



Adviescollege
toetsing regeldruk

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat
De heer drs. S.P.R.A. van Weyenberg
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

Onze referentie MvH/RvZ/RS/cd/ATR1840/2021-U076

Uw referentie

T 070 310 86 66

E info@atr-regeldruk.nl

www.atr-regeldruk.nl

Datum 9 september 2021

Betreft Wijziging Bal i.v.m. regels stalemissies bio pluimvee en varkens

Geachte heer Van Weyenberg,

Op 30 juni 2021 is door uw ambtsvoorganger een voorstel voor toetsing en advies aangeboden aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Het voorstel betreft een wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) in verband met aanscherping van de regels inzake stalemissies bij biologisch pluimvee en biologische varkens en scharrelvarkens.

Het Bal bevat grenswaarden voor de emissie van ammoniak en fijnstof vanuit stallen. Daarbij is (vooralsnog) een uitzondering opgenomen voor stallen voor het biologisch houden van landbouwhuisdieren (legkippen en varkens) en scharrelvarkens. Vanwege milieugevolgen en gezondheidsrisico's regelt het voorliggende voorstel dat deze uitzonderingen deels komen te vervallen, ook omdat is gebleken dat het technisch mogelijk is emissie-reducerende maatregelen te treffen bij deze stallen. Het voorstel regelt concreet dat bedrijven met biologisch gehouden varkens en scharrelvarkens een plan moeten opstellen waaruit volgt welke maatregelen zijn of worden genomen om de emissie van ammoniak te reduceren. Het plan moet gericht zijn op een emissiereductie van 40%.

Bedrijven met biologisch gehouden legkippen moeten emissie-reducerende maatregelen treffen aan de stallen. Nieuwe stallen moeten vanaf 1 juli 2022 voldoen aan de emissiegrenswaarden voor fijnstof en ammoniak. Voor bestaande stallen gaan alleen emissiegrenswaarden gelden voor ammoniak. Hiervoor is een overgangstermijn opgenomen.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

De maatregelen in het voorstel moeten de stalemissies verminderen. Uit de Nota van Toelichting en het Integraal Afwegingskader (IAK) volgt dat deze vermindering twee doelen dient. Allereerst draagt zij bij aan milieuwinst. De toelichting bij het voorstel geeft aan dat voor de legkippen de milieuwinst uitkomt op circa 1 kton ammoniak en 0,2 kton fijnstof in 2035. Als ook bij alle biologisch gehouden varkens en scharrelvarkens de emissie met 40% wordt gereduceerd, geeft dit een totale reductie van 0,1 kton ammoniak. Het voorstel is voor wat betreft dit doel duidelijk en concreet.

Samenhang van maatregelen gericht op uitstootreductie schadelijke stoffen

De toelichting maakt duidelijk welke specifieke 'milieuwinst' kan worden behaald met de voorgestelde maatregelen. Het voorstel plaatst deze maatregelen echter niet in het bredere perspectief van uitstootbeperking van schadelijke stoffen door agrarische bedrijven. Het is voorstelbaar dat op (korte) termijn andere maatregelen aan de orde zijn om de uitstoot van schadelijke stoffen (o.a. fijnstof en stikstof) te beperken.¹ Indien deze alternatieve maatregelen binnen enkele jaren getroffen (moeten) worden, ontstaat de vraag of de maatregelen uit het onderhavig voorstel nog noodzakelijk en proportioneel zijn, gegeven het doel om milieuschade te beperken. Tegen deze achtergrond is het volgens het college van belang dat bij de besluitvorming over dit specifieke voorstel ook de bredere context en alternatieve maatregelen worden betrokken gericht op reductie van uitstoot van schadelijke stoffen.

1.1 Het college adviseert te verduidelijken hoe de maatregelen in het voorstel (en de effecten daarvan) zich verhouden tot andere maatregelen gericht op het verminderen van uitstoot van schadelijke stoffen (o.a. stikstof) door agrarische bedrijven.

Het college geeft in overweging om bij de opvolging van adviespunt 1.1 aandacht te besteden aan zowel de effecten van de maatregelen op nationaal niveau als de effecten op het niveau van de individuele onderneming en de omgeving daarvan. Opvolging van adviespunt 1.1 maakt het tevens mogelijk dat de proportionaliteit van het voorstel (beter) kan worden beoordeeld.

Beperken gezondheidsrisico's

Het tweede doel van de emissiereductie is het beperken van gezondheidsrisico's. Zowel in de Nota van Toelichting als in het IAK-document wordt opgemerkt "*dat er de laatste jaren meer bekend is geworden over de gezondheidsrisico's van veehouderijen, met name van pluimveehouderijen*". De toelichting bevat geen nadere uitwerking hiervan. Niet duidelijk is wat de aard en omvang van de gezondheidsrisico's is en in hoeverre de maatregelen bijdragen aan vermindering van deze risico's.

Het college constateert dat de toelichting nut en noodzaak onderbouwt voor wat betreft het beperken van de negatieve milieugevolgen van stalemissies, maar dat de toelichting niet duidelijk is voor wat betreft de aanpak van de gezondheidsrisico's.

1.2 Het college adviseert de genoemde gezondheidsrisico's te concretiseren en duidelijk te maken in welke mate de wijzigingen bijdragen aan het beperken van deze risico's.

¹ Zo berichtte de NOS op 6-9-2021 over vergevorderde kabinetsplannen voor het onteigenen van boeren om de stikstofuitstoot te beperken (nos.nl/artikel/2396688-vergevorderde-kabinetsplannen-voor-onteygenen-boeren-om-stikstofuitstoot).

2. *Minder belastende alternatieven*

Het college ziet aanleiding voor twee aandachtspunten bij het voorstel met betrekking tot minder belastende alternatieven. Dit betreft allereerst een gerichte kostenanalyse van de te nemen maatregelen bij stallen met (scharrel)varkens en mogelijke alternatieven daarbij. Daarnaast ziet het college een mogelijk minder belastend alternatief voor het verplicht op te stellen plan voor bedrijven die biologisch (scharrel)varkens houden.

Proportionaliteit 40% emissiereductie

De toelichting bij het voorstel bevat een analyse van de kosten voor bedrijven die biologische legkippen houden. Voor nieuw te bouwen stallen zullen de totale (meer)kosten tot en met 2035 uitkomen op circa 3,8 miljoen euro. Deze kosten hebben onder andere betrekking op de noodzaak tot het toepassen van mestbandbeluchting. Voor aanpassing aan bestaande stallen zullen de (meer)kosten tot en met 2035 volgens de toelichting uitkomen op een totaalbedrag van circa 2,76 miljoen euro.

Het voorstel bevat geen kwantitatieve (kosten)analyse van de emissie-reducerende maatregelen die bedrijven moeten nemen die biologische (scharrel)varkens houden. Voor deze bedrijven is alleen opgemerkt dat zij het plan moeten opstellen waarin deze maatregelen zijn uitgewerkt en dat de kosten hiervoor "gering" zijn. Ook maakt het voorstel niet duidelijk of mogelijk minder belastende emissiegrenswaarden (bijvoorbeeld een reductie van 20 of 30 procent) zijn onderzocht op kosteneffectiviteit. Doordat een analyse van de kosten en een beeld van overwogen alternatieven ontbreekt, is het niet goed mogelijk de proportionaliteit van het voorstel te beoordelen.

2.1 Het college adviseert de kosten in beeld te brengen van de maatregelen die bedrijven met biologische (scharrel)varkens moeten nemen om 40% emissiereductie te realiseren, zodat de proportionaliteit van het voorstel kan worden beoordeeld.

2.2 Het college adviseert om inzichtelijk te maken of en in hoeverre alternatieve emissie-grenswaarden zijn onderzocht en om kwantitatief in beeld te brengen wat de mate van doelbereik en de regeldrukgevolgen zijn van deze alternatieven.

Verplicht plan met maatregelen

Bedrijven die biologisch (scharrel)varkens houden, moeten uiterlijk een half jaar na inwerkingtreding van het Bal een plan hebben opgesteld met daarin de maatregelen gericht op een emissiereductie van ammoniak van 40%. Het is vervolgens aan de gemeente of provincie² om te beoordelen of het plan voldoende is om een emissiereductie van 40% te bereiken en of de genoemde termijn voor de te nemen maatregelen redelijk is. Indien nodig kan de gemeente of provincie met maatwerk andere maatregelen, aanvullende maatregelen of een andere termijn voor het treffen van de maatregelen voorschrijven. Het voorstel bevat geen datum of termijn waarbinnen de genoemde 40% emissiereductie moet zijn bereikt.

² Het voorstel bepaalt dat het bevoegd gezag het plan zal beoordelen. Afhankelijk van het type bedrijf is dit de gemeente of de provincie.

Het verplicht voorgeschreven plan kan om meerdere redenen onnodig belastend zijn. Allereerst betekent de maatregel dat bedrijven die reeds emissie-reducerende maatregelen hebben getroffen, ook een plan moeten opstellen. De meerwaarde daarvan is onduidelijk. Doordat een datum of termijn ontbreekt bij de 40%-reductie-doelstelling en doordat de beoordeling van de maatregelen aan de gemeente of provincie gelaten wordt, kan rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid optreden bij bedrijven (en voor omwonenden). Dit kan voor onnodige lasten zorgen.

Volgens de toelichting bij het voorstel blijkt uit de informatie van Wageningen University & Research (WUR) dat een emissiereductie van 40% in de meeste gevallen haalbaar is. Tegen die achtergrond is onduidelijk waarom bedrijven worden verplicht eerst een plan op te stellen op basis waarvan de gemeente of provincie beoordeelt of deze maatregelen voldoende zijn en voldoende tijdig worden uitgevoerd.

Het als Rijksoverheid (landelijk) bepalen van een specifieke termijn voor de emissiereductie kan de verplichting tot het opstellen van een plan mogelijk vervangen. Dit betekent dat de (administratieve en bestuurlijke) lasten als gevolg van het plan komen te vervallen. Ook kan dit onnodige discussies en langdurige afstemming over al dan niet te nemen maatregelen tussen bedrijf en gemeente/provincie voorkomen. Om deze redenen is het volgens het college minder belastend om te kiezen voor een landelijk vast te stellen termijn.

2.3 Het college adviseert op basis van de kosten- en alternatievenanalyse (zie adviespunten 2.1 en 2.2) landelijk een termijn te bepalen waarbinnen de emissiereductie gerealiseerd moet zijn.

2.4 Het college adviseert bij de landelijk vast te stellen termijn voor de emissie-reductie rekening te houden met de investeringscyclus en -capaciteit van bedrijven.³

3. Werkbaarheid

Het ministerie heeft de sector, branchepartijen en medeoverheden in de voorfase van het voorstel betrokken bij de uitwerking. Parallel aan de internetconsultatie zijn door het ministerie de noodzakelijke stappen gezet om een MKB-toets uit te voeren. De toets heeft echter niet plaatsgevonden aangezien onvoldoende ondernemers zich hadden aangemeld voor het panelgesprek.

Het college ziet aanleiding voor één adviespunt ten aanzien van de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van het voorstel. Dit adviespunt betreft het feit dat relevante onderzoeksresultaten nog niet bekend zijn. Het voorstel regelt dat bedrijven met biologisch gehouden varkens of met scharrelvarkens een plan moeten opstellen om te komen tot 40 procent emissiereductie. Deze grens van 40 procent en de maatregelen die de reductie mogelijk maken, zijn gebaseerd op onderzoek van de WUR. De resultaten van dit onderzoek worden pas in het najaar van 2021 openbaar. De toelichting bij het voorstel geeft aan dat "de veehouder daarmee inzicht krijgt in de mogelijke maatregelen". Dit betekent dat de

³ Het college wijst in dit verband op de in de regelgeving opgenomen mogelijkheid van een maatwerkvoorschrift in het geval maatregelen, bijvoorbeeld kostentechnisch, niet haalbaar blijken voor een bedrijf. Het bevoegd gezag en een bedrijf kunnen een 'maatwerkoplossing' overeenkomen die een lagere emissiereductie realiseert maar wel kostentechnisch haalbaar is voor het bedrijf.

betreffende bedrijven op dit moment geen inzicht hebben in het onderzoek en daarmee in de maatregelen die volgens de overheid beschikbaar zijn om aan de reductiedoelstelling te voldoen. Het gevolg hiervan is dat de bedrijven (en andere belanghebbenden) gedurende de internetconsultatie niet op de bevindingen van het onderzoek kunnen reageren. Zodoende kunnen zij niet aangeven of de voorgenomen wijzigingen en maatregelen werkbaar en uitvoerbaar zijn.

3.1 Het college adviseert de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van het voorstel te consulteren bij MKB-bedrijven en sectorpartijen zodra het onderzoek van de Wageningen Universiteit & Research openbaar is. Het college adviseert daarbij om de uitkomsten van deze consultatie te verwerken in (de toelichting bij) het voorstel.

Aanvullend merkt het college op dat opvolging van de adviespunten 1.1, 2.3 en 2.4 kan bijdragen aan de werkbaarheid van het voorstel voor bedrijven. Daarbij is van belang dat een integrale benadering wordt gekozen waarbij bedrijven tijdig duidelijkheid krijgen over welke maatregelen noodzakelijk zijn. Frequent wijzigende regelgeving of een forse stapeling van specifieke nieuwe verplichtingen als gevolg van milieu- of klimaat-ambities draagt daar in de regel niet aan bij.

4. Gevolgen regeldruk

De regeldrukparagraaf bij het voorstel beschrijft kwalitatief en kwantitatief de regeldruk-effecten van de wijzigingen. Daaruit volgt dat voor de bedrijven met biologisch gehouden kippen de wijzigingen kunnen resulteren in extra (gemiddelde) investeringskosten van circa 20.000 euro tot 35.000 euro per bedrijf, afhankelijk van de bedrijfssituatie en de noodzakelijke investeringen. Daarbij is zowel een berekening opgenomen van de inhoudelijke nalevingskosten (van bijvoorbeeld de noodzakelijke mestbandbeluchting) als van de administratieve lasten (van bijvoorbeeld de vergunningaanvraag).

Het college constateert dat de regeldrukparagraaf niet compleet is. Zoals bij adviespunt 2.1 aangegeven, maakt de toelichting niet duidelijk wat de kosten zijn van de emissie-reducerende maatregelen door bedrijven met biologisch gehouden (scharrel)varkens.⁴ Verder geeft de toelichting aan dat de kosten voor het opstellen van het plan met emissie-reducerende maatregelen voor bedrijven "gering" zal zijn. Voor het bevoegd gezag dat het plan moet beoordelen wordt gerekend met een kostenpost van 800 euro. Niet duidelijk is wat het voorstel verstaat onder "gering" en waarom de lasten voor bedrijven voor het opstellen van het plan zoveel beperkter zijn dan voor het beoordelen van het plan door het bevoegd gezag.

Tot slot constateert ATR dat bij de regeldrukgevolgen van de noodzakelijke vergunning-aanvragen is gerekend met het totaalbedrag van 3.253 euro. Dit bedrag is gebaseerd op de lastenonderzoeken uit 2007-2008 en gaat uit van een integrale nieuwe vergunning-aanvraag. Bij een deel van de noodzakelijke vergunningaanvragen zal slechts sprake zijn

⁴ Hoewel de verplichting tot het treffen van maatregelen in de basis volgt uit de specifieke zorgplicht, regelt het onderhavig voorstel de concretisering daarvan. Bij de introductie van de specifieke zorgplicht in het Bal is geen kwantificering opgenomen van de (regeldruk)kosten die optreden als gevolg van de noodzakelijke maatregelen. Nu de invulling van deze specifieke zorgplicht duidelijk wordt, is het volgens het college van belang dat de kosten hiervan in beeld worden gebracht en daarmee betrokken (kunnen) worden bij de besluitvorming over het voorstel.

van een wijzigingsvergunning. In de regel zijn de kosten daarvan beperkter dan die van een integrale (nieuwe) vergunningaanvraag.

Volgens het college is een volledige regeldrukparagraaf van belang voor onderbouwde besluitvorming over het voorstel.

4.1 Het college adviseert de beschrijving van de regeldrukeffecten compleet te maken conform de Rijksbrede methodiek.

Dictum

Gelet op de toetsing is het eindoordeel van ATR bij het voorstel:

Het voorstel niet indienen, tenzij met de adviespunten rekening is gehouden.

Het college benadrukt dat het dictum geen inhoudelijk oordeel is over nut en noodzaak van de voorgestelde wijzigingen. Het dictum brengt tot uitdrukking dat de toelichting volgens het college aanvulling behoeft om onderbouwde en integrale besluitvorming over het voorstel mogelijk te maken. Daarbij gaat het zowel om verbetering van de onderbouwing van de beoogde wijzigingen en de bredere context waarbinnen deze worden voorgesteld, als over mogelijke (minder belastende) alternatieven en de werkbaarheid van de wijzigingen.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en gaat er vanuit dat in het definitieve voorstel wordt toegelicht op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris