

Vergaderjaar 2024–2025

28 973

Toekomst veehouderij

30 196

Duurzame ontwikkeling en beleid

Nr. 281

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, VISSERIJ, VOEDSEL- ZEKERHEID EN NATUUR

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 september 2025

Met deze brief bied ik uw Kamer het evaluatierapport aan van de Subsiemodules brongerichte verduurzaming stal- en managementmaatregelen (Sbv). Op mijn verzoek heeft een externe evaluator deze subsidie-regeling geëvalueerd. Na een openbare aanbesteding is de opdracht verleend aan het onderzoeksbureau Dialogic. Dialogic heeft de evaluatie in samenwerking met adviesbureau CLM gedaan. In deze Kamerbrief ga ik eerst in op de achtergrond van deze subsidieregeling en vervolgens op de conclusies en aanbevelingen uit deze evaluatie voor toekomstige regelingen. Tevens informeer ik uw Kamer over een aantal andere relevante ontwikkelingen met betrekking tot de (uitvoering) van deze subsidieregeling. Het rapport is bij deze brief gevoegd.

I Achtergrond subsiemodules brongerichte verduurzaming stal- en managementmaatregelen

De Sbv is destijds ontwikkeld naar aanleiding van de, in het toenmalige Regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst»¹, aangekondigde maatregelen met betrekking tot het verminderen van gezondheids- en leefomgevingsrisico's in gebieden met een hoge dichtheid van vee en de trekkende rol die het Rijk, vanuit het Klimaatakkoord², op zich heeft genomen met betrekking tot het ontwikkelen en stimuleren van innovaties en investeringen in integrale verduurzaming van stallen. Aanvullend hierop is inzet van de Sbv aangekondigd in het kader van de structurele aanpak stikstof in 2020 voor subsidiering aan boeren voor het doorvoeren van de benodigde aanpassingen in stallen aan aangescherpte emissienormen voor ammoniak³.

¹ Kamerstuk 34 700, nr. 34

² Bijlage bij Kamerstuk 32 813, nr. 342

³ Kamerstuk 35 334, nr. 82

Het kabinet heeft destijds besloten om dit onderdeel uit het regeerakkoord uit te werken via twee sporen. Het eerste spoor was het saneringsspoor dat is uitgewerkt in de Subsidieregeling sanering varkenshouderij (Srv). Varkenshouderijlocaties die geuroverlast veroorzaakte kwamen met de Srv in aanmerking voor beëindiging van de veehouderijlocatie met behulp van subsidie. Voor de Srv is in 2023 de beleidsevaluatie afgerond⁴. Het tweede spoor is het verduurzamingsspoor. Binnen dit spoor wordt gekeken naar onderzoek en ontwikkeling van en investeringen in nieuwe stal- en houderijsystemen. Hiervoor is de Sbv als instrument opgesteld.

De Sbv is onder Titel 2.2 opgenomen in de «Regeling nationale EZK- en LNV-subsidies» en bestaat uit twee modules, de innovatie- en investeringsmodule. De innovatiemodule is in 2020 geïntroduceerd om nog niet bewezen innovatieve integrale, brongerichte maatregelen die de uitstoot van ammoniak, broeikasgas, geur en fijnstof- verminderen te ontwikkelen en bemeten. Er zijn drie openstellingen geweest van de innovatiemodule in de periode van 2020–2022. Over de resultaten van deze openstellingen is uw Kamer eerder geïnformeerd⁵.

De investeringsmodule is voor subsidie voor de aanschaf- en het gebruiksklaar maken van bewezen innovaties. De investeringsmodule is tot nu toe in totaal ook drie keer opengesteld, waarvan twee keer in het kader van fijnstofreductie voor pluimvee en een keer binnen de aanpak piekbelasting. Over de resultaten van deze openstellingen is uw Kamer ook eerder geïnformeerd⁶. Voor deze laatste openstelling, binnen de aanpak piekbelasting, zijn zoals aangegeven in mijn Kamerbrief van 14 april jl., 36 subsidieaanvragen gedaan. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) heeft de beoordeling van de aanvragen ondertussen afgerond en hieruit volgt dat voor de categorie melkvee 10 projecten zijn toegewezen en 2 ingetrokken, voor vleeskalveren 6 projecten zijn toegewezen en voor varkens 12 projecten zijn toegewezen, 5 projecten zijn afgewezen en 1 project is ingetrokken. In totaal zijn er dus 28 aanvragen toegewezen, 5 afgewezen en 3 ingetrokken. Hiermee wordt een totaal subsidiebedrag van circa 12,3 miljoen euro verleend.

II Evaluatieopzet en samenvatting van de resultaten

De hoofdvraag van de beleidsevaluatie was tot in hoeverre de Sbv heeft bijgedragen aan het ontwikkelen en implementeren van emissie reducerende innovaties. Bij de evaluatie is gekeken naar de periode 2020 tot 2023, wat betekent dat de drie openstellingen van de innovatiemodule en de eerste twee openstellingen van de investeringsmodule zijn meegenomen. Voor het onderzoek zijn er voor de innovatiemodule interviews gedaan met adviesbureaus, beleidsorganisaties, onderzoeksorganisaties, producenten van stalsystemen en veehouders. Voor de investeringsmodule is een enquête verstuurd naar deelnemers van beide openstellingen.

Het rapport schetst een aantal bevindingen voor verschillende aspecten van de Sbv. Het eerste deel (onder a) ziet op conclusies voor de al uitgevoerde openstellingen binnen de regeling. Het tweede deel (onder b) focust op aanbevelingen voor eventuele toekomstige openstellingen van het instrument.

⁴ Kamerstuk 28 973, nr. 253

⁵ Onder andere: Kamerstuk 28 973, nr. 254

⁶ Kamerstuk 29 383, nr. 386

a) Doeltreffendheid en doelmatigheid voorgaande openstellingen

Het gaat hier specifiek om de mate waarin de Sbv het eigen doel (emissiereductie in de veehouderij) heeft behaald.

Innovatiemodule

In totaal zijn er 61 projecten binnen de innovatiemodule die subsidie ontvangen hebben. Hiervan zijn 53 projecten nog in fase 1 (voorbereiding), 5 projecten in fase 2 (meten), 1 project heeft fase 2 afgerond en 2 projecten zijn gestopt.

Omdat er op dit moment nog maar 1 project de meetfase heeft voltooid, kon het onderzoeksbureau geen oordeel geven over de doeltreffendheid van de module. Hierbij is de observatie gemaakt dat de vertraging van de projecten vaak komt door problemen met het verkrijgen van de benodigde vergunningen. Wel blijkt uit het rapport dat de innovatiemodule heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van innovaties waarmee emissies in de veehouderij verminderd kunnen worden. Aangezien de doeltreffendheid niet kon worden vastgesteld, kon ook geen uitspraak gedaan worden ten aanzien van doelmatigheid.

Investeringsmodule

In totaal zijn er (voor de eerste twee openstellingen) 203 projecten die een toekenning hebben ontvangen vanuit de investeringsmodule. Hiervan zijn 137 projecten vastgesteld, 31 projecten nog in beheer en 35 projecten gestopt.

In het rapport is naar voren gekomen dat, onder de respondenten, meer dan de helft aangeeft dat zij de bewezen staltechniek niet aangeschaft zouden hebben zonder subsidie. Daarmee kan worden gesteld dat de investeringsmodule heeft bijgedragen aan fijnstofreductie in de pluimveehouderij. Het onderzoeksbureau concludeert dat de investeringsmodule doeltreffend is en dat de module doelmatig lijkt te zijn, maar dat deze doelmatigheid lastig te kwantificeren valt. Dit komt omdat het lastig bleek te zijn de kosten af te zetten tegen de impact.

Sbv in de bredere context van instrumentarium

Uit de evaluatie komt naar voren dat op Europees, nationaal en regionaal niveau de Sbv een van de weinige beleidsinstrumenten is voor subsidie voor innovatie- en investeringsprojecten in stal- en managementsystemen. Vooral de meetfase (tweede fase van de innovatiemodule), waar aan de hand van een meetplan de emissiereductie onafhankelijk en objectief wordt beoordeeld, wordt gezien als uniek.

Er is ook samenhang tussen beide modules binnen het instrument. Zo zouden innovaties die ontwikkeld en bemeten zijn in de innovatiemodule, aangeboden kunnen worden voor een bredere uitrol middels een openstelling van de investeringsmodule. Over deze samenhang tussen beide modules is in de evaluatie echter geen uitspraak gedaan. Dit omdat de innovaties uit de innovatiemodule nog niet ver genoeg ontwikkeld zijn dat deze ingezet konden worden in de investeringsmodule.

b) Reflecties voor toekomstige openstellingen

Opschaalbaarheid van innovaties

Een specifiek aandachtspunt genoemd in het rapport heeft betrekking op de opschaalbaarheid van innovaties binnen de innovatiemodule. Een hogere mate van opschaalbaarheid zou ervoor kunnen zorgen dat innovaties die ontwikkeld worden in de innovatiemodule, breder uitgerold kunnen worden in een daaropvolgende openstelling van de investeringsmodule. Daarom wordt in de beleidsevaluatie het advies gegeven om bij de voorwaarden voor deelname aan de innovatiemodule meer aandacht te besteden aan het aspect van opschaalbaarheid.

Rol ontwikkelaar emissiearm stalsysteem

In het rapport wordt ook gewezen op het feit dat ontwikkelaars van emissiearme stalinnovaties niet verplicht deel hoeven te nemen aan het project. Enerzijds is dit logisch, aangezien de innovaties onder de innovatiemodule deels al ontwikkeld zijn en de focus vooral ligt op het verder doorontwikkelen, onderzoeken en bemeten van de technieken in de praktijk. Anderzijds zorgt dit ervoor dat opschaalbaarheid beperkt meegewogen wordt aangezien het belang van een veehouder vaak beperkt is tot het eigen bedrijf terwijl een stalontwikkelaar meer belang heeft bij een bredere uitrol van een techniek. Daarnaast betekent de afwezigheid van een (verplichte) deelname van de stalontwikkelaar dat het financiële risico bij de veehouder komt te liggen.

Inhoudelijke flexibiliteit

Het rapport benoemt het feit dat grote innovaties risicovol kunnen zijn voor agrarische bedrijven. Wanneer een innovatie niet blijkt te werken zoals verwacht, dan kan dit zorgen voor een beperkte investeringsruimte voor bedrijven om alsnog een werkzaam emissiearm stalsysteem te installeren. Om die reden is het van belang om binnen de Sbv meer inhoudelijke flexibiliteit te bieden voor het wijzigen van investeringsplannen. Hiermee wordt meer beweegruimte geboden wanneer blijkt dat een andere invulling van de innovatie ten goede komt van de haalbaarheid of effectiviteit van de innovatie.

Management van emissiearme technieken

Een ander punt waar in de rapportage naar verwezen wordt is dat de daadwerkelijke emissiereductie van (innovatieve) emissiearme staltechnieken deels afhangt van goed onderhoud (waaronder de schoonmaak) en gebruiksvriendelijkheid van het systeem. Er wordt daarom aanbevolen om aandacht te hebben voor een integrale aanpak bij de toepassing van emissie reducerende techniek om zo emissies te minimaliseren.

Openstellingsperiode

Ook kwam naar voren dat, voor de innovatiemodule, de periode tussen publicatie van de regeling en sluiting van de openstelling relatief kort was. Dit heeft het in het verleden lastig gemaakt voor veehouders en betrokken partijen om tot samenwerkingsverbanden te komen en projectplannen op te stellen. Aanvullend is het daarom ook van belang om aandacht te besteden aan de openstellingsperiode. Vanuit de sector is de voorkeur om een openstelling niet aan het einde van het jaar te doen, aangezien dit een relatief drukke periode is waar capaciteit mogelijk problemen kunnen veroorzaken.

III Beleidsreactie

Zoals aangegeven in mijn brief van 14 april jl.⁷ is met zowel technische als managementmaatregelen potentieel veel emissiereductie te bereiken. Daarbij gaat het niet alleen om ammoniakemissie, maar ook om emissie van methaan, geur en fijnstof. Daarbij is het relevant om onderscheid te maken in onderzoek en ontwikkeling van nieuwe (innovatieve) maatregelen, technieken en stalsystemen (stalmaatregelen) en brede uitrol van reeds bewezen stalmaatregelen. In mijn brief van 14 april jl. ben ik ingegaan op mijn inzet op beide aspecten, waar de Sbv een belangrijk onderdeel van is.

Het is goed dat de regeling, zoals gebruikelijk bij grotere subsidieregelingen, geëvalueerd is. Helaas blijkt dat, zoals in het rapport ook benoemd wordt, er nog weinig gezegd kan worden over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de innovatiemodule omdat hiervoor nog te weinig projecten zijn afgerond. Er zijn verschillende redenen waarom de uitvoering van de innovatieprojecten langer duurt dan gewenst, waarbij met name de problematiek van de natuurvergunningverlening een rol speelt. Dit ligt echter buiten de reikwijdte van de Sbv zelf. Eerder is al vastgesteld dat onderzoek en ontwikkeling van innovatieve stalmaatregelen complex en langdurig is. Om bij te dragen aan verbetering van dat proces is het Regieorgaan «Versnellen innovatie emissiereductie duurzame veehouderij» opgericht. Ondanks het feit dat er nog geen uitspraak gedaan kan worden over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de innovatiemodule blijkt uit het rapport wel dat de Sbv een belangrijke bijdrage levert aan de ontwikkeling van innovaties. Er hebben 61 projecten met innovatieve ideeën subsidie gekregen. Dit laat zien dat er in de sector voldoende innovatiekracht is om te werken aan oplossingen voor de toekomst.

Om die innovatiekracht verder te stimuleren, wil ik prioriteit geven aan de lopende innovatieprojecten en kijken hoe die verder geholpen kunnen worden. Voor de uitvoering van een deel van die projecten is meer tijd nodig dan eerder voorzien, daar ga ik in paragraaf IV uitgebreider op in. Zo is het voor de voortgang van de (meeste) projecten relevant dat belemmeringen als gevolg van de problematiek rond de natuurvergunningverlening zo spoedig mogelijk worden opgelost. Daar werkt het kabinet aan via de Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel (MCEN)⁸.

Naast het verder helpen van de lopende projecten vind ik het ook van belang om te kijken hoe nieuwe innovatieve ideeën verder geholpen kunnen worden. Zoals uiteengezet in mijn brief van 14 april jl., zet ik onder andere met het Regieorgaan en het Programma Vernieuwing Stalbeoordeling volop in op verbetering van het innovatieproces. Zo werken de betrokken partijen daarbij gezamenlijk aan een aanpak om te komen tot praktijkpilots waar doorbraakinnovaties voor emissiereductie in de veehouderij getest gaan worden. Zoals in het convenant van het Regieorgaan is opgenomen lever ik ook een financiële bijdrage aan die praktijkpilots, dit doe ik uit de bestaande middelen op de begroting van LVVN. Aanvullend daarop zie ik wanneer een nieuwe openstelling van de innovatiemodule (of vergelijkbaar) weer van toegevoegde waarde zal zijn, mede in relatie tot de activiteiten van het Regieorgaan. Daarbij is relevant dat de Sbv sinds 20 mei jl. is vervallen. Dit hangt samen met het verstrijken van de vervaltermijn, die conform artikel 4.10 van de Comptabiliteitswet 2016 is opgenomen voor de subsidietitel. Daardoor is het niet

⁷ Kamerstuk 28 973, nr. 263

⁸ Kamerstuk 35 334, nr. 362

mogelijk om de module zoals voorheen opnieuw open te stellen, maar zal er een nieuwe regeling moeten komen met de daarbij behorende procedures.

Gezien de eerder genoemde potentiële grote bijdrage aan het verminderen van emissies door stalmaatregelen is het van belang dat, naast onderzoek en ontwikkeling, er ook gewerkt wordt aan het toepassen (uitrol) van bewezen maatregelen. De evaluatie laat zien dat twee eerdere openstellingen van de investeringsmodule een doelmatige en doeltreffende manier lijken te zijn om de toepassing van maatregelen ten behoeve van emissiereductie van fijnstof te bevorderen. Een dergelijk instrument zou in de toekomst weer ingezet kunnen worden om het toepassen van stalmaatregelen ten behoeve van emissiereductie te stimuleren.

IV Verlenging projectduur innovatiemodule

Zowel het bijgevoegde evaluatierapport als de eerdere knelpuntenanalyse van RVO (bijlage bij Kamerstuk 28 973, nr. 254) identificeren vertragingen in veel van de projecten binnen de innovatiemodule. Van de 61 projecten zitten er nog 53 projecten in de eerste fase. Deze hebben dus nog niet van start kunnen gaan met het doen van emissiemetingen. De originele maximale projectduur was vijf jaar. Naar aanleiding van de knelpuntenanalyse van RVO is gekozen om, op aanvraag van de veehouder, de mogelijkheid te bieden tot een verlenging van twee jaar. Hierdoor werd de maximale projectduur zeven jaar. Dit betekent dat veehouders die in 2020 mee hebben gedaan met de innovatiemodule hun project in 2027 afgerond moeten hebben.

De problematiek met betrekking tot de natuurvergunning is echter nog niet opgelost. De uitspraken van Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 18 december 2024, waaruit volgt dat voor intern salderen een natuurvergunning vereist is en bij de beoordeling hiervan getoetst moet worden aan het «additionaliteitsvereiste» (waarbij moet worden aangetoond dat de stikstofruimte van een bestaande activiteit die wordt veranderd, niet nodig is voor natuurherstel), hebben voor verdere onzekerheid gezorgd met betrekking tot de verlening van natuurvergunningen. Voordat de benodigde stalaanpassingen of de bouw van een nieuwe stal gedaan kan worden, dienen de juiste vergunningen verleend te worden. Daarnaast dient ook rekening gehouden te worden met de duur van de meetfase (minimaal één jaar). Dit zorgt ervoor dat veel deelnemers hun project waarschijnlijk niet tijdig af kunnen ronden, en het project zullen moeten afbreken. Enerzijds heeft dat financiële consequenties voor de veehouder en anderzijds zullen de innovatieve projecten niet bemeten gaan worden. De zorg voor onhaalbare projectdeadlines is ook gebleken uit keukentafelgesprekken die, naar aanleiding van de RVO-knelpuntenanalyse, op dit moment worden gevoerd met enkele deelnemende veehouders.

Het is wenselijk om de innovatieve emissiearme staltechnieken in de praktijk te bemeten, zodat deze in de toekomst breder toegepast kunnen worden ten behoeve van de verdere verduurzaming van de Nederlandse veehouderij. Daarnaast hebben de ondernemers, die nu het (financiële) risico voor het bewijzen van de technieken dragen, geen rekening kunnen houden met de vertragingen van vergunningsverlening. Gezien het maatschappelijke belang in het verkrijgen van bewezen emissie reducerende technieken en de onvoorziene omstandigheden met betrekking tot de verlening van vergunningsverlening heb ik besloten om ondernemers die deelnemen aan de innovatiemodule de optie te bieden om extra uitstel van drie jaar bij RVO aan te vragen voor het afronden van hun project. Hiermee hebben de veehouders maximaal 10 jaar om hun project uit te

voeren. Hier zijn voor RVO mogelijk wel enkele uitvoeringstechnische consequenties aan verbonden. Deze zijn echter beperkt en wegen niet op tegen de nadelen van niet bieden van de mogelijkheid om te verlengen. Het is daarbij aan de ondernemers zelf om te beslissen of ze gebruik wensen te maken van de mogelijkheid van verlenging van het project of te besluiten om een project toch te beëindigen.

De Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,
F.M. Wiersma