

Procesvoorstel: hoe komen sectoren tot consensus over het voorstel vergunnen o.b.v. sensoren en randvoorwaarden daarbij?

Datum: dinsdag 24 januari 2023

Van: [REDACTED]

Aan: werkgroep innovatie stalsystemen / mestverwerking

Aanleiding

Innovatie in stalsystemen en mestverwerking en -verwaarding is van groot belang om invulling te kunnen geven aan maatschappelijke en politieke opgaven, alsmede opgaven op het gebied van dieren- en volksgezondheid. Om innovatiesnelheid en creativiteit te verhogen, implementatie in de markt te versnellen en effectief emissiereductie te bereiken, is afgelopen jaren in meerdere gremia geconstateerd dat er een wettelijk systeem moet komen waarbij vergunningverlening en handhaving gebaseerd zijn op emissieplafonds en werkelijke emissies uit de stal. Hiervoor is nodig dat de emissies met sensor- en datasystemen gemeten kunnen worden. Rechterlijke uitspraken rondom emissie-arme stallen benadrukken het belang van deze inzet: een rechter heeft namelijk in het najaar aangegeven dat vergunnen op basis van de RAV bij twee specifieke emissiearme melkveestallen niet mogelijk is, omdat daarmee niet 100% aangetoond kan worden dat de natuur hiermee niet achteruit gaat.

Inrichting proces

Verantwoordelijkheid voor het verder brengen van vergunnen o.b.v. sensor- en datasystemen ligt bij LNV. LNV stelt een taakgroep in voor het onderdeel sensoren. De taakgroep omvat drie lijnen (technisch / borging / juridisch); per lijn komt er een projectleider. Sectoren hebben er belang bij dat:

1. De taakgroep op de goede manier wordt ingericht (o.b.v. overzicht op te ondernemen acties en een gestructureerde aanpak) (*actie werkgroep*)
2. Sectoren zijn vertegenwoordigd in de drie lijnen van de taakgroep (*actie werkgroep*)
3. De inbreng van sectoren is afgestemd en onderbouwd (*voorstel werkgroep*)
4. Voldoende snelheid wordt betracht door de taakgroep (*bestuurlijke druk behouden*)

Voorstel om inbreng sectoren af te stemmen en te onderbouwen:

1. In de taakgroep Sensoren zit een (of meerdere) vertegenwoordiger namens de sectoren. Een koppeling met de werkgroep ligt voor de hand [REDACTED]
2. In elk van de drie lijnen in de werkgroep (technisch / borging / juridisch) komt 1 persoon namens de gezamenlijke veehouderijsectoren. Dit betreffen specialisten op het betreffende onderwerp die voldoende thuis zijn in de verschillende sectoren. Specialisten worden voorgedragen door sectoren en/of ingehuurd door S&P. Uren worden vergoed via het voorstel 'Organisatie ondersteuning versnellen innovatie stalsystemen en mestverwerking'.
Vraag aan sectoren: wie willen jullie hiervoor naar voren schuiven?

3. Waar mogelijk werken specialisten aan de hand van een vooraf opgestelde visie. Voortouw ligt bij drie specialisten; zij stellen een visie op die wordt afgestemd met het overleg Innovatie stalsystemen Veehouderij sectoren. Sectoren halen hiervoor (indien nodig) input op bij hun eigen organisatie.
N.b. als de specialist ook werkt voor een van de sectoren, moeten afspraken worden gemaakt over hoe wordt omgegaan met evt. verschil in standpunten.
4. Specialisten stemmen periodiek onderling af en met de vertegenwoordiger in de taakgroep. Waar nodig wordt dit gefaciliteerd via de sectorcoördinator van de werkgroep.
5. Specialisten stemmen periodiek af met de werkgroep; afstemming via de coördinator.
6. Besprekpunten / stand van zaken komen terug in het overleg Innovatie stalsystemen Veehouderij sectoren via de sectorcoördinator.

Samenwerkingscanvas

Betrokken partijen:

- LTO Melkveehouderij
- NMV
- LTO Kalverhouderij
- SBK
- LTO Geitenhouderij
- POV
- LTO Pluimveehouderij
- NVP

Doelstelling: leveren van afgestemde input in de drie lijnen van de taakgroep sensoren

Bijdragen partijen: leveren specialist / financiële bijdrage aan proces

Besluitvorming:

- (informeel) in overleg Innovatie stalsystemen Veehouderij sectoren.
- Formele besluitvorming in eigen besturen deelnemende organisaties.
- Mandaat zodra visie is opgesteld.
- Vooraf afspreken: als er geen eenduidigheid bereikt kan worden tussen sectoren wordt dit op die manier gecommuniceerd door de specialist. Er wordt dan gewerkt met een meerderheidsstandpunt.

Regels:

- Specialisten werken met een mandaat zodra de visie is opgesteld;
- Specialisten koppelen terug naar de sectoren;
- Buiten mandaat handelen specialisten o.b.v. specialistische kennis onder voorbehoud van akkoord sectoren.

Operatie:

- Er worden drie specialisten aangesteld die opereren binnen de drie 'lijnen' onder de taakgroep Sensoren.
- Specialisten werken zoveel mogelijk o.b.v. een vooraf opgestelde visie; dagelijkse aansturing door de werkgroep.

Investerings / opbrengsten:

- Investering in capaciteit / budget.
- Opbrengsten in de zin van bereikte resultaten. Er worden afspraken gemaakt over communicatie.

Levenscyclus: er is budget voor een periode van 6 maanden. Daarna moeten vervolgspraken worden gemaakt (gelijk aan de 'levensduur' van de taakgroep sensoren)

Risico's:

- Geen eenduidigheid tussen onderlinge organisaties (Vooraf afspraken over maken. Werken met een meerderheidsbesluit of in kleiner verband verder gaan?)
- Traagheid in besluitvorming (werken met mandaat)
- Overzicht verliezen (prioriteiten stellen)

Achtergrond

Innovatie in stalsystemen en mestverwerking en -verwaarding is van het grootste belang om invulling te kunnen geven aan maatschappelijke en politieke opgaven, alsmede opgaven op het gebied van dier- en volksgezondheid.

De Taskforce Versnelling innovatieproces stalsystemen formuleerde in 2021 de volgende Stip aan de horizon: 'Om innovatiesnelheid en creativiteit te verhogen, implementatie in de markt te versnellen en effectief emissiereductie te bereiken, acht de Taskforce het noodzakelijk dat er een wettelijk systeem komt waarbij vergunningverlening en handhaving gebaseerd zijn op emissieplafonds en werkelijke emissies uit de stal. Hiervoor is nodig dat de emissies met sensor- en datasystemen gemeten kunnen worden'.

In 2022 constateerde de kwartiermaker: 'het huidige beeld over meten met sensoren beweegt zich tussen wens, hoop en geloof. Daarbij speelt niet alleen de benodigde wijziging in wet- en regelgeving, maar ook de ontwikkeling van (betaalbare) techniek; data-analyse en het handelingsperspectief voor de veehouder'. De kwartiermaker adviseerde (o.a.) om een taakgroep sensor- en datasystemen in te richten.

Het belang van vergunnen o.b.v. sensor- en datasystemen komt terug in het voorstel van de sectoren aan de minister (brief 19 juli 2022), voorstel voor de eerste fase: Versnellen van doorbraakinnovaties en de realisatie van vergunnen en toezichthouden t.a.v. emissies op basis van sensor- en datasystemen.

- a. Voor 1 oktober 2022 heeft iedere veehouderijsector 2 doorbraakinnovaties geselecteerd, en wordt daarvoor vol publiek en privaat support georganiseerd om deze zo snel mogelijk tot metingen voor RAV-erkenning te krijgen; voor die sectoren, waarbij niet 2 doorbraakinnovaties beschikbaar zijn zal een voorbereidend traject worden opgezet om tot deze fase te komen;
- b. Daaraan gekoppeld wordt samen met Gemeenten, Provincies, Omgevingsdiensten en (indien noodzakelijk) Rijksoverheid gewerkt aan het testen van protocollen om sensor- en datasystemen in deze doorbraakinnovaties te kunnen inzetten in de kaders van de Crisis- en herstelwet; doelstelling is om voor het einde van het jaar in

minimaal 4 gemeenten een pilot te hebben gerealiseerd die op deze principes is gebaseerd;

- c. In samenwerking met markt- en onderzoekspartijen (zoals Connecting Agri&Food) wordt een begin gemaakt om een groot aantal sensoren uit te rollen bij veehouders, zodat ervaring kan worden opgedaan met variatie in de praktijk en onderzoek kan worden gedaan naar verklaringen van deze variatie.

November 2022 gaf minister Adema per brief aan de TK hierover het volgende aan:

Om inzichtelijk te maken welke ontwikkeling het meten van concentraties/emissies door middel van sensortechnologie de afgelopen jaren heeft doorgemaakt, heb ik Wageningen University & Research (WUR) gevraagd om een quick scan uit te voeren voor meetsensoren voor luchtkwaliteit en -emissies in de veehouderij. Enkele (hoofd)conclusies uit het rapport¹ zijn:

- De mate van ontwikkeling van sensoren is verschillend per type luchtverontreinigingscomponent. Sensoren voor ammoniak zijn bijvoorbeeld het meest ver ontwikkeld, samen met methaan. Sensoren voor fijnstof zijn minder ver en voor geur het minst ver in de ontwikkeling.
- Het toepassen van sensoren is afhankelijk van de bedrijfssituatie. In dichte stallen is dit gemakkelijker, omdat hier de concentraties hoger zijn en de emissies door mechanische afzuiging beter zijn te berekenen. In zeer open stallen is toepassing nog niet mogelijk, deze stallen zijn zeer lastig te bemeten.
- De gewenste nauwkeurigheid van sensoren en meetmodellen hangen af van het doel en het niveau waarvoor ze gebruikt gaan worden.

Daarnaast zal nauw worden samengewerkt met het programma “Meten op bedrijfsniveau” dat onder het Nationaal Kennisprogramma Stikstof (NKS) valt². De minister voor Nens zal de Kamer op de hoogte houden over de voortgang van het programma ‘meten op bedrijfsniveau’, zoals de Kamer in motie van Campen³ heeft gevraagd. In dit programma wordt bij de verdere ontwikkeling en uitwerking van bedrijfsspecifieke metingen onderscheid gemaakt in drie niveaus (zie bijlage), namelijk:

1. Informeren van de veehouder: hierbij gebruikt de veehouder de metingen zelf ter indicatie om via (management)maatregelen de concentraties/emissies te verlagen.
2. Stimuleren van de veehouder: wanneer de veehouder lage concentraties/emissies heeft in de stal/op het bedrijf kan hier een (financiële) vergoeding aan gekoppeld worden. Dit zou zowel kunnen vanuit een aanpak met Kritische Prestatie Indicatoren (KPI-aanpak), eco-regeling als vanuit de keten;
3. Als middel voor de veehouder om aan te tonen dat voldaan wordt aan doelvoorschriften: de veehouder mag een bepaald maximum plafond aan emissies uitstoten. Het is aan de veehouder zelf, binnen de gestelde kaders, hoe dit met innovatieve emissiearme stalsystemen en/of managementmaatregelen (zoals voeraanpassingen) gerealiseerd kan worden.

Per niveau zijn de vraagstukken rondom bijvoorbeeld de richtlijnen voor gebruik (o.a. meetnauwkeurigheid), datagebruik en -uitwisseling en de (juridische) borging verschillend. Daarnaast heeft elk niveau een eigen tijdslijn. Vandaar dat in het kader van het NKS per programmalijn (Richtlijnen voor gebruik, Datagebruik en -uitwisseling en Juridische aspecten) een

¹ [Quick scan sensortechnologie voor monitoring luchtkwaliteit en emissies in de veehouderij](#)

² Kamerstuk 33576, nr. 265

³ Kamerstuk 33576, nr. 301

coördinator wordt aangesteld om deze te inventariseren. Deze coördinatoren kunnen de fieldlabs, Rijksoverheid en decentrale overheden adviseren hoe ze met deze vraagstukken om kunnen gaan. Ik ben voornemens om voor de veehouderijsectoren (de melkvee-, varkens- en pluimveehouderij), per sector minstens één fieldlab per niveau te ondersteunen waarin het gebruik van sensoren in de praktijk getest kan worden. Daarnaast wil ik minimaal één pilot ondersteunen in de vleeskalveren- en melkgeitenhouderij. Deze fieldlabs worden gecombineerd met de fieldlabs die de kwartiermaker adviseert. Om daarnaast zo veel als mogelijk aan te sluiten bij reeds bestaande fieldlabs ben ik in gesprek met onder andere de zandprovincies (Noord-Brabant, Limburg, Gelderland, Drenthe, Utrecht en Overijssel), Stichting Biomassa en Food Valley om te bepalen welke vervolgstappen in deze fieldlabs gezet kunnen worden.

Voor wat de ontwikkeling van een borgingssystematiek betreft, is het opdoen van ervaring in de praktijk van groot belang. Daarom ondersteun ik bijvoorbeeld een project van Keten Duurzaam Varkensvlees (KDV) en WUR om op vier varkenshouderijen te ontdekken welke stappen er nog gezet moeten worden om een transitie naar doelvoorschriften mogelijk te maken. Het doel van dit project is om een borgingssystematiek te ontwikkelen en ervaring op te doen met vergunningverlening op basis van doelvoorschriften in het kader van de Crisis- en herstelwet. De resultaten van dit project zullen ook terecht komen bij het regieorgaan waar ze benut kunnen worden bij de verdere uitwerking van de nieuwe systematiek.

22 December is er een ambtelijk vervolgoverleg geweest over dit onderwerp. Er is een werkgroep geformeerd die tevens een aantal taken heeft gekregen m.b.t. meten met sensoren en mestverwerking. De werkgroep omvat drie lijnen (technisch / borging / juridisch); per lijn komt er een projectleider.

Huidige wet- en regelgeving, mogelijkheden en verbetermogelijkheden (bron: Rapport kwartiermaker 2022)

De Wet ammoniak- en veehouderij (Wav) regelt de bescherming van (aangewezen) zeer kwetsbare gebieden voor ammoniak via emissieplafonds per veehouderij. In het Besluit emissie arme huisvesting (onder de Wav) staan emissiegrenswaarden voor een dierenverblijf; in de Regeling ammoniak en veehouderij (Rav) staan de emissiefactoren voor ammoniak per diersoort en per huisvestingssysteem. Voor de omgevingsvergunning wordt deze factor gebruikt om een maximum aantal dieren toe te kennen bij toepassing van een stalsysteem.

Rav-emissiefactoren worden daarnaast gebruikt in het kader van de toestemmingsverlening voor de Wet natuurbescherming (Wnb). De Rav-factor maakt onderdeel uit van de berekening waarmee de emissie van een veehouderij wordt bepaald. Dit betreft dan een inschatting van de werkelijke emissie, gebaseerd op een gemiddelde stal, in een gemiddeld jaar en bij gemiddeld gebruik. De Rav-factor kan dan ook als forfaitaire norm worden gezien.

Er is (in de provincies Limburg, Noord-Brabant, Gelderland en Overijssel) experimenteerruimte gecreëerd met de Crisis- en herstelwet om, als het gaat om de omgevingsvergunning, op basis van doelvoorschriften te vergunnen in combinatie met real time meten voor ammoniak⁴⁴. Het ministerie van BZK heeft laten weten dat deze mogelijkheid als uniform principe terug komt in de Omgevingswet: een ondernemer kan bij het bevoegd gezag bepleiten dat er aantoonbare gelijkwaardige resultaten met een andere inzet van middelen bereikt kunnen worden. Het bevoegd gezag zal daarbij onder andere een afweging maken tussen 'ruimte voor ontwikkeling' en 'waarborgen voor kwaliteit van de leefomgeving'.

6.5 Taakgroep sensor- en datasystemen (kwartiermaker 2022)

Het verder praktijkrijp maken van sensor- en datasystemen kent elementen, die stalsysteemspecifiek zijn, maar ook veel zaken die generiek zijn. Zo maakt het verschil of sensor- en datasystemen worden ontwikkeld voor gesloten of open stalsystemen, maar zijn er ook veel dwarsdoorsnijdende thema's (zoals calibratieprotocollen, etc.). Daarom wordt voorgesteld een taakgroep sensor- en datasystemen in te richten, die de coördinatie doet van alle activiteiten rondom het operationeel krijgen van sensor- en datasystemen. Deze taakgroep coördineert over de verschillende Fieldlabs heen wat ten aanzien van sensor- en datasystemen in een specifiek Fieldlab wordt uitgevoerd, en wat op één plaats ten bate van alle veehouderijsectoren wordt uitgevoerd.

In deze taakgroep zijn experts opgenomen van techniekleveranciers, onderzoek, specialisten in online meten, processtatistici en vertegenwoordigers van regelgeving en handhaving. Tevens vindt vanuit deze taakgroep de aansturing van het onderzoek plaats om ervaring op te doen in de praktijk, en sturingsmogelijkheden te ontwikkelen. Daarbij wordt geadviseerd om aan te sluiten op de bestaande initiatieven en het aantal bedrijven, waar met sensoren wordt gemeten, op te schalen van ruim 300 naar zo'n 700 tot 800, met focus op melkveehouderij, geitenhouderij, kalvesector en pluimveehouderij. Tevens is het belangrijk daarbij een data-infrastructuur te ontsluiten en datamanagement uit te voeren om correlaties vast te leggen. Concreet wordt geadviseerd hiervoor éénmalig een subsidieregeling te ontwikkelen, waarmee sensor- en datasystemen geïnstalleerd kunnen worden, en daar boven op voor datamanagement een onderzoeksprogramma van 0,5 miljoen Euro voor enkele jaren vorm te geven. Daarnaast wordt geadviseerd om de lopende onderzoeksaanpak fijnstof te versnellen⁴, en om het wetenschappelijk onderzoek t.a.v. geursensoren te versnellen.

⁴ Dit betreft het onderzoek naar het meten van fijnstof d.m.v. sensoren i.v.m. de vervuiling van sensoren door het stof.