierplaats, behorende bij een daarbij aangewezen diercategorie en huisvestingssysteem (artikel 1 Wav). Het vaststellen van deze factoren is verder uitgewerkt in de *Ministeriële regeling ammoniak en veehouderij (Rav)*. Bijlage 1 van de Rav bevat een uitputtend overzicht van de emissiefactoren per stalstelsel. Voor de berekening van de ammoniakemissie van een veehouderij, dient het aantal dieren dat in de veehouderij aanwezig mag zijn, te worden vermenigvuldigd met de emissiefactoren

Vaststellen bijzondere emissiefactor

Voor innovatieve stalssystemen die niet in bijlage 1 zijn opgenomen, kan de minister een bijzondere emissiefactor vaststellen (artikel 3 Rav).

Berenschot

Deze factor wordt onderdeel van de omgevingsvergunning of melding Activiteitenbesluit en maakt het mogelijk om innovatieve systemen in de praktijk te beproeven en te bezien in hoeverre de verwachtingen rond de ammoniakemissies ook uitkomen.

Een aanvraag voor een bijzondere emissiefactor wordt volgens artikel 3, tweede lid Rav vastgesteld op verzoek van degene die de veehouderij drijft of deze gaat drijven. Een aanvraag dient te worden gericht aan de minister, per adres Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, RVO.nl (voorheen Agentschap NL). Voor eenzelfde type huisvestingssysteem kan voor ten hoogste vier veehouderijen – en per veehouderij slechts voor een huisvestingssysteem – een bijzondere emissiefactor worden vastgesteld.

De minister stelt een bijzondere emissiefactor vast indien (artikel 3, derde lid Rav):

- het huisvestingssysteem voldoende bijdraagt aan de bescherming van het milieu tegen de gevolgen van ammoniakemissie
- het systeem zich leent voor toepassing in de praktijk
- de controleerbaarheid van de werking van het systeem voldoende is gewaarborgd
- de ammoniakemissie volgens het protocol voor meting van ammoniakemissie uit huisvestingssystemen in de veehouderij 2013¹⁷ of een gelijkwaardige meetmethode wordt gemeten en dat over de wijze van meten en de resultaten van de metingen aan hem wordt gerapporteerd.

Artikel 3 Rav

1. De minister kan voor een huisvestingssysteem dat niet in bijlage 1 is opgenomen een bijzondere emissiefactor vaststellen die bij de berekening van de ammoniakemissie wordt toegepast in plaats van de emissiefactor die anders zou worden toegepast ingevolge artikel 2.
2. Een bijzondere emissiefactor wordt vastgesteld op aanvraag van degene die de veehouderij drijft of gaat drijven. De aanvraag wordt gericht aan de minister en ingediend bij de RVO.nl, t.a.v. het secretariaat Rav, Postbus 8242, 3503 RE Utrecht.
3. De minister kan een bijzondere emissiefactor vaststellen indien naar zijn oordeel:

¹⁷ Dit protocol is ontwikkeld door Wageningen UR en bevat o.a. meetmethoden en meetstrategieën. Dit protocol is gebaseerd op het internationale VERA-protocol.

Berenschot

- a. toepassing van het huisvestingssysteem voldoende bijdraagt aan de ontwikkeling van een huisvestingssysteem dat bijdraagt aan de bescherming van het milieu tegen de gevolgen van de ammoniakemissie,
 - b. het huisvestingssysteem zich leent voor toepassing in de praktijk,
 - c. de controleerbaarheid van de werking van het huisvestingssysteem voldoende is gewaarborgd, en
 - d. voldoende is gewaarborgd dat de ammoniakemissie overeenkomstig het Protocol voor meting van ammoniakemissie uit huisvestingssystemen in de veehouderij 2010 of een gelijkwaardige meetmethode wordt gemeten en dat over de wijze van meten en de resultaten van de metingen aan hem wordt gerapporteerd.
4. Voor eenzelfde type huisvestingssysteem kan voor ten hoogste vier veehouderijen – en per veehouderij slechts voor een huisvestingssysteem – een bijzondere emissiefactor worden vastgesteld.
 5. Op aanvragen als bedoeld in het tweede lid, die betrekking hebben op eenzelfde huisvestingssysteem en dezelfde diercategorie, wordt in volgorde van ontvangst beslist.
 6. De beschikking tot vaststelling van een bijzondere emissiefactor wordt gegeven binnen twintig weken na ontvangst van de aanvraag.

Vaststellen voorlopige emissiefactor

Om de toepassing van innovatieve stalsysteem te versnellen, maken de door de staatssecretaris van infrastructuur en milieu vastgestelde *Beleidsregels voorlopige emissiefactoren Rav* (*beleidsregels Rav*) het vaststellen van voorlopige emissiefactoren mogelijk¹⁸. Deze factoren zijn ook opgenomen in de bijlage bij de Rav. In de beleidsregels Rav is vastgelegd op welke wijze een voorlopige emissiefactor wordt vastgesteld. Voorwaarden zijn onder andere dat voor het systeem een bijzondere emissiefactor is vastgesteld en dat is geborgd dat er voldoende meetresultaten beschikbaar zullen komen om een definitieve emissiefactor vast te kunnen stellen.

2.4 Samenvattend en concluderend

De Nederlandse regelgeving sluit aan bij de systematiek van de Europese Richtlijn Industriële Emissies (RIE/IPPC). Deze richtlijn verplicht om voor IPPC-installaties emissiegrenswaarden of gelijkwaardige parameters vast te stellen die gebaseerd zijn op de 'beste beschikbare technieken' waarbij rekening wordt gehouden met de ligging en de kenmerken van de installatie en de lokale milieusituatie.

¹⁸ Staatscourant 2011, nr. 2434

Berenschot

Opvallend is dat het Nederlandse complex van wet en regels een iets andere invalshoek kent omdat de ammoniakemissie veel meer vanuit stalsystemen (middelen) wordt benaderd. De Nederlandse regels voor ammoniak gelden bovendien voor zowel IPCC als niet-IPCC bedrijven.

Het valt op dat het Nederlandse stelsel een organisch gegroeid geheel vormt. Zo voegen de *beleidsregels* een nieuw cluster van emissiefactoren toe aan de factoren die in de Rav zijn benoemd. Ook stellen we vast dat de verplichtingen die samenhangen met de toekenning van de emissiefactoren wel zijn benoemd maar niet concreet zijn uitgewerkt. De administratieve organisatie en procedures zijn slechts beperkt beschreven en afwegingskaders zijn impliciet.

3. Het stelsel van stalbeoordeling in de praktijk

3.1 Inleiding

De rollen en verantwoordelijkheden die volgen uit de proefstalregeling zijn op hoofdlijnen duidelijk. Een centrale rol is weggelegd voor de minister van I&M die de emissiefactoren vaststelt en op die manier innovatieve stalsystemen op de markt toelaat. Behalve dat de aanvraag voor de proefstalregeling bij de RVO.nl moet worden ingediend, geeft de wetgeving geen uitsluitel over de te volgen procedure. Deze heeft in de praktijk vorm gekregen.

In dit hoofdstuk gaan we hierop nader in. We beschrijven de betrokken actoren, de beoordelingsprocedure en gaan in op de wijze waarop deze door de diverse partijen wordt ervaren.

3.2 De 'spelers' en de procesgang

Ministerie van I&M

Het ministerie van I&M is het beleidsverantwoordelijke departement voor wat betreft de reductie van de ammoniakemissie door de veehouderij. Dit betekent dat de minister van I&M de bijzondere, voorlopige en definitieve emissiefactoren vaststelt en daarmee besluit over de (voorlopige) toelating van stalsystemen op de Nederlandse markt.

Binnen het ministerie zijn diverse beleidsmedewerkers in deeltijd¹⁹ belast met de uitvoering van de regelgeving. Zo zit een vertegenwoordiger van het ministerie de zogenoemde Tac-Rav voor (zie hieronder), draagt het ministerie zorg voor de actualisatie van de bijlage bij de Rav en is het departement – voor wat betreft de hieronder beschreven werkzaamheden – de formele opdrachtgever van de RVO.nl.

In voorkomende gevallen beantwoordt het ministerie ook inhoudelijke vragen vanuit de sector.

Ministerie van EZ

Het ministerie van EZ speelt een rol als 'mede-wetgever'. Door samenloop met andere dossiers als dierenwelzijn en integraal duurzame stallen liggen er ook inhoudelijke relaties met het ammoniakdossier. Bovendien verstrekt het ministerie subsidies waarmee de metingen kunnen worden gefinancierd.

¹⁹ De feitelijke formatie op dit dossier in minder dan één fte.

Berenschot

Tac-Rav: de spil in het stelsel

De beoordeling of een innovatief stalsysteem *proefstalwaardig* is, is niet eenvoudig. De systemen zijn complex en de beoordeling van de emissies (vanaf de tekentafel) vereist specialistische kennis.

Om de minister in staat te stellen zijn verantwoordelijkheid te nemen, is de zogenoemde *Technische adviescommissie Rav*, de *Tac-Rav*, ingesteld. Deze commissie beoordeelt de proefstalaanvragen en de uitkomsten van de metingen, stelt de systeembeschrijvingen op en adviseert de minister van I&M over de toe te kennen bijzondere, voorlopige of definitieve emissiefactoren.

In de Tac-Rav hebben vertegenwoordigers van het ministerie van I&M en het ministerie van EZ zitting. De Tac-Rav laat zich ondersteunen door een commissie van deskundigen waarin onder meer de wetenschap (WUR), enkele regionale uitvoeringsdiensten en Infomil participeren. In de praktijk opereert de Tac-Rav overigens als één geheel.

Het secretariaat van de Tac-Rav wordt gevoerd door de RVO.nl. De Tac-Rav komt circa zes maal per jaar bijeen.

Opvallend is dat de instelling, samenstelling, taak en werkwijze van de TAC-Rav niet formeel zijn vastgelegd. De adviescommissie is niet genoemd in de wet of in de onderliggende regelgeving.

RVO.nl

Het secretariaat van de proefstalregeling is belegd bij RVO.nl. Het secretariaat – dat ook veel andere taken dan de proefstalregeling uitvoert – neemt de aanvragen voor de proefstalregeling in ontvangst, beoordeelt de volledigheid van de dossiers, brengt ze in procedure en is verantwoordelijk voor het opstellen van het advies aan de minister van I&M over het toekennen van de proefstalstatus en de bijbehorende emissiefactor.

Ook faciliteert het secretariaat de vergaderingen van de Tac-Rav (beleggen, voorbereiden, verslaglegging en dossiervorming) en handelt het vragen van ondernemers af (zowel van veehouders, adviesbureaus als van fabrikanten).

RVO.nl opereert met andere woorden als een front office die zoveel mogelijk zelf afhandelt en zo nodig afstemt met het ministerie van EZ of andere organisaties.

Gemeenten

Een veehouder die een nieuw stalsysteem wil toepassen, dient daarvoor in de regel een omgevingsvergunning aan te vragen of een melding Activiteitenbesluit in te dienen bij zijn gemeente.

Berenschot

De gemeente – die daarbij kan worden ondersteund door een *Regionale Uitvoeringsdienst (RUD)*²⁰ – beoordeelt de aanvraag, controleert of het stalsysteem opgenomen is in de Rav en ziet toe op de uiteindelijke bouw van het stalsysteem en controleert de werking van het systeem.

De emissiefactor (of deze nu bijzonder, voorlopig of definitief is) is onderdeel van de vergunning. De vergunningen gelden voor onbepaalde tijd. Dit betekent dat eventuele wijzigingen in de factoren van een bepaald stalsysteem niet leiden tot een aanpassing van de vergunning. Wel mag bij uitbreiding met eenzelfde stalsysteem eventueel een later toegekende lagere factor worden gebruikt dan in de oorspronkelijke vergunning.

In het Activiteitenbesluit is via het overgangsrecht geregeld dat veehouder altijd dezelfde dieren kan behouden, mits voldaan wordt aan de BBT.

‘De markt’

Achter de aanvraag voor een proefstal gaan diverse groepen van actoren schuil. Het komt voor dat een veehouder een innovatief concept ontwikkelt en vervolgens een aanvraag voor een proefstal doet. In de praktijk zijn fabrikanten van deelsystemen of adviesbureaus de motor achter de aanvragen. Zij interesseren veehouders voor hun stalsystemen en nemen de aanvraag voor de proefstal voor rekening. De aanvragen zijn dusdanig ingewikkeld dat het – volgens de marktpartijen – in de praktijk nauwelijks voorkomt dat veehouders, zonder ondersteuning van een adviseur, aanvragen indienen. Wanneer die verkregen is en de vier proefstallen zijn gebouwd, dan wordt ambtshalve de voorlopige emissiefactor toegekend.

Achter de aanvraag gaan verschillende belangen schuil. Voor de veehouders is een zo gunstig mogelijke factor van belang omdat die de maximale omvang van de veestapel kan bepalen. Voor de adviesbureaus en fabrikanten is een vermelding op de Rav onmisbaar omdat ze daarmee hun systemen ook kunnen verkopen.

De procedure op hoofdlijnen

De proefstalregeling is op hoofdlijnen duidelijk voor de meeste door ons gesproken betrokkenen, zowel aan de zijde van de overheid als van de marktpartijen. Het achterliggende beleidsdoel (reductie van ammoniakemissie) is bekend, de verplichtingen van zowel de overheid als het bedrijfsleven zijn helder en ook de te volgen procesgang is in grote lijnen helder. Op onderdelen lopen de inzichten licht uiteen of twijfelt men aan de invulling.

²⁰ Gemeenten hebben hun taken uit het zogenoemde basistakenpakket (milieutaken) verplicht overgedragen aan een RUD of omgevingsdienst. De overdracht van taken op het gebied van bouwen vindt plaats op vrijwillige basis.

Berenschot

Een veehouder heeft een omgevingsvergunning nodig voor de bouw of aanpassingen van een stalsysteem of moet een melding doen in het kader van het Activiteitenbesluit. Voordat de vergunning wordt verleend, controleert het bevoegde gezag (doorgaans de gemeente) of het betreffende stalsysteem opgenomen is in de bijlage van de Rav. De bijbehorende emissiefactor wordt onderdeel van de vergunning. Voor innovatieve stalsystemen die nog geen vermelding hebben, kan de veehouder – door een proefstalaanvraag te doen – de minister verzoeken een bijzondere emissiefactor vast te stellen. Deze factor krijgt vervolgens een plaats in de vergunning of de melding. Bij bedrijven onder het Activiteitenbesluit wordt bij het toezicht gecontroleerd of het stalsysteem opgenomen is in de Rav, of een proefstalbeschikking heeft.

De veehouder dient de aanvraag voor de bijzondere emissiefactor in bij de RVO.nl. Deze aanvraag omvat een uitgebreide omschrijving van het stalsysteem waaruit duidelijk blijkt op welke wijze de ammoniakemissie gereduceerd wordt (eventueel ondersteund door berekeningen) en een meetplan dat is gebaseerd op een door het ministerie van I&M geaccepteerd meetprotocol. Verder dient informatie te worden verstrekt over onder andere dierenwelzijn, fijn stof en geur. De aanvraag kan met behulp van formats elektronisch worden ingediend via de website van de RVO.nl.

De cijfers over 2012 en 2013 (Bron: RVO.nl)

Cijfers over 2012

In 2012 zijn door de RVO.nl 58 voorstellen en 21 vragen geregistreerd. Bij 24 van de voorstellen gaat het om een proefstalaanvraag (de aanvraag voor een bijzondere emissiefactor) geregistreerd. Hiervan zijn:

- zijn 19 aanvragen positief beoordeeld
- zijn vier voorstellen in eerste instantie negatief beoordeeld en door de aanvrager herzien in 2013 (de uitkomst was ten tijde van het onderzoek nog niet duidelijk)
- is één aanvraag begin 2013 positief beoordeeld.

Daarnaast zijn er 38 verzoeken tot wijziging van de Rav geregistreerd. Hiervan zijn 14 verzoeken positief beoordeeld, 5 verzoeken niet in behandeling genomen en acht verzoeken afgewezen. Tien verzoeken zouden begin 2013 worden afgerond.

Cijfers over 2013

In 2013 zijn 92 voorstellen en 15 vragen geregistreerd. Daarbij gaat het om 48 proefstalaanvragen. De resultaten zijn als volgt:

- 36 aanvragen zijn positief beoordeeld
- 25 voorstellen over meerdere jaren bleken qua meetplan onvolledig/onvoldoende. De meetplannen zijn aangepast/aangevuld en nu conform protocol te beoordelen
- 12 aanvragen worden begin 2014 afgerond.

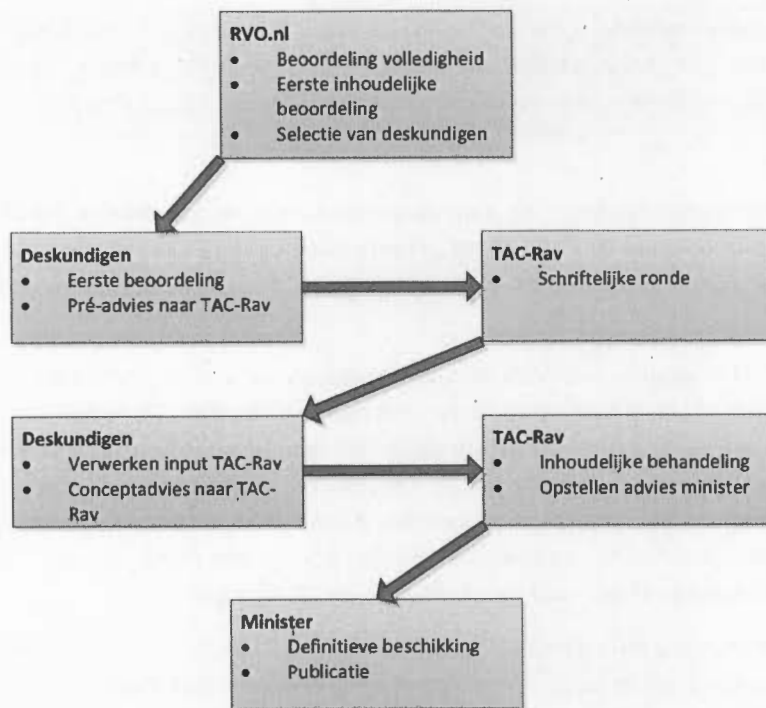
Berenschot

Daarnaast zijn er 19 verzoeken tot wijziging van de Rav geregistreerd. De wijzigingen zijn integraal doorgevoerd voor meerdere huisvestingsystemen en luchtwassers. De verzoeken tot wijzigingen van de systeembeschrijvingen en het afleiden van bestaande systemen zijn allemaal in 2013 afgerond.

De RVO.nl beoordeelt in eerste aanleg of de aanvraag ontvankelijk en compleet is. Relatief eenvoudige aanvragen beoordeelt de RVO.nl zelf (interne beoordeling). Complexere aanvragen worden voorgelegd aan één of meerdere externe beoordelaars, die al dan niet lid zijn van de Tac-Rav.

De beoordelaars of RVO.nl leggen eventuele onduidelijkheden voor aan de aanvrager en stellen vervolgens een zogenoemd pré-advies op en sturen dat naar de Tac-Rav. De leden van de Tac-Rav hebben vervolgens de mogelijkheid om vragen te stellen en opmerkingen te maken bij het pré-advies. De deskundigen verwerken de input van de Tac-Rav en stellen een conceptadvies (inclusief een systeembeschrijving) op dat vervolgens geagendeerd wordt voor de eerstvolgende vergadering van de Tac-Rav. Behalve technische aspecten betreft de Tac-Rav ook elementen als uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid voor gemeenten bij de afwegingen.

Na de inhoudelijke behandeling adviseert de Tac-Rav de minister van I&M over de eventuele toelating van het stalsysteem en de daaraan gekoppelde bijzondere emissiefactor. De minister kent uiteindelijk de bijzondere emissiefactor toe en plaatst het systeem op de bijlage van de Rav.



Figuur 1 De procedure in schema

Na toekenning van de factor kan de vergunning worden verleend en de proefstal worden gebouwd. Binnen een niet nader omschreven periode dient – middels een door de Tac-Rav goedgekeurd meetplan – de feitelijke emissie van het stalsysteem te zijn bemeten. Dit houdt in dat gedurende een jaar, op vier locaties, tenminste zes maal een 24-uurs meting is uitgevoerd conform het meetplan. De uitkomsten van de metingen die doorgaans een behoorlijke spreiding kennen, worden door de Tac-Rav beoordeeld. Vervolgens adviseert de Tac-Rav de minister over de hoogte van de definitieve emissiefactor. Doorgaans ligt deze op of rond het gemiddelde van de afzonderlijke metingen. De definitieve factor krijgt vervolgens – met één cijfer achter de komma – een plaats op de bijlage van de Rav.

De looptijd van de procedure om te komen tot een bijzondere emissiefactor bedraagt maximaal twintig weken. De toekenning van de definitieve factor is afhankelijk van de meetperiode en bedraagt in de praktijk enkele jaren. De kosten van de toekenningsprocedure worden niet doorbelast aan de aanvrager. De aanvrager of de fabrikant draagt de kosten voor metingen.

3.3 De procedure bezien vanaf 'de beoordelende kant'

Diverse partijen spelen een rol aan 'de beoordelende kant' van de procedure, te weten:

- ministerie van I&M als beleidsverantwoordelijk departement
- ministerie van EZ
- RVO.nl als secretariaat Rav
- Tac-Rav als adviseur van de minister
- deskundigen

Betrokkenen van deze partijen zien de meerwaarde van de proefstalregeling maar hebben tegelijkertijd kritiek op het huidige stelsel. Hieronder passeren deze punten de revue.

De procedures behoeven concretisering

Hoewel het stelsel – zoals hierboven beschreven – helder is, geldt tegelijkertijd dat het lastig is om een gedetailleerd beeld van de exacte werking van het systeem te krijgen. Uitgewerkte en gedeelde beschrijvingen van de verantwoordelijkheids- en rolverdeling, de administratieve organisatie en de afwegingskaders ontbreken volgens onze gesprekspartners. Veel kennis zit in 'de hoofden' van de direct betrokkenen.

In de praktijk leidt dit af en toe tot onduidelijkheid over bijvoorbeeld de afwikkeling van vragen uit het bedrijfsleven. Staat daarvoor de RVO.nl aan de lat of wikkelt het ministerie dit af? Geldt dat dan voor alle vragen of alleen voor vragen met een bepaald karakter? Welke afwegingskaders worden gehanteerd?

De indruk is dat bedrijven bewust beide kanalen gebruiken en zich – volgens zowel het ministerie als de RVO.nl – weinig aantrekken van de procedures. Het komt regelmatig voor dat ze direct in contact treden met het ministerie voor vragen waarvoor de RVO.nl aan de lat staat. Heldere werkafspraken hierover tussen het ministerie en de RVO.nl zijn volgens beide partijen niet gemaakt. Het gevolg is dat het ministerie meer tijd besteedt aan de uitvoering van de regeling dan gewenst. Bovendien kunnen er onduidelijkheden rond een aanvraag ontstaan, hetgeen de efficiëntie niet ten goede komt.

In het verlengde hiervan constateren alle bij de beoordeling betrokkenen dat de capaciteit die het ministerie van I&M inzet om het stelsel op de huidige manier draaiende te houden minimaal is en op langere termijn niet houdbaar. Hierin is ten dele voorzien door de gevraagde capaciteit bij RVO.nl uit te breiden en beter te benutten en het werkproces te stroomlijnen.

Tac-Rav kan professioneler

Het secretariaat van de Tac-Rav berust bij de RVO.nl. Hoewel de leden van de Tac-Rav de inhoudelijke kwaliteit van het secretariaat veelal prijzen, kan de praktische invulling ervan – zo stellen zij – aan kracht winnen. Een observatie die de RVO.nl overigens deelt.

Berenschot

Met name de voorbereidingen van vergaderingen, de verslaglegging en de documentatie in brede zin kunnen worden geoptimaliseerd.

Zo stelt een deelnemer dat de notulen alleen te volgen zijn wanneer de vergadering is bijgewoond. Anderen constateren dat de dossiervorming verbetering behoeft en dat inhoudelijke afspraken verankerd dienen te worden in bijvoorbeeld afwegingskaders. Verbeterpunten overigens waaraan de RVO.nl werkt.

Het ontbreken van uitgewerkte procedures geeft de Tac-Rav enerzijds veel vrijheid in de beoordeling maar leidt anderzijds ook tot kritiek. Volgens alle betrokkenen stelt de Tac-Rav zich zeer dienstbaar op richting de proefstalaanvragers. Onvolledige en/of onvoldragen aanvragen worden toch in behandeling genomen. De aanvrager wordt in staat gesteld aanvullende informatie aan te leveren of – wanneer afwijzing dreigt – zijn aanvraag dusdanig aan te passen dat deze wel toegekend kan worden. Intrekken behoort uiteraard ook tot de mogelijkheden. Door deze werkwijze is het vooralsnog niet voorgekomen dat de Tac-Rav negatief heeft geadviseerd. De procesgang kent daarmee enige flexibiliteit waardoor het tegelijkertijd voor bedrijven eenvoudig is om gemaakte keuzen – al dan niet met juridische bijstand – ter discussie te stellen.

Bovendien is het hierdoor lastig is om binnen de maximale behandelingstermijn van twintig weken te blijven. Overigens stellen de leden van de Tac-Rav ook de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven zelf in deze aan de orde en wijzen ze op de soms uitblijvende actualisatie van de bijlage bij de Rav. Dat laatste is een taak van het ministerie.

Ook het gegeven dat de exacte opdrachtverlening aan RVO.nl niet helder is, leidt af en toe tot discussies tussen het ministerie en de Tac-Rav. In de ogen van het ministerie zou de Tac-Rav zich moeten beperken tot de technische beoordeling van de innovatieve stalsystemen vanuit het perspectief van ammoniakemissie. Af en toe beoordeelt de Tac-Rav echter ook managementmaatregelen en/of worden aspecten als geur en fijn stof meegewogen. Een taakoverschrijding voor de één, een logisch uitvloeisel voor de ander.

Een aantal leden schetst in dit verband een beeld van een adviescommissie die naar bevind van zaken opereert en gaandeweg routines ontwikkelt. In dit verband wordt ook gewezen op het vervagende onderscheid tussen het technische en adviserende deel van de commissie. In de praktijk is dat één geheel geworden. Een taakopvatting die niet automatisch als negatief wordt gezien overigens, integendeel.

De meetverplichting wordt niet nageleefd

Om de werking van het innovatieve systeem te bewijzen, dienen de feitelijke emissiewaarden in de praktijk vastgesteld te worden. Ervan uitgaande dat een voorlopige emissiefactor is vastgesteld, staat daarvoor een termijn van drie jaar. Deze meetverplichting is één van de cruciale factoren in het stelsel.

Berenschot

De meetverplichting – zo stellen de meeste leden van de Tac-Rav – is echter niet scherp geformaliseerd en geadresseerd. Onduidelijk is wie nu precies voor de uitvoering van de metingen verantwoordelijk is en de kosten moet dragen. Hoewel de schattingen uiteen lopen, gaat dat om substantiële investeringen. De ramingen variëren veelal van € 50.000,- tot € 150.000,- per stalsysteem. Via een subsidieregeling (van het ministerie van EZ) kunnen deze kosten overigens worden gedrukt.

De veehouder vraagt de proefstalstatus aan en krijgt eventueel een vergunning voor het bouwen ervan. In de vergunning zijn de bijzondere emissiefactoren opgenomen. Volgens de gesproken inhoudelijk deskundigen is de meetverplichting geen onderdeel van vergunning. Daarmee berust deze blijkbaar niet bij de vergunninghouder en is de verplichting in ieder geval niet afdwingbaar. Overigens heeft de veehouder ook geen prikkel om te investeren in de metingen. Zijn factor staat immers voor onbepaalde tijd.

De fabrikant van een stalsysteem heeft een commercieel belang bij het uitvoeren van de metingen. De gedachtegang achter de proefstalregeling is – zo stellen onze gesprekspartners – dat de fabrikanten de metingen voor rekening zullen nemen omdat de stalsystemen anders niet te 'vermarkten' zijn. Fabrikanten gaan dus niet meten omdat zij hier wettelijk toe verplicht zijn maar omdat zij een marktprikkel ervaren. Met de introductie van de voorlopige emissiefactoren is deze marktprikkel echter sterk gereduceerd. Men heeft immers een paar jaar om het systeem te verkopen voordat de voorlopige factoren vervallen. Met wat kleine aanpassingen (zie ook hieronder) doet men vervolgens weer een beroep op de proefstalregeling.

Kortom, de meetverplichting is weliswaar formeel vastgelegd (artikel 3 Rav, lid 3), maar niet is bepaald wie eerstverantwoordelijke is en daardoor is deze niet zo maar afdwingbaar²¹. Bij stalsystemen met een voorlopige emissiefactor kan het meten van de proefstallen overigens wel worden afgedwongen. Op grond van de Beleidsregels Rav kan de minister namelijk een stalsysteem met een voorlopige emissiefactor van de Rav-lijst verwijderen, als duidelijk is dat niet binnen de driejaarstermijn gemeten zal worden. Tot heden wordt op de naleving van deze beleidsregels echter niet gehandhaafd.

De hausse aan technische innovaties is over

De Tac-Rav constateert dat er de laatste jaren geen sprake meer is van grote technische innovaties in stalsystemen die leiden tot grote emissiereducties van ammoniak. Er zijn – zo stellen de betrokkenen – grote slagen gemaakt. Het overgrote merendeel van de proefstalaanvragen is nu echter afkomstig uit de rundveesector waar sprake is van een inhaalslag.

²¹ Hoewel de meetverplichting geen formele basis heeft, houden we toch vast aan de term. Dit omdat deze door alle betrokken partijen gebruikt wordt.

Berenschot

Bovendien geldt dat het gros van de aanvragen betrekking heeft op stalvloeren waarbij het meer gaat om variaties en afleidingen dan om wezenlijke innovaties.

Een aantal leden van de Tac-Rav stelt dan ook de vraag of het proefstalstelsel hier wel voor bedoeld is. Fabrikanten gebruiken het stelsel om een marktpositie te verwerven. Zij zien blijkbaar geen meerwaarde in patenten maar hebben wel een vermelding op de Rav-bijlage nodig. Hoewel in werkingsprincipe vergelijkbare systemen nu ook bemeten moeten worden²², is het blijkbaar toch rendabel om te variëren. Dat er vervolgens niet gemeten wordt, ligt hier waarschijnlijk aan ten grondslag. De ontwikkeling van een variant is waarschijnlijk goedkoper dan het uitvoeren van de metingen.

3.4 Beoordeling van de procedure door het bedrijfsleven

Ook voor het bedrijfsleven geldt dat de procedure in grote lijnen helder is. Men kent de betrokken partijen (doorgaans bij naam en toenaam) en ook de processtappen zijn helder. Men weet het beeld met andere woorden op hoofdlijnen te schetsen. De concrete invulling ervan is voor hen echter vaak niet scherp.

Tac-Rav is een 'black box'

De formele status van de Tac-Rav is voor de marktpartijen onduidelijk. De adviescommissie heeft een grote rol in de uitvoering van de regeling maar onderliggende documentatie in de vorm van een instellingsbeschikking of statuten is niet aanwezig. Datzelfde geldt voor zaken als de samenstelling, afwegingskaders en dergelijke.

De indruk bij veel bedrijven, maar ook bij brancheorganisaties, is dat de praktijkkennis van de leden van de Tac-Rav geoptimaliseerd kan worden. Zij ervaren de beoordeling af en toe als een theoretische exercitie waarbij de Tac-Rav wel erg 'op zeker speelt' en zij – zo stellen enkele gesprekspartners – niet in de gelegenheid worden gesteld om de aanvraag nader toe te lichten en uit te leggen. Tegelijkertijd stelt onder meer een aantal adviesbureaus dat de procedure onvoorspelbaar is. Ondanks jarenlange ervaring met het indienen van redelijk vergelijkbare vragen, is de uitkomst in hun ogen ongewis.

Verder wijzen de aanvragers erop dat de Tac-Rav soms eenzijdig wijzigingen in de systeembeschrijving aanbrengt (bijvoorbeeld managementmaatregelen toevoegt) die de werking van het stelsel als geheel negatief beïnvloeden. Pogingen om de systeembeschrijvingen vervolgens gewijzigd te krijgen, zijn zeer tijdsintensief en niet per definitie succesvol.

²² Op vergelijkbare systemen rustte tot voor kort geen meetverplichting. Volstaan kon worden met het bemeten van het originele systeem. De voorlopige emissiefactor werd afgeleid. Omdat dit leidde tot het kopiëren van systemen (om zo meetkosten te vermijden) zijn afleidingen niet meer toegestaan. Nieuwe aanvragen (ook vergelijkbare systemen) moeten altijd worden bemeten.

Berenschot

Tot slot constateert een aantal gesprekspartners dat de termijn van twintig weken – die voor een innoverend bedrijf sowieso al als lang wordt ervaren – vaak niet gehaald wordt. Vooral de publicatie van de bijlage bij het Rav laat soms onverwacht lang op zich wachten. Een adviesbureau benadrukt dat dit vervelende consequenties kan hebben voor de planning van de projecten. Er mag immers formeel niet gebouwd worden, hoewel daaraan – zo stelt het ministerie van I&M – in de praktijk nog wel een mouw valt te passen. Dit door het bevoegd gezag te informeren over de geldigheid van de emissiefactor, vooruitlopend op de publicatie.

Meetverplichting

Evenals van de kant van de overheid komen ook vanuit het bedrijfsleven signalen dat de meetverplichting niet over de gehele linie wordt nageleefd. Branche- en belangenorganisaties constateren dat het regelmatig voorkomt dat de voorlopige emissiefactoren worden benut om “de markt kaal te vreten”, zoals een geïnterviewde opmerkte. Tegen de tijd dat de factoren vervallen, past men het innovatieve concept aan, wordt de proefstalstatus voor het nieuwe concept aangevraagd en begint de cyclus opnieuw.

Door deze werkwijze kunnen de investeringen in de dure en tijdrovende metingen achterwege blijven. Met de voorlopige factoren kan immers volop gebouwd worden. Bovendien zijn de definitieve factoren alleen van toepassing op de Nederlandse markt. Wanneer die verzadigd is, vervalt die meerwaarde. Voor de veehouders is het een theoretische discussie. De toegekende factoren zijn immers opgenomen in de omgevingsvergunning.

Zowel een aantal belangenorganisaties als adviesbureaus stelt vast dat het bedrijfsleven met deze werkwijze de werking van de proefstalregeling ondergraaft. Aan de andere kant benut men de geboden ruimte maar stelt men ook vraagtekens bij de gegroeide praktijk. De indruk is wel dat het aantal metingen weer toeneemt.

De meeste gesproken organisaties zien de noodzaak van de emissiefactoren in. Het draagvlak voor de meetverplichting is echter niet groot. Bedrijven wijzen onder meer op de soms forse marges waarmee de resultaten zijn omgeven. Zoals een gesprekspartner stelde: “Iedere meting leidt tot een ander resultaat”. De validiteit van de metingen staat met andere woorden ter discussie. In de ogen van diverse bedrijven en belangenorganisaties dienen zeer forse investeringen gedaan te worden om nauw omschreven metingen uit te voeren, terwijl hetzelfde resultaat ook verkregen kan worden door bijvoorbeeld de mening van deskundigen te peilen, ‘case-control’ te meten, een modelmatige berekening uit te laten voeren of buitenlandse meetresultaten toe te staan.

Een enkele partij wijst er bovendien op dat meten via het overeengekomen protocol niet automatisch betekent dat de Tac-Rav akkoord gaat.

Berenschot

De beoordelende wetenschappers kijken vanuit andere perspectieven naar de gevolgde methoden en de resultaten. Iedereen heeft dan gelijk, maar de metende partij komt niet verder.

Proefstalregeling is te eng

Hoewel minder expliciet dan de 'beoordelende partijen' onderschrijven de belangenverenigingen en de bedrijven de verwachting dat grote technische innovaties in stalsystemen in de nabije toekomst niet voorzien zijn. Ook zij stellen dat een grote slag is gemaakt in de vernieuwing van stalsystemen en de toepassing daarvan bij allerlei diercategorieën. In technische zin echter zijn "de grote klappers voorlopig gemaakt".

Vernieuwingen worden nog verwacht door het inzetten van 'nageschakelde' technieken, management- en voermaatregelen en door het leggen van koppelingen tussen dossiers als fijn stof, geur en dierenwelzijn. Hoewel breed erkend wordt dat de maatregelen die op deze deelterreinen worden genomen elkaar kunnen beïnvloeden (in zowel negatieve als positieve zin) is de scope van de Tac-Rav redenerend vanuit de proefstalregeling beperkt tot ammoniak. In die zin sluit deze onvoldoende aan bij de bredere context en de beoordelingsmethodiek van systemen in bijvoorbeeld Duitsland.

Toezicht en handhaving laat te wensen over

Het toezicht op de bouw en de bedrijfsvoering van stallen in het algemeen en de proefstallen in het bijzonder is een taak van gemeenten. Een aantal bedrijven constateert dat de prioriteit van de gemeenten op andere onderwerpen ligt. Of een proefstal feitelijk volgens de stalbeschrijving gebouwd wordt, is – voor zover zij kunnen zien – geen belangrijk issue voor de toezichthouders. Hoewel dit zeker niet automatisch tot overtredingen of misstanden leidt, illustreert ook dit in hun optiek dat het Nederlandse stelsel ver is doorgeslagen. Aan de voorkant wordt zeer nauwkeurig geanalyseerd, gemeten en beoordeeld terwijl de verdere controle op de uitvoering mondjesmaat aanwezig is.

3.5 De lijnen samenpakkend

Alles overziende stellen we vast dat een instrument als de proefstalregeling noodzakelijk is voor de beoordeling van innovatieve stalsystemen. De ammoniakemissie door de veehouderij is aan een strikt plafond gebonden. Uitbreiding van de veestapel is in de regel pas mogelijk wanneer de gemiddelde ammoniakemissie per dier wordt gereduceerd.

In de wet- en regelgeving is dit stapsgewijs uitgewerkt waarbij onze indruk is dat gekozen is voor een pragmatische uitwerking van het stelsel waarin – met de kennis van nu – niet alle verantwoordelijkheden adequaat zijn belegd, marktpartijen gebruik maken van de ruimte die de regeling onbedoeld biedt, waardoor het stelsel niet op de beoogde wijze wordt benut.

Berenschot

We stellen vast dat de huidige regeling op een aantal punten niet optimaal functioneert. Enerzijds gaat het om procedureel-administratieve zaken die relatief eenvoudig zijn op te lossen (waaronder het opstellen van goede procesbeschrijvingen, uitwerken van afwegingskaders en het verder professionaliseren van het secretariaat). Ook de diverse rollen (met name tussen ministerie en de RVO.nl, maar ook de Tac-Rav als toetser en 'goedkoop adviseur') kunnen scherper worden gescheiden. Eén van de grote bezwaren van de zijde van de overheid dat er teveel capaciteit gemoeid is met de uitvoering van de regeling is hiermee deels te ondervangen. De regeling kan met andere woorden aan efficiëntie winnen door de uitvoering scherper te structureren. Aan de andere kant is de Tac-Rav door de flexibiliteit van de procedures in staat het bedrijfsleven optimaal te ondersteunen, alhoewel dat niet altijd zo wordt ervaren.

Anderzijds liggen de knelpunten dieper. Het stelsel heeft het karakter van een rijk mozaïek dat weliswaar één geheel vormt, maar tegelijkertijd lastig is te doorgronden en pragmatisch tot stand lijkt te zijn gekomen. Mede als gevolg hiervan bieden de regels onbedoeld ruimte die door het bedrijfsleven wordt benut. Tegelijkertijd ondergraaft dit de werking van het stelsel en ondervinden zowel de overheid als de sector hiervan de problemen.

Een ander dieperliggend knelpunt is – in onze optiek – de grote focus op de juistheid van de emissiefactoren. Het gehele stelsel draait, ook weer goed verklaarbaar overigens, om het zo specifiek mogelijk vaststellen van de emissiefactoren. Aan het einde van het meettraject worden deze gepubliceerd waarna ze als vaststaand feit gelden.

Vergeeten lijkt te worden dat het cijfer dat uit de metingen volgt, omgeven is met een grote onzekerheidsmarge en in de praktijk veel minder hard is. Het gaat met andere woorden om een 'schijnwerkelijkheid' die weliswaar noodzakelijk is om aan allerlei verplichtingen te kunnen voldoen, maar desalniettemin niet uit het oog moet worden verloren. In aansluiting daarop kunnen vraagtekens gezet worden bij de aansluiting van de proefstalregeling in de bredere beleidscontext en de uitvoeringspraktijk. In de praktijk maken marktpartijen 'creatief' gebruik van de hiaten/onduidelijkheden in de regeling.

De hierboven genoemde punten leiden tot de conclusie dat de proefstalregeling in de huidige vorm niet tot de gewenste effecten leidt. Het systeem van de voorlopige factoren leidt ertoe dat de meetverplichting zoveel mogelijk vermeden lijkt te worden en dat er meer sprake is van varianten van systemen dan van echte innovaties. De vraag is of het stelsel hiervoor is bedoeld en - sterker nog – hiervoor in de lucht gehouden moet worden. Dit temeer omdat het de verwachting is van veel partijen dat innovaties de komende jaren niet zozeer vanuit de technische systemen zullen komen en de markt voor deelsystemen (zoals luchtwassers) zich deels naar het buitenland verplaatst.

Het stelsel kan verbeterd worden. Een conclusie die overigens breed wordt onderschreven!

4. Naar een ander stelsel

4.1 Inleiding

Zoals uit hoofdstuk 3 naar voren komt, is de huidige proefstalregeling niet effectief. De beoogde doelen worden niet bereikt. Nagenoeg alle betrokken partijen erkennen dat de huidige procedure innovaties van stalsystemen – gezien vanuit het perspectief van ammoniakreductie – eerder remt dan bevordert. Bovendien ervaart het merendeel van de betrokkenen de regeling als ondoorzichtig, tijdrovend en (te) duur. Kortom, het stelsel kan verbeterd worden.

Daar staat tegenover dat de achterliggende beleidsdoelstelling – de reductie van ammoniakemissie – een gegeven is. Bovendien dient de rijksoverheid zicht te hebben op de omvang van de ammoniakemissie teneinde aan te kunnen tonen dat Nederland aan de Europese verplichtingen voldoet. Een systeem waarmee de ammoniakemissie kan worden gemonitord en gecontroleerd is daarom noodzakelijk.

Tijdens de interviews met zowel de overheids- als marktpartijen en de brancheorganisaties is niet alleen het functioneren van de proefstalregeling besproken, ook zijn diverse grotere en kleinere aanpassingen ervan benoemd, bediscussieerd en op haalbaarheid beoordeeld. Belangrijk is dat – bijna alle partijen vanuit uiteenlopende invalshoeken constateren dat het huidige stelsel verbeterd kan worden. Dat betekent overigens niet dat er geen verschil van inzicht bestaat in de verbeterrichtingen. Zo zijn er partijen die het huidige stelsel – al dan niet met kleine aanpassingen – willen continueren, terwijl andere een fundamentele wijziging van de verantwoordelijkheidsverdeling voor ogen hebben. Van belang is dat zeker in de tijd gezien deze perspectieven elkaar niet uitsluiten. Door de focus op korte termijn te leggen op het verbeteren van de huidige procedure, worden tegelijkertijd de fundamenten gelegd voor een wezenlijk andere verdeling van verantwoordelijkheden en taken die tegemoet komt aan de wensen van een groot deel van de sector en de overheid. Het één kan in onze optiek niet zonder het ander.

Déze redenering ligt aan de basis van dit hoofdstuk. We presenteren een aantal mogelijkheden/opties om het stelsel van stalbeoordeling te optimaliseren. Deze opties bouwen deels op elkaar voort en leiden op termijn tot een wezenlijk ander stelsel met een fundamenteel andere rolverdeling tussen overheid en bedrijfsleven. Daarbij geldt dat op ieder moment – om wat voor reden dan ook – besloten kan worden geen vervolgstappen te zetten. We schetsen met andere woorden geen onontkoombaar toekomstperspectief maar eerder een range van mogelijkheden die ook in combinatie tot ontwikkeling kunnen komen. Een uitgewerkte planning waarin het geheel is te doorlopen, is op voorhand niet te geven. Dit hangt af van de gemaakte keuzen en de snelheid waarmee de betrokken organisaties hun rollen en verplichtingen waar kunnen maken. Wel is duidelijk dat we spreken over een ontwikkel- en implementatieperiode van enkele jaren. Het optimaliseren en / of aanpassen van de proefstalregeling kost dus tijd.

In dit hoofdstuk staat onze analyse centraal. Daarbij baseren we ons in de eerste plaats op de uitkomsten van de evaluatie van het huidige stelsel (zoals beschreven in de eerdere hoofdstukken). Verder maken we gebruik van de oplossingsrichtingen die de stakeholders tijdens de interviews hebben aangedragen en de input die de begeleidingscommissie ons heeft gegeven. In aanvulling daarop hebben we ons inhoudelijk verdiept in het beleidsinstrument *certificering* (door middel van een dossierstudie en aanvullende gesprekken met ter zake deskundigen van het ministerie van I&M en twee gespecialiseerde organisaties).

Tot slot merken we – zoals ook eerder al gesteld – op dat nagenoeg alle partijen vaststellen dat het huidige stelsel van grote waarde is geweest maar dat een herbezinning noodzakelijk is. Tegelijkertijd constateren we dat het lastig is om bepaalde aannames (zoals bijvoorbeeld rond de meetmethoden en de ‘hardheid’ van de factoren) ter discussie te stellen. Grote en kleine problemen worden – al dan niet terecht – opgeworpen om alternatieve invullingen van het stelsel op voorhand van tafel te vegen. Zonder de feitelijke juistheid van deze problemen te willen betwisten, roepen we wel op tot een ‘open blik’. Redeneren vanuit de opstelling dat het stelsel aangepast gaat worden maar dat daarvoor nog wel diverse heikele punten geadresseerd moeten worden, is in onze optiek vruchtbaarder dan te stellen dat veranderingen niet aan de orde zijn, tenzij een aantal problemen opgelost worden. Kortom, het zou wat ons betreft moeten gaan om ‘*ja, maar...*’ en niet om ‘*nee, tenzij...*’. Hoewel dit kan worden afgedaan als een woordenspel ligt hier een wezenlijke andere oriëntatie aan ten grondslag. Van belang is verder dat de sectoren van meet af aan worden meegenomen bij het denken over en het realiseren van de aanpassingen. Er wordt immers ook het nodige van hen verwacht.

4.2 ‘Fine tunen’ van het huidige stelsel

Ongeacht het toekomstscenario dat het ministerie van I&M voor ogen heeft, is het optimaliseren van de uitvoering van de huidige proefstalregeling wenselijk.

Op korte termijn houdt dit in dat de huidige bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdeling een gegeven is. De rijksoverheid is ‘stelselverantwoordelijk’ en draagt zorg voor een optimaal en efficiënt functioneren van het systeem van stalbeoordeling. De verantwoordelijkheden en taken van de uitvoerende organisaties en marktpartijen veranderen niet. De Tac-Rav blijft de ‘spin-in-het-web’ en de meetverplichting blijft overeind.

Wij adviseren zo snel mogelijk de volgende verbeterverslagen – waarvan er een deel overigens al in gang zijn gezet – te maken.

Werk de aanvraagprocedure gedetailleerd uit

Op korte termijn adviseren wij de administratieve organisatie verder te professionaliseren en gedetailleerd te beschrijven.

Berenschot

De verantwoordelijkheden zouden duidelijk beschreven moeten worden, taken helder gedefinieerd en ook informatiestromen, termijnen en dergelijke zouden uitgewerkt moeten worden. Het zou voor een ieder helder moeten zijn wat de proefstalregeling behelst, hoe deze loopt en welke eisen gesteld worden aan de aanvragen, wat de doorlooptijden zijn enzovoorts.

De procedure moet – zo adviseren wij – met andere woorden maximaal transparant worden gemaakt zodat deze een duidelijk referentiekader biedt.

Wanneer de procedure goed op schrift is gesteld, de rollen, taken en verantwoordelijkheden zijn belegd, is het zaak dat de procedure ook naar de letter en de geest wordt gevolgd. Dat geldt zowel voor de betrokken overheidsorganisaties als voor het bedrijfsleven. Onvolledige aanvragen worden bijvoorbeeld niet in behandeling genomen. Daar staat tegenover dat de overheid de doorlooptijden realiseert en zorg draagt voor een snelle publicatie. Met name de rolvastheid willen we hier ook benadrukken. In onze optiek is het zaak dat alle betrokkenen zich strikt houden aan hun eigen taken in het proces. Alleen al daardoor wint de procesgang aan efficiëntie. Het spreekt voor zich dat de overheid verder zorgt voor een goede archivering van stukken en dergelijke.

Ook de toetsingskaders waarmee de Tac-Rav een aanvraag beoordeelt, zouden moeten worden vastgelegd. Wij trekken de kwaliteit van de beoordeling niet in twijfel maar stellen wel vast dat de transparantie te wensen overlaat. Hier is onduidelijk langs welke lijnen een aanvraag beoordeeld wordt, welke overwegingen en redeneringen aan de beslissingen ten grondslag liggen en op welke wijze de factoren tot stand komen. Deze zaken kunnen in protocollen uitgewerkt worden. Dergelijke protocollen kunnen in een later stadium de basis vormen voor een systeem van certificering. Bijzondere aandacht is daarbij nodig voor de inhoud van de adviezen van de Tac-Rav voor het beleid. Door deze zo functioneel mogelijk te houden, verkleint de kans op uiteenlopende interpretaties en dergelijke. Ook dit komt de procesgang ten goede.

Wanneer deze protocollen zijn uitgekristalliseerd, kan beter worden gecommuniceerd welke informatie en 'bewijsstukken' aanvragers moeten overleggen. Ook dit komt de efficiëntie van de procesgang ten goede. Door de procedure verder te digitaliseren, bijvoorbeeld conform het Omgevingsloket Online (zij het veel eenvoudiger), kan de toegankelijkheid en transparantie verder worden geoptimaliseerd.

Heroverweeg de 'voorlopige factoren' of pas de beleidsregels goed toe

De voorlopige factoren hadden tot doel om innovatieve stalsystemen – al voordat er uitsluitel is over de definitieve emissiefactoren – in de praktijk te kunnen brengen. De werking van de voorlopige factoren is anders dan beoogd. Uit de evaluatie rijst het beeld dat de meetverplichting breed vermeden wordt. Wanneer de voorlopige factor vervalst, is de markt nagenoeg verzadigd en de noodzaak om te meten verdwenen.

Berenschot

De mogelijkheid die de Beleidsregels Rav bieden om dit oneigenlijk gebruik van het systeem te voorkomen, namelijk door stalsystemen met een voorlopige emissiefactor waaraan niet gemeten wordt, in een vroeg stadium van de Rav-lijst te verwijderen, is tot heden niet gebruikt.

In onze optiek zijn er twee mogelijkheden. Of het afgeven van de voorlopige factoren wordt per direct gestaakt of de Beleidsregels Rav worden strikt toegepast. Een andere mogelijkheid is het aanbrengen van een directe en afdwingbare relatie met de meetverplichting. Bijvoorbeeld door een combinatie met de subsidieverstrekking te maken en zo de kosten van de metingen te verlagen. Wanneer dat laatste niet mogelijk of wenselijk blijkt, ligt het schrappen voor de hand. De ervaringen van de laatste jaren wijzen uit dat het spontane nalevingsniveau bijzonder laag is. Een constatering die de sector zich overigens ook mag aanrekenen.

Leg de 'lat hoger'

Door de proefstalstatus pas toe te kennen aan echt innovatieve stalsystemen (in termen van ammoniakreductie) kan oneigenlijk gebruik in de zin van variëren op een bestaand concept worden voorkomen. Er worden dan alleen bijzondere emissiefactoren toegekend aan concepten die duidelijk emissiearm zijn dan bestaande concepten. Er wordt daarmee een drempel opgeworpen om voor de regeling in aanmerking te komen. De hoogte van de drempel en de vertaling daarvan in regelgeving behoeven eventueel nadere uitwerking.

Introduceer 'leges'

In het huidige systeem zijn er geen kosten verbonden aan de aanvraag van een bijzondere emissiefactor. De drempel om een aanvraag in te dienen is dan ook laag. Sterker nog, door de dienstverlenende opstelling van de Tac-Rav krijgen aanvragers gratis advies en kunnen zij hun aanvraag met behulp van de Tac-Rav optimaliseren en hoeven ze zelf geen adviseur in te schakelen.

Door de hierboven genoemde optimalisatie van de administratieve organisatie en de strikte opstelling bij het al dan niet in behandeling nemen van aanvragen, is een grote efficiëntiewinst te boeken. Door 'leges' te heffen bij iedere aanvraag kunnen de kosten die voortvloeien uit de beoordeling worden gedekt. De verwachting is dat dit de kwaliteit van de aanvragen verder verhoogt, terwijl dit tegelijkertijd een prikkel is voor de Tac-Rav om transparant en binnen de termijnen te opereren. Het bedrijfsleven zal immers – geheel terecht – kritisch zijn op de procesgang wanneer bedrijven een groot deel van de kosten dragen.

Onduidelijk is in hoeverre het juridisch en vooral politiek-bestuurlijk haalbaar is de beoordelingskosten op de aanvragers te verhalen. Dit behoeft nadere uitwerking.

Berenschot

Wat moet er gebeuren?	Wie staan aan de lat?
1. Uitwerken en beschrijven administratieve organisatie	RVO.nl
2. Uitwerken en beschrijven rolverdelingen	Ministerie van I&M / RVO.nl / Tac-Rav
3. Uitwerken protocollen	Tac-Rav
4. Strikt toepassen Beleidsregels Rav	Ministerie van I&M
5. Leg de lat hoger	Ministerie van I&M
6. Haalbaarheidsonderzoek 'leges'	Ministerie van I&M

Voor- en nadelen

De voordelen van de hierboven beschreven verbeteropties zijn groot. Met name de eerste drie zijn snel en relatief eenvoudig uit te voeren waardoor het stelsel van stalbeoordeling op korte termijn aan duidelijkheid en efficiëntie kan winnen. Een mogelijk nadeel is dat het stelsel wat aan flexibiliteit kan verliezen. Er is immers minder ruimte voor maatwerk. Bovendien zal de 'strengere aanpak' de eerste tijd zeker weerstand oproepen bij de aanvragers.

Voor wat het scherp sturen op de uitvoering van de meting of het aanbrengen van drempels betreft, zien wij louter voordelen. Het stelsel wordt dan immers gebruikt zoals het bedoeld is.

Een vaak gehoord bezwaar tegen het heffen van leges is dat dit innovaties zou belemmeren. Hard bewijs daarvoor is – voor zover wij weten – nooit geleverd. Mits de leges niet te hoog worden, verwachten wij geen grote effecten op echt kansrijke innovaties. Ook hier zien wij efficiëntiewinst als belangrijkste voordeel.

Als algemeen nadeel geldt dat het stelsel een eendimensionaal perspectief houdt en er geen verbindingen gelegd worden met andere dossiers.

4.3 Fundamentele aanpassingen van het huidige stelsel

Naar een andere benadering van de emissiefactoren: Gebruik de 'ongeveer'

Hoewel de RAV anders doet vermoeden, zijn de vastgestelde emissiefactoren met veel onzekerheid omgeven. In de RAV zijn de factoren tot op één decimaal nauwkeurig opgenomen terwijl de praktijkmetingen grote variaties (tot wel 20%) laten zien. Er is met andere woorden sprake van een zekere onnauwkeurigheid die – zo is onze overtuiging – benut kan worden om het systeem te vereenvoudigen.

Berenschot

In de eerste plaats bevelen wij aan om te gaan werken met *emissieklassen*. Een parallel is daarbij te trekken met bijvoorbeeld de auto-industrie. Een fabrikant vraagt – zo nodig onderbouwd met allerlei bewijsstukken – een aanvraag aan voor een stalsysteem en verzoekt de Tac-Rav dit systeem in een bepaalde klasse te plaatsen. De Tac-Rav beoordeelt de aanvraag en de onderbouwing en gaat mee in de redenering van de aanvrager of wijst deze af.

De verwachting is (niet alleen van ons maar ook van veel van onze gesprekspartners) dat de meeste stalsystemen relatief eenvoudig in een emissieklasse te plaatsen zullen zijn. Uiteraard zal er altijd sprake zijn van grensgevallen en lastiger in te delen systemen. In dat geval ligt de bewijslast bij de aanvrager en zal deze de Tac-Rav door het aandragen van aanvullende bewijslast dienen te overtuigen. Uiteraard verdient dit – evenals het aantal te hanteren klassen – nadere uitwerking in de Tac-Rav-protocollen.

Door op termijn de emissieklassen aan te scherpen, dwingt de overheid de innovatie van systemen af. Opnieuw kan hier een parallel worden getrokken met de auto-industrie.

Wat op voorhand wel bedacht moet worden is dat de Rav ook in andere domeinen wordt gebruikt. Zo past de PAS (programmatische aanpak stikstof) de emissiefactoren toe voor berekeningen van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. Het NSL (nationaal samenwerkingsprogramma luchtkwaliteit) benut de systematiek van de Rav voor het vaststellen van emissiefactoren voor fijn stof. Ook organisaties als het PBL en het RIVM gebruiken de emissiefactoren voor hun berekeningen. Het werken met klassen heeft mogelijk ook voor hen gevolgen.

Verbreed de blik

Vanuit diverse kanten komt het signaal dat de proefstalregeling een te beperkte invalshoek heeft en niet aansluit bij de afwegingen die in de praktijk gemaakt moeten worden. Zo wordt de ammoniakemissie voor een belangrijk deel bepaald door bijvoorbeeld voer- en managementmaatregelen. Zaken die buiten de proefstalregeling vallen. Ook keuzes die in aanpalende dossiers (zoals dierenwelzijn, geur en fijn stof) gemaakt worden, beïnvloeden de ammoniakemissie. Andersom kunnen emissiereducerende maatregelen negatieve gevolgen hebben voor bijvoorbeeld dierenwelzijn.

In onze optiek is het zaak deze facetten in onderlinge samenhang te bezien en te betrekken bij de stalbeoordeling. Dat deze aspecten nu los van elkaar worden gezien, hangt samen met de organisatie aan de kant van de rijksoverheid. De dossiers ammoniakemissie, geur en fijn stof zijn belegd bij het ministerie van I&M, terwijl de andere dossiers – zoals dierenwelzijn en diergezondheid – door het ministerie van EZ worden beheerd. Een verbreding van het blikveld, paradoxaal genoeg door integratie van dossiers is geboden. Daarbij spreekt het overigens voor zich dat de proefstalregeling eerst op orde gebracht moet worden alvorens nagedacht kan worden over een eventuele integratie van dossiers. Dat eventuele aanpassingen van het stelsel in nauw overleg met het ministerie van EZ tot stand zouden moeten komen, ligt daarbij voor de hand.

Berenschot

Het maken van nadere afspraken over verantwoordelijkheidsverdelingen, rollen en dergelijke is dan ook aan de orde.

Welke dossiers precies bij de eventuele integratie betrokken zouden kunnen worden, viel overigens buiten het bestek van het onderzoek.

Maak andere invullingen van de meetverplichting mogelijk

De meetverplichting is één van de kernelementen in de huidige proefstalregeling. Gezien de vele variabelen die van invloed zijn op de ammoniakemissie is het meten van de feitelijke emissie niet eenvoudig. In de kern gaat het erom dat bij meerdere proefstallen diverse metingen op uiteenlopende tijdstippen uitgevoerd dienen te worden. Door de uitkomsten van de metingen te middelen wordt de definitieve factor verkregen.

VERA

VERA is een internationale organisatie voor het testen en de verificatie van milieutechnologieën in de agrarische sector. Het doel van VERA is om een goed functionerende internationale markt voor milieutechnologieën te bevorderen om milieu-uitdagingen van landbouwproductie te helpen op te lossen.

Technologieën die op basis van de door VERA ontwikkelde protocollen worden getest, kunnen een VERA verificatie verklaring krijgen. Deze verklaring wordt in onder andere Nederland en Denemarken geaccepteerd.

Zoals eerder opgemerkt, kent dit gemiddelde een relatief grote spreiding. De meting is dus met onzekerheid omgeven. Met dat gegeven in het achterhoofd verdient het overweging om ook standaard mogelijk te maken dat met behulp van andere methoden een emissiefactor vast is te stellen. Daarbij denken we aan de toepassing van één van de volgende benaderingen²³.

1. Bepalen / afleiden op basis van expertoordeel Tac-Rav
2. Berekening aan de hand van een computermodel
3. Bepalen door middel van een 'case control meting'
4. Overnemen 'buitenlandse factoren' (DLV – VERA)

Overigens worden deze methoden af en toe al toegepast. Een uitgewerkte visie hierop ontbreekt echter.

²³ Een andere benadering van de meetverplichting die werd genoemd maar die we niet nader hebben uitgediept, betreft de zogenoemde 'snuffelpaal'. Een dergelijk meetinstrument meet continu de uitstoot van stoffen. Op andere dossiers wordt dit reeds toegepast.

Berenschot

Het Deense stelsel

Het Deense systeem van stalbeoordeling is vergelijkbaar met het Nederlandse. Sinds 2010 kent Denemarken een lijst met toegelaten stalsystemen. Het gaat om systemen die de uitstoot van ammoniak en geur reduceren. Op de lijst staan zowel integrale stalsystemen als deelsystemen zoals luchtwassers en opslagsystemen. Ook managementsystemen kunnen worden toegelaten. Sinds 2010 vormt VERA-protocol de basis voor het toelaten van stalsystemen. Inmiddels wordt 100% van de nieuwe technologieën in Denemarken op grond van dit protocol beoordeeld.

De toelating van nieuwe systemen wordt beoordeeld door een technisch comité. Het secretariaat van dit comité wordt door een uitvoeringsorganisatie verzorgd. Sinds dit jaar worden de kosten voor het systeem van stalbeoordelingen (inclusief de metingen) volledig betaald door de aanvragers.

Op dit moment staat het Deense ministerie van Milieu voor de vraag op welke wijze de samenwerking tussen Nederland en Denemarken op het terrein van wederzijdse erkenning van stalsystemen verder kan worden uitgebreid. Momenteel is de financiering voor het VERA-secretariaat beëindigd, waardoor er geen formele VERA-organisatie meer is. Denemarken streeft naar een overeenkomst met Nederland met betrekking tot het wederzijds erkennen van milieutechnologieën voor stallen. Deze overeenkomst zou gebaseerd moeten zijn op het VERA-protocol.

We realiseren ons terdege dat deze benaderingen voor- en nadelen hebben. Dat heeft de huidige meetverplichting echter ook. Onze stelling is dat de toepassing van deze verplichting in lang niet alle gevallen geboden is. Zeker wanneer met emissieklassen gewerkt gaat worden, zal op voorhand vaak duidelijk zijn binnen welke klasse een stalstelsel valt. Een – zoals boven het kader beschreven – 'eenvoudigere meetverplichting' (in de zin van investeringen en doorlooptijd) verdient dan de overweging.

Uiteraard dient dit nader geprotocolleerd te worden. Behalve een afwegingskader om tot de keuze voor een meetverplichting te komen gaan de protocollen in detail in op de opzet en uitvoering van de metingen en de interpretatie van de resultaten.

Wat moet er gebeuren?	Wie staan aan de lat?
1. Werken met emissieklassen	Ministerie van I&M / Tac-Rav
2. Verbreed het perspectief	Ministerie van I&M / Ministerie van EZ / Tac-Rav
3. Toestaan andere meetmethoden	Ministerie van I&M / Tac-Rav
4. Uitwerken protocollen	Tac-Rav

Voor- en nadelen

De hierboven beschreven verbeteropties konden in de interviewronde nagenoeg unaniem op instemming rekenen. De effectiviteit en efficiëntie van het stelsel profiteren hiervan, zo is de verwachting. Aan de andere kant zullen – zeker op kortere termijn – fabrikanten van stalsystemen nadelen ondervinden doordat het variëren op 'echte innovaties' zoveel mogelijk wordt uitgebannen.

Het aanpassen van de meetverplichting is een discussie die – zo hebben wij ervaren – langs scherpe methodologische lijnen wordt gevoerd. De weerstand tegen aanpassingen zal – zo verwachten wij – op onderdelen groot zijn. Wanneer dat goed uitkomt ongetwijfeld ook bij het bedrijfsleven. Bovendien raakt dit aan andere beleidsterreinen die de emissiefactoren gebruiken in eigen systemen (bijvoorbeeld natuur). In hoeverre dit tot grote voor- of nadelen op deze terreinen leidt, is niet duidelijk en behoeft nader aandacht. De precieze aard en herkomst van de weerstand is op voorhand niet goed in te schatten. Dat zal sterk afhangen van de overwogen aanpassingen.

De hierboven geschetste nadelen zijn tijdelijk en wegen niet op tegen de vergrote effectiviteit en efficiëntie van de aanpassingen.

4.4 Verleg de verantwoordelijkheden en stap over op een certificeringsstelsel

Wanneer bovenstaande stappen zijn doorlopen, heeft het huidige stelsel van stalbeoordeling aan kracht gewonnen. Er staat een stevig en goed beschreven stelsel dat innovatie faciliteert en waarin de rollen, taken en verantwoordelijkheden helder zijn belegd. Op dat moment is de politieke beslissing opportuun om het stelsel van stalbeoordeling al dan niet te privatiseren. In bijlage 1 die stoelt op het *Kabinetstandpunt over het gebruik van certificatie en accreditatie in het kader van het overheidsbeleid*²⁴ gaan we hierop uitgebreid in. In deze paragraaf presenteren we een samenvatting van onze redenering.

Certificering in vogelvlucht

De kern van certificering is dat een *onafhankelijke derde partij* – de zogenoemde certificerende instelling – een kwaliteitstoets uitvoert aan de hand van vooraf gestelde eisen. Daarbij kan het gaan om Europese of internationale (ISO-)normen maar ook om certificatieregelingen met een nationaal karakter.

In dat laatste geval wordt gewerkt met *certificatieschema's* die vastgesteld worden door een zogenoemd *Centraal College van Deskundigen (CCvD)* waarin belanghebbende partijen en technisch deskundigen zijn vertegenwoordigd.

²⁴ Tweede Kamer 2003 – 2004, 29 304, nr. 1.

Berenschot

Het CCvD – in de regel een zelfstandig rechtspersoon – beheert het certificeringsschema en behandelt eventuele interpretatieproblemen.

De feitelijke certificering wordt uitgevoerd door onderling concurrerende certificerende instellingen die door de overheid worden aangewezen, de zogenoemde *aangewezen keuringsinstellingen (AKI's, ook wel notified bodies* genoemd)²⁵. De Raad van Accreditatie (RvA) ziet toe op de deskundigheid, onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de 'certificeerders'. De overheid tenslotte is in dit geheel verantwoordelijk voor de beleidsontwikkeling, het wettelijk kader en fungeert als toezichthouder en handhaver. De overheid blijft met andere woorden verantwoordelijk voor het functioneren van het gehele stelsel.

Wanneer we deze uitgangspunten en randvoorwaarden voor certificering toepassen op de proefstalbeoordeling zijn de volgende noodzakelijke stappen te onderkennen om te komen tot een certificeringstelsel. In de eerste plaats dient de wetgeving aangepast te worden. In onze optiek heeft het dwingend voorschrijven van een certificaat de voorkeur. Los van dit certificaat ligt het voor de hand om vooral doelvoorschriften te stellen en de precieze uitwerking daarvan aan de marktpartijen zelf over te laten. Door deze doelvoorschriften in de tijd steeds strikter te formuleren, stimuleert de overheid de markt tot innovatie. In feite stelt de overheid een set normen op die de basis vormen voor de certificering.

In de tweede plaats dient een organisatie te worden aangewezen die het certificatieproces faciliteert en begeleidt en het beheer voor rekening neemt. Hiervoor kan een speciale organisatie in het leven geroepen worden. Ook bijvoorbeeld NEN of SMK kunnen deze rol vervullen. Onder de vlag van deze organisatie opereert het hierboven beschreven CCvD. Het CCvD ontwikkelt en beheert de certificeringsschema's (een set van gedetailleerde eisen en afspraken) en buigt zich over eventuele interpretatieverschillen. De protocollen die door de Tac-Rav zijn opgesteld (zie hiervoor de eerdere stappen), kunnen als basis dienen. Uitgangspunt is dat in het CCvD de belanghebbende (markt)partijen vertegenwoordigd zijn. De veronderstelling daarbij is dat de leden materiedeskundigen zijn (ook op het gebied van certificering) en draagvlak hebben binnen de sectoren die zij vertegenwoordigen. Overheidsvertegenwoordiging in het CCvD is geen automatisme maar wordt van geval tot geval bezien. De eventuele overheidsdeelname beperkt zich in principe wel tot de status van waarnemer. Daarbij zet de overheid een belangrijke stap in het overdragen van de verantwoordelijkheid.

²⁵ Deze aanwijzing geldt wanneer sprake is van een wettelijk verankerde certificeringsplicht. Dat wil zeggen dat alleen gecertificeerde stalsystemen op de markt gebracht mogen worden. Wanneer de certificering niet verplicht is (maar één van de wegen waarlangs kan worden aangetoond dat aan de wettelijke eisen wordt voldaan) geldt deze aanwijzing niet.

Vertrouwen in de deskundigheid en bereidheid van de sector om te komen tot een kwalitatief hoogwaardig certificeringsschema dat recht doet aan de doelstellingen van de regelgeving is cruciaal. Wanneer dat vertrouwen mist, is certificering niet aan de orde.

In de derde plaats tenslotte wijst de overheid certificerende instellingen aan. De vraag die daarbij aan de orde is, is of accreditatie door de RvA volstaat voor deze aanwijzing of dat het ministerie hieraan aanvullende voorwaarden wil verbinden. Beide varianten zijn mogelijk.

De wijze waarop de overheid toezicht houdt op de certificerende instellingen is onderwerp van een interdepartementale discussie. De verwachting is dat hierover eind dit jaar meer duidelijkheid is.

Certificeren van het geheel of de delen?

Een cruciale vraag is wat er nu precies gecertificeerd wordt. De gesproken specialisten hebben veelal een voorkeur voor het certificeren van een stalsysteem in zijn geheel. Zij wijzen erop dat de interactie tussen de systeemelementen, zowel positief als negatief, van invloed kan zijn op de ammoniakemissie. De relatie met voer- en managementmaatregelen wordt overigens als nog bepalender beoordeeld. Deze maatregelen zijn volgens de deskundigen ook goed onder een certificeringssysteem te vangen.

Door allerlei factoren (zowel beleidsmatig, organisatorisch als cultureel gezien) is één overkoepelend certificaat op dit moment te hoog gegrepen. De verwachting is dat het certificeren van deelsystemen al een grote opgave is. Onder meer doordat de deelsectoren zich soms lastig laten organiseren. Door meerdere sectoren in één stelsel te vatten, wordt dit alleen maar lastiger²⁶. In onze optiek is een systeem met deelcertificaten – met een totaalcertificaat als ‘wenkend perspectief – daarom op korte termijn het hoogst haalbare.

Dit betekent dat er bij de ontwikkeling van de deelcertificaten geen keuzes gemaakt moeten worden die het realiseren van dit perspectief bemoeilijken. Mogelijk kan dit tijdelijk leiden tot een ‘duaal stelsel’. De consequenties daarvan zouden te zijner tijd in beeld gebracht moeten worden. In dit stadium valt daar nog te weinig over te zeggen.

Belangrijke vraag is wie de kosten van de ontwikkeling en het beheer van het certificeringssysteem voor rekening neemt. Onze inschatting is dat de overheid ‘het vliegwiel’ op gang moet brengen door een budget ter beschikking te stellen om een nader te bepalen organisatie in staat te stellen de eerste stappen in het certificeringstraject te zetten. Daarbij dient wel van meet af aan duidelijk te zijn dat alle partijen *medeopdrachtgever* zijn en al op korte termijn een bijdrage dienen te leveren aan het certificeringsproces.

²⁶ Een aantal gesprekspartners stelt daarbij de vraag wat ‘integraal’ is. Zij pleiten ervoor het perspectief verder te verbreden en ook elementen als geur, fijn stof en dierenwelzijn mee te nemen.

Berenschot

Cruciaal is dat zij hun verantwoordelijkheid voelen, kunnen en willen nemen. Dit minimaal door voldoende middelen ter beschikking te stellen of capaciteit te leveren. Wanneer het stelsel 'in bedrijf is' dienen de kosten door de sector zelf gedragen te worden.

Bijzondere aandacht tenslotte verdient de positie van het certificaat in het vergunningverleningsproces. Het bevoegde gezag verleent de vergunning voor de bouw van een stal en houdt toezicht op de feitelijke bouw en het gebruik ervan. Er zijn signalen dat dit toezicht in de praktijk niet goed uit de verf komt (zie ook hoofdstuk 3). De 'reikwijdte' van het certificaat is daarmee een belangrijk punt van aandacht. Beperkt het certificaat zich puur tot het ontwerp of worden de bouw en exploitatie ook onderdeel van het systeem? In onze optiek heeft dat laatste de voorkeur. Het stelsel wint daardoor aan kracht en doet recht aan de verantwoordelijkheid van de sector.

Wat moet er gebeuren?	Wie staan aan de lat?
Aanpassen wetgeving / opstellen normen	Ministerie van I&M
Instellen CCvD	Ministerie van I&M, marktpartijen
Ontwikkelen certificeringsschema's	CCvD (marktpartijen)
Aanwijzen certificerende instellingen	Ministerie van I&M

Voor- en nadelen

Een belangrijk voordeel van de privatisering van de stalbeoordeling is dat de markt zijn verantwoordelijkheid neemt en de overheid een stap terug kan zetten. Dat betekent wel dat de overheid de stalbeoordeling ook daadwerkelijk los moet laten. Voor het bedrijfsleven betekent dit dat geïnvesteerd moet worden in een certificeringssysteem. De kosten die nu door de overheid worden gedragen, verschuiven immers.

Aan de andere kant blijft de overheid verantwoordelijk voor het toezicht op marktpartijen die zich aan hun verplichtingen onttrekken en doelbewust buiten het stelsel blijven. Dat is een gegeven dat soms over het hoofd gezien wordt. Helemaal los kan de overheid het dus niet laten.

Berenschot

Bijlage 1

Wat is certificering?

Door middel van een dossierstudie en enkele gesprekken (met vertegenwoordigers van de WUR, I&M en NEN) hebben we de contouren van een certificeringsstelsel verkend. In deze bijlage gaan we hierop uitgebreid in. In het hoofdrapport hebben we enkele passages uitgelicht die hier nader worden onderbouwd.

Wat is certificeren precies?

De visie van het kabinet op het instrument 'certificatie' is vastgelegd in het *Kabinetsstandpunt over het gebruik van certificatie en accreditatie in het kader van overheidsbeleid*²⁷. In deze visie wordt certificatie gedefinieerd als:

“het geheel van activiteiten op grond waarvan een onafhankelijke, deskundige en betrouwbare instelling vaststelt en schriftelijk kenbaar maakt dat er een gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat een duidelijk omschreven object (een product, proces, systeem of de vakbekwaamheid van een persoon) voldoet aan vooraf gestelde eisen”.

De kern van certificering is dat een *onafhankelijke derde partij* – de zogenoemde certificerende instelling²⁸ – een kwaliteitstoets uitvoert aan de hand van vooraf gestelde eisen. Daarbij kan het gaan om Europese of internationale (ISO-)normen maar ook om certificatieregelingen met een nationaal karakter. In dat laatste geval wordt gewerkt met *certificatieschema's* die vastgesteld worden door een zogenoemd *Centraal College van Deskundigen (CCvD)* waarin belanghebbende partijen en technisch deskundigen zijn vertegenwoordigd. Het CCvD – in de regel een zelfstandig rechtspersoon – beheert het certificeringsschema en behandelt eventuele interpretatieproblemen. Het NEN kan eventueel de rol van het CvD op zich nemen.

De feitelijke certificering wordt uitgevoerd door onderling concurrerende certificerende instellingen. De Raad van Accreditatie ziet toe op de deskundigheid, onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de 'certificeerders'. Een variant is dat de overheid *keuringsinstellingen* aanwijst (AKI, aangewezen keuringsinstelling, ook wel *notified bodies* genoemd) die belast zijn met de uitvoering van de keuringswerkzaamheden.

De overheid tenslotte is in dit geheel verantwoordelijk voor de beleidsontwikkeling, het wettelijk kader en fungeert als toezichthouder en handhaver. De overheid blijft met andere woorden verantwoordelijk voor het functioneren van het gehele stelsel.

²⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003 – 2004, 29 304, nr 1. In het *Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving* (IAK) wordt dit kabinetsstandpunt aangehaald als 'verplicht geldende interdepartementale afspraak' bij de ontwikkeling van beleid en wetgeving. Het is daarmee onverminderd actueel.

²⁸ De officiële term is *conformiteitsverklarende instelling*.

Wanneer certificeren?

Het kabinet heeft als uitgangspunt dat bij de beleidsuitvoering in principe zoveel mogelijk moet worden aangesloten bij het zelfregulerend vermogen van een sector. Tegelijkertijd geldt dat certificatie niet in alle gevallen tot de mogelijkheden behoort. De volgende punten zijn – in de ogen van het kabinet – randvoorwaardelijk:

- de aard en het gewicht van het betrokken publieke belang leent zich voor certificatie
- de certificatie-eisen zijn in voldoende mate gericht op objectieve kenmerken van een product, proces of de vaardigheden van een persoon
- de betrokken sector moet voldoende organisatiegraad, structuur en draagvlak hebben om het certificeringsproces te kunnen faciliteren en uit te voeren
- de overheids- en sectorbelangen moeten voldoende parallel lopen
- er is voldoende vertrouwen in de certificatie-infrastructuur.

In aanvulling op deze randvoorwaarden onderscheidt het kabinet een aantal “gangbare en geaccepteerde motieven” om tot certificering over te gaan. In dit verband zijn met name de volgende relevant:

- versterken van de eigen verantwoordelijkheid van marktpartijen bij het verwerken van maatschappelijke belangen
- benutten van de noodzakelijke expertise die de overheid zelf niet of onvoldoende in huis heeft
- beter of gericht inzetten van de (schaarse) toezichtcapaciteit ten behoeve van de naleving van de geldende regels.

Vormen van certificering

Het kabinetsstandpunt onderscheidt drie vormen van certificering. De zogenoemde zelfreguleringsvariant, de toezichtondersteuningsvariant en de toelatingsvariant. De eerste twee varianten zijn op vrijwillige basis en kunnen door de overheid worden benut bij bijvoorbeeld de uitoefening van het toezicht.

Bij de *toelatingsvariant* – vanuit het perspectief van de stalbeoordeling de meest relevante – zijn certificeringsregelingen onderdeel van de wetgeving. In de verplichte subvariant is een certificaat verplicht om op de markt te mogen opereren. In de niet-verplichte subvariant mag een organisatie langs andere lijnen aantonen dat aan de wettelijke eisen wordt voldaan.

De toelichtingsvariant heeft onder meer de volgende kenmerken:

- het certificaat is opgenomen in de wetgeving, aan het bezit ervan zijn rechtsgevolgen verbonden
- de minister wijst certificerende instellingen aan
- deze aanwijzing is mede gebaseerd op een accreditatie of beoordeling door de RvA
- de certificerende instellingen zijn bestuursorganen in de zin van de Awb
- de overheid kan passief deelnemen aan de normstellende activiteiten; de wettelijke regels worden eventueel gespecificeerd in beleidsregels.

Berenschot

De overheid blijft verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving. Een kanttekening die het kabinet verder maakt is dat bij verplichte certificering prijsdruk kan ontstaan bij de certificerende instellingen om de beoordeling zo goedkoop mogelijk te verrichten. Het hebben van een certificaat als zodanig is immers geen onderscheidend criterium meer. Deze prijsdruk kan leiden tot een lagere kwaliteit van de beoordeling.

Bijlage 2

Andere certificeringsstelsels

Berenschot

Deens stelsel van stalbeoordeling

Het Deense systeem van stalbeoordeling is grotendeels vergelijkbaar met het Nederlandse. Sinds 2010 kent Denemarken een lijst met toegelaten stalsystemen. Het gaat om systemen die de uitstoot van ammoniak en geur reduceren. Op de lijst staan zowel integrale stalsystemen als deelsystemen zoals luchtwassers en opslagsystemen. Ook managementsystemen kunnen tot de lijst worden toegelaten. Sinds 2010 vormt het internationale VERA protocol de basis voor het toelaten van stalsystemen. Inmiddels wordt 100% van de nieuwe technologieën in Denemarken op grond van dit protocol beoordeeld.

De toelating van nieuwe systemen wordt beoordeeld door een technisch comité. Het secretariaat van dit comité wordt door een uitvoeringsorganisatie verzorgd. Sinds begin 2014 worden de kosten voor het systeem van stalbeoordelingen (inclusief de metingen) volledig betaald door de aanvragers van toelatingen.

Op dit moment staat het Deense ministerie van Milieu voor de vraag op welke wijze de samenwerking tussen Nederland en Denemarken op het terrein van wederzijdse erkenning van stalsystemen verder kan worden uitgebreid. Momenteel is de financiering voor het internationale VERA secretariaat beëindigd, waardoor er geen formele VERA organisatie meer is. Het ministerie van Milieu van Denemarken streeft naar een overeenkomst tussen Nederland en Denemarken met betrekking tot het wederzijds erkennen van milieutechnologieën voor stallen. Deze overeenkomst zou gebaseerd moeten zijn op het VERA-protocol.

Duitse stelsel van stalbeoordeling

De verantwoordelijkheid voor het toelaten van stalsystemen ligt in Duitsland primair in handen van lokale autoriteiten (onder Länder niveau). Er is dan ook geen sprake van één 'Duits systeem van stalbeoordelingen', maar van meerdere lokale varianten. De ratio hierachter is dat besluiten 'op maat' en passend bij lokale omstandigheden moeten worden genomen. De laatste tijd zijn er een aantal federale richtlijnen ingevoerd voor stalsystemen die zijn bedoeld voor het huisvesten van grote hoeveelheden vee (boven de 200 varkens, 750 zeugen, 40.000 kippen enzovoorts). Voor deze projecten is het verplicht om een gecertificeerd luchtwassysteem te installeren. Hierbij worden zowel autoriteiten op het gebied van milieu als op de gebieden bouw en dierenwelzijn betrokken. Voor grote projecten of wanneer er sprake is van veel klachten maakt een openbare hoorzitting deel uit van de toelatingsprocedure. In veel gevallen is de procedure zo gecompliceerd dat veehouders hiervoor een gespecialiseerde advocaat in de arm nemen.

Het doorlopen van procedures om stalsystemen geaccepteerd te krijgen, is voor veehouders behoorlijk kostbaar. De kosten voor documenten die aangeleverd moeten worden (veelal testresultaten en onderzoeken), kunnen oplopen tot duizenden euro's.

Wanneer veehouders een luchtwassysteem moeten installeren, vragen de meeste (niet alle) lokale autoriteiten om een gecertificeerd product. Momenteel is er één organisatie (DLG) die geaccepteerd is om dit systeem te certificeren.

Stelsel van gewasbescherming

Gewasbeschermingsmiddelen worden ingezet om gewassen te beschermen tegen aantasting. Op het gebruik en op de markt brengen van bestrijdingsmiddelen zijn de Europese verordening betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en de richtlijn duurzaam gebruik van bestrijdingsmiddelen van toepassing.

In Nederland valt het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen sinds 1 oktober 2007 onder de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Overtredingen uit deze wet zijn economische delicten.

Het doel van het regulerende systeem voor gewasbescherming, is het voorkomen van risico's voor mensen, dier en milieu.

In Nederland is het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) verantwoordelijk voor het toelaten van beschermingsmiddelen. Het Ctgb is een zelfstandig bestuursorgaan en beoordeelt of de middelen veilig zijn en of de middelen werkzaam zijn. Acht wetenschappers en één onafhankelijk voorzitter vormen het Ctgb, waarbij ze wordt ondersteund door een secretariaat. Op basis van de beoordeling van de aanvraag besluit het Ctgb of het middel in Nederland verkocht en gebruikt mag worden. Voor de behandeling van de aanvraag door het Crgb wordt de kostprijs in rekening gebracht.

Naast het nemen van besluiten over de toelating van producten, heeft het Ctgb de wettelijke taak om de ministeries te adviseren over de plaatsing van werkzaam stoffen of de lijsten van toegestane stoffen in Europa. Opname op deze lijsten betekent dat het gebruik van de betreffende stof in gewasbeschermingsmiddelen is toegestaan.

Energielabel voor woningen

Sinds 1 januari 2008 is bij de bouw, verkoop of verhuur van woningen een energielabel verplicht. Dit energielabel geeft informatie over de hoeveelheid energie die nodig wordt geacht voor een gestandaardiseerd gebruik van de woning. Het energielabel voor woningen is een gevolg van de implementatie van de Europese richtlijn betreffende de energieprestatie van gebouwen. Deze richtlijn stelt eisen aan de energieprestatie van nieuwe gebouwen en eist dat kopers of huurders van huizen inzicht krijgen in energieprestaties. In Nederland is deze richtlijn geïmplementeerd in de regeling- en het besluit energieprestatie gebouwen.

Vanaf juli 2012 zijn lidstaten verplicht om ook de handhaving van deze verplichting in nationale wetgeving te regelen. Eind 2012 werd het wetsvoorstel dat deze handhaving mogelijk moest maken echter verworpen door de Tweede Kamer. In de praktijk wordt door kopers en verkopers veelal afgezien van het aanvragen van een energielabel.

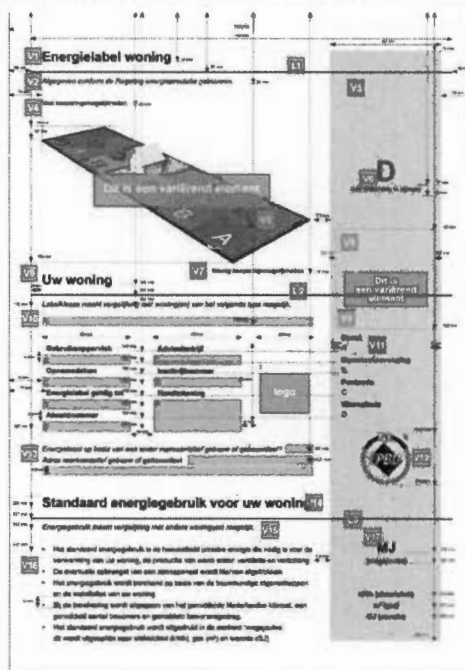
Berenschot

Het kabinet wil de energie-efficiency in Nederland verbeteren en voldoen aan Europese richtlijnen

op dit gebied. Een energielabel kan worden afgegeven door een adviseur met een geldig NL-EBPD procescertificaat als bedoeld in BRL 9500. De BRL 9500 is een door de Raad van Accreditatie vastgestelde beoordelingsrichtlijn. Aan de hand van deze criteria kan de adviseur een certificaat afgeven volgens een model dat is opgenomen in de bijlage van de Regeling energieprestatie gebouwen (zie afbeelding). Voor gebouwen met meerdere vergelijkbare woningen, kan een label worden afgegeven op basis van een voor een vergelijkbare woning verstrekt certificaat.

Het energielabel werkt met een schaalverdeling die loopt van A tot en met G. In deze verdeling zijn er bij A al veel besparende maatregelen genomen, terwijl er bij G nog veel besparingsmogelijkheden zijn. Een energielabel is maximaal 10 jaar geldig.

De adviseur geeft het energielabel pas af nadat hij het certificaat bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland heeft afgemeld. Dit gebeurt elektronisch, waarbij de dienst een database bijhoudt van verleende energielabels.



Bijlage 3

Interviewpartners

Berenschot

Respondenten

- mw Beckert DLG E.V, Duitsland
- dhr Boelrijk LTO Nederland
- dhr Bokelaar ministerie van I&M
- dhr Boom NVV
- dhr Van 't Bosch NEN
- dhr Cornielje ministerie van I&M
- dhr Docters van Leeuwen SMK
- mw Ten Doeschot Tac-Rav / gemeente Almelo
- dhr Eshuis Tac-Rav / ministerie van I&M
- mw Van Gernerden ministerie van EZ
- dhr De Goede RVO.nl
- dhr Van den Hengel Stalbouw.nl
- dhr Hoeve Hoeve advies
- dhr Hortensius NEN
- dhr Hovink ministerie van I&M
- dhr Jongebreur Wageningen UR
- mw Kok RVO.nl
- dhr Lubbers AGRAB
- dhr Monteny Monteny milieu advies
- dhr Nijhuis RVO.nl
- dhr Ogink Tac-Rav / Wageningen UR
- dhr Ortman Inno+
- mw Peters Miljoministeriet Denemarken
- dhr Pijnenburg Tac-Rav / Omgevingsdienst Brabant Noord
- dhr De Rijk ministerie van I&M
- dhr Rölfekamp AGRAB
- dhr Ruwiel ministerie van I&M
- dhr Spieker LTO Nederland
- dhr Van Stralen LTO Nederland
- dhr Swaans Swaans beton
- dhr Tak ministerie van I&M
- dhr Tangerman ministerie van I&M
- dhr Van der Velden Van der Velden Beton
- mw Uijtdewilligen Infomil
- dhr Van de Vendel Tac-Rav / Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant
- mw Vierhuis Infomil
- dhr Wouters NVV
- dhr Van der Wurf AGRAB
- dhr Zonderland NMW