



Aan
de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Directoraat-generaal Agro
Directie Dierlijke Agroketens en
Dierenwelzijn

Auteur

[Redacted]

TER BESLISSING

Datum

20 september 2021

Kenmerk

DGA-DAD / 21237303

BHM 21238619

Bijlage(n)

3

nota

Aanpak van stalbranden + reactie rapport OvV

Parafenroute

[Redacted signature area]

Aanleiding

Op 24 september a.s. verstrijkt de wettelijke reactietermijn van zes maanden op het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) over stalbranden. Daarnaast heeft u tijdens het overleg op 16 september jl. aangegeven nog een aantal inhoudelijke aanscherpingen en vragen te hebben. Met deze nota wordt u een aantal beslispunten voorgelegd om invulling te geven aan uw wensen en de aanbevelingen van de OvV en worden u de reacties aan de Tweede Kamer en de OvV voorgelegd.

Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd een besluit te nemen op de volgende punten;

- Aanbevelingen OvV (inhoudelijk):
 - Doelstelling ten aanzien van afname aantal stalbranden en dodelijke dierlijke slachtoffers: het streefjaar voor de halvering van het aantal stalbranden en dodelijke dierlijke slachtoffers te bepalen op 2026.
 - Definitie van 'grote veehouderijen': u wordt geadviseerd voor optie twee te kiezen (zie hieronder), waarbij de drie categorieën van grootste veehouders aan strengere brandveiligheidseisen moeten voldoen.
 - Geen onmiddellijke stop op het uitgeven van bouwvergunningen voor de bouw van brandcompartimenten van stallen groter dan 2.500 m².
 - De norm met maximum aantal dieren in een compartiment nader uit te werken.
 - In te stemmen met de invulling van de overige aanbevelingen.
- In te stemmen met het versturen van de bijgevoegde reactie op de aanbevelingen aan de OvV.

- In te stemmen met het versturen van de bijgevoegde Kamerbrief aan de Tweede Kamer.
- In te stemmen met het bijgevoegde persbericht.

Kernpunten

Hieronder vindt u alle aanbevelingen die benoemd worden bij de beslispunten. De overige aanbevelingen vindt u onder het kopje toelichting.

1. Doelstelling

Het gaat hierbij om de aanbeveling:

'Stel, uitgaande van het belang van de veiligheid van landbouwhuisdieren, een ambitieus doel om het aantal dieren dat als gevolg van stalbranden om het leven komt, substantieel en structureel te verminderen. Stuur op continue verbetering van stalbrandveiligheid. Monitor de voortgang en effectiviteit van de aanpak en stuur bij als het resultaat achterblijft bij de doelstellingen.'

Tijdens het overleg heeft u aangegeven akkoord te zijn met de voorgestelde kwantitatieve doelstelling, maar hier een ambitieuzer tijdspad aan te willen koppelen ten opzichte van de eerder voorgestelde doelstelling te behalen in 2028.

Overwegingen:

- Het is niet haalbaar om te sturen op nul stalbranden. Een risicoloze samenleving kan niet realistisch worden geacht.
- Sturen op een bepaald percentage reductie vraagt om kennis van de oorzaak van de stalbranden, zodat als de daaraan gerelateerde maatregelen worden ingezet, de kans dat de reductie wordt behaald ook reëel is. Bij ongeveer de helft van het aantal stalbranden is de oorzaak bekend.
- Op dit moment komt een groot deel van het aantal stalbranden waarvan de oorzaak wel bekend is, door slechte elektra. Naar verwachting zullen in 2028 (uitgaande van wettelijke invoering binnen 2 jaar) alle stallen een verplichte elektrakeuring hebben gehad. Echter zullen de grotere veehouderijen binnen drie jaar een elektrakeuring gehad moeten hebben. Dit betekent dat in 2025 alle grotere veehouders een elektrakeuring hebben gehad. Bovendien is het overgrote deel van alle veehouders (aangesloten bij IKB) in 2020 gekeurd.
- Daarnaast zullen naar verwachting vanaf 2023 alle veehouderijen jaarlijks een kleine visuele keuring krijgen waarbij onder andere wordt gekeken naar het onderhoud van elektra.
- Een andere belangrijke oorzaak is menselijk handelen (werkzaamheden in de stal). In 2024 dient op iedere grotere veehouderij iemand aanwezig te zijn die een (brand)veiligheidsmanagementcursus heeft gevolgd.
- Deze twee maatregelen in acht genomen, wordt het realistisch geacht te sturen op een halvering in 2026.
- De Brandweer Nederland en het Verbond van Verzekeraars zetten in op een beter beeld van de oorzaken van stalbranden. De eerste stap hiertoe is gezet met een openbare risicomonitor. Wanneer er komende jaren meer

en beter zicht komt op de oorzaken van stalbranden, kunnen waar nodig nieuwe maatregelen genomen worden om de doelstelling te behalen.

Voorstel:

- Streven naar minimaal een halvering van het aantal dodelijke stalbranden en het aantal dodelijke dierlijke slachtoffers per sector in 2026¹, er van uitgaande dat de volgende maatregelen gerealiseerd zijn:
 - o Vanaf 2028 het risico op brand door slecht onderhouden elektra of slecht gelegde zonnepanelen geminimaliseerd is bij alle veehouders en in 2026 bij de grotere veehouderijen;
 - o Mocht er toch nog brand ontstaan in de technische ruimte van risicovolle en grote bestaande stallen, dan is het risico dat de brand overslaat naar de dierverblijven klein, omdat deze gecompartmenteerd wordt bij bestaande grote veehouderijen;
 - o Er geïnvesteerd wordt in de kennis van veehouders middels een brandveiligheidsmanagement cursus die grotere veehouders in 2024 gevolgd dienen te hebben.

2. Definitie 'grotere veehouderij'

U heeft tijdens het recente overleg over de invulling van de aanbevelingen aangegeven strengere eisen te willen stellen aan grotere veehouderijen. U heeft aangegeven dat u het belangrijk vindt dat kleinere veehouders niet aan soortgelijke nieuwe maatregelen moeten voldoen, omdat de 'schade' bij deze bedrijven kleiner is. Bovendien heeft u aangegeven te willen voorkomen dat kleine, nieuwe bedrijven op hoge kosten worden gejaagd die innovatieve ideeën in de weg kunnen zitten. Het uitgangspunt hierbij is dat de kans op een hoog aantal dodelijke dierlijke slachtoffers groter is bij grotere veehouderijen, omdat er meer dieren op het bedrijf aanwezig zijn.

Hieronder worden u een aantal opties voorgelegd voor de definitie van een 'grotere veehouderij'. Deze zijn gebaseerd op het rapport de Veehouderij Structuur uit 2017, onderzoek uitgevoerd door de WUR. Hierin staat het aantal veehouders per sector op basis van het aantal gehouden dieren (zie bijlage 1). De maatregelen zijn dan van toepassing op melkvee, vleeskalveren, melkgeiten, vleesvarkens, zeugen, legkippen en vleeskuikens.

Opties (op basis van gehanteerde categorieën in bijlage 1):

1. De kleine veehouderijen uitsluiten van de nieuwe maatregelen (cat. 1 uitsluiten);
 - Hiermee worden de kleine ondernemers die u in het overleg hebt benoemd uitgesloten en worden de maatregelen voor het grootste deel van de veehouders verplicht).
2. De maatregelen enkel van toepassing laten zijn op de twee of drie grootste veehouderijen (toepassen op cat. (3), 4 en 5);
 - Hiermee ondervangt u het grootste gedeelte van de veehouders met grote aantallen dieren. U heeft dan ook nog de keuze deze groep uit te breiden naar de drie grootste groepen.

¹ Ten opzichte van 2020.

3. Enkel toepassen op de zogenoemde 'megastallen' (toepassen op cat. 5):
- Hiermee ondervangt u slechts een klein deel van de totale groep veehouders, wel deze met de 'megastallen'. Het overgrote deel van de veehouderijen vallen dan buiten de maatregelen.

U wordt geadviseerd voor optie twee te kiezen, waarbij de drie categorieën van grootste veehouders aan strengere brandveiligheidseisen moeten voldoen. Hiermee worden de twee categorieën met de kleinere veehouderijen uitgesloten, maar zijn de maatregelen voor een grote groep veehouders wel van kracht. Daarmee wordt de brandveiligheid van het grootste gedeelte veehouderijen substantieel vergroot maar de kleine boer ontzien.

3. Stop op vergeven van bouwvergunningen voor brandcompartimenten groter dan 2.500 m².

Tijdens het overleg heeft u aangegeven met Min BZK in gesprek te willen treden op welke wijze er een maximumgrens gesteld kan worden aan het bouwen van brandcompartimenten groter dan 2.500 m². Vooruitlopend op deze gesprekken en de uitkomst ervan, heeft u aangegeven een directe stop te willen hebben op het verlenen van bouwvergunningen voor stallen met brandcompartimenten van meer dan 2.500 m², ongeacht of zij aan huidige wet- en regelgeving voldoen.

BZK heeft aangegeven dat dit niet mogelijk is, omdat:

- Het Bouwbesluit bepaalt dat een brandcompartiment groter mag zijn dan 2.500 m² mits het voldoet aan het gelijkwaardigheidsbeginsel qua brandveiligheid van stallen kleiner dan 2.500 m². In NEN 6060 staan maatregelpakketten die genomen kunnen worden om de brandveiligheid te vergroten en aan het gelijkwaardigheidsbeginsel van het Bouwbesluit te voldoen om brandcompartimenten groter te bouwen dan 2.500 m².
- Het principe van gelijkwaardigheid is een belangrijk element binnen de bouwregelgeving en is breder overgenomen in de toekomstige Omgevingswet (want meer mogelijkheden voor initiatiefnemer en gemeentelijke lokale afwegingen). Als deze mogelijkheid specifiek voor dit onderwerp zou worden ingeperkt, is dit een novum.
- Gemeenten de vrijheid hebben om te bepalen of een brandcompartiment groter dan 2500m² is toegestaan op basis van gelijkwaardigheid. Het Rijk kan gemeenten niet opleggen iets anders te doen omdat er een wettelijke grondslag is.

Toelichting

Hieronder vindt u de nadere toelichting van de voorgestelde invulling van de overige aanbevelingen.

Aanbeveling: Het creëren van een grondslag in de Wet Dieren voor bescherming van landbouwhuisdieren tegen de gevaren van stalbranden. Brandveiligheid dient op grond van de wet een volwaardige positie te krijgen ten opzichte van andere waarden en belangen.

Met het aangenomen amendement van het Kamerlid Vestering (PvdD) op 21 april jl. is er een grondslag in de Wet Dieren gecreëerd om bij of krachtens AMvB brandveiligheidsmaatregelen te nemen. Met dit amendement is invulling gegeven aan de aanbeveling van de OvV.

Aanbeveling: Het stellen van eisen aan ondernemers in de veehouderij op het gebied van veiligheidsmanagement die aansluiten bij de schaal van de onderneming, de mate van technologisering en de risico's die zich kunnen voordoen. Deze eisen moeten hoger liggen naarmate het aantal gehouden dieren groter is.

Het voorstel is om een praktijkgerichte cursus in (brand)veiligheidsmanagement te laten ontwikkelen. Denk hierbij aan onderwerpen als orde en netheid en het dagelijks onderhoud van apparaten. Er bestaan al soortgelijke opleidingen en cursussen. Het is van belang aan te sluiten bij wat er al is en niet onnodig iets nieuws te maken. Uitgangspunt om ervoor te zorgen dat op iedere grote veehouderij ten minste één persoon aanwezig is die de cursus heeft gevolgd.

Overigens moeten veehouders momenteel ook aan andere veiligheidsmaatregelen voldoen, zoals een BHV en de Risico Inventarisatie en Evaluatie (RIE). De RIE is een verplicht middel ter bevordering van veilig en gezond werken volgens de Nederlandse Arbeidsomstandighedenwet, en verplicht voor alle werkgevers. In de RIE is tevens aandacht voor brandrisico's.

Aanbeveling: Verplichte compartimentering van de technische ruimte van bestaande veestallen.

Deze aanbeveling wordt uitgewerkt voor de grotere veehouderijen. Daarnaast wordt ook verkend om branddetectiesystemen verplicht te stellen voor deze sectoren, omdat uit onderzoek blijkt dat de combinatie met compartimentering de brandveiligheid vergroot. Om ervoor te zorgen dat de maatregel zorgvuldig wordt uitgewerkt en uitvoerbaar is, worden gesprekken gevoerd met de WUR en LTO om voor het einde van het jaar in kaart te brengen wat de impact, kosten en eventuele (neven)effecten en alternatieven zijn. Zo is op dit moment nog onvoldoende bekend over de mogelijke negatieve neveneffecten van de maatregelen, bijv. voor het stalklimaat. Daarnaast moet in kaart gebracht worden voor welke veehouders de maatregel gaat gelden met het oog op bijv. de afschrijving van stallen en stoppende veehouders (zowel zelfstandig als met subsidie m.b.v. een beëindigingsregeling). De verwachting is dat de resultaten hiervan eind dit jaar bekend zijn. Op basis hiervan zal de conceptwetgeving opgesteld worden, en wordt meer duidelijk over overgangstermijnen en eventuele financiële gevolgen. Het streven is om over de financiële gevolgen vóór de Voorjaarsnotabesluitvorming meer duidelijkheid te hebben verkregen.

Aanbeveling: Jaarlijkse inspectie van stallen op brandveiligheid, waaronder een elektrakeuring volgens de best beschikbare norm.

Er wordt gewerkt aan een voorstel om jaarlijkse 'kleinere', visuele keuring voor alle veehouderijen waarbij o.a. gekeken wordt naar het onderhoud van elektra

verplicht te stellen. Een jaarlijkse kleinere keuring geeft zicht op de grootste risico's en draagt bij aan bewustwording ten aanzien van brandveiligheid. Daarnaast wordt er gewerkt aan een voorstel om een driejaarlijkse elektrakeuring wettelijk te verplichten voor alle grote veehouderijen en iedere vijf jaar voor de andere sectoren. Er is dan een hogere frequentie voor de meer risicovolle sectoren. Dit gebeurt volgens de best beschikbare norm. Er wordt gekeken op welke wijze zonnestroominstallaties in deze verplichte keuring kunnen worden meegenomen, met name omdat er risico's zijn ten aanzien van het ondeugdelijk leggen van zonnepanelen. Er is ervoor gekozen met deze uitwerking zoveel mogelijk aan te sluiten bij bestaande praktijk. De meeste veehouders dienen de elektra iedere vijf jaar te keuren volgens de IKB-systemen waaraan (vrijwillig) wordt deelgenomen en wordt veelal (soms vaker) geëist door verzekeraars. Voor twee sectoren gaat de frequentie omhoog, daarnaast wordt de normering strenger. Deze impact zal bij de vormgeving van de regelgeving moeten worden betrokken. Een brandveiligheidskeuring bestaat niet. Daarnaast wordt betwijfeld of het zinvol is hier aanvullende regels voor op te stellen, is er twijfel en onduidelijk wát er dan meer gecontroleerd moet worden, en dekken ook de andere voorgestelde maatregelen een breder brandveiligheidsaspect dan alleen elektra (zoals de cursus). Ook wordt het niet proportioneel geacht om de elektrakeuring jaarlijks uit te voeren, omdat de kosten hoog zijn en dit tevens wat vraagt voor de planning aangezien alle dieren uit een stal moeten zijn om een keuring uit te kunnen voeren. Daarnaast achten experts van verzekeraars de toegevoegde waarde klein, zeker met een jaarlijkse kleine keuring. De uitwerking van wetgeving zal gelijktijdig gebeuren met de verplichting van brandcompartimentering, en worden vormgegeven in één AMvB over 'brandveiligheid'.

Ook zullen we gesprekken voeren met de verantwoordelijke partijen zoals netwerkbeheerders en installateurs om tot een oplossing te komen ten aanzien van het ondeugdelijk leggen van zonnestroominstallaties, waarvoor de consequenties nu vaak onterecht bij veehouders worden gelegd.

Aanbeveling: Een maximumnorm voor het aantal dieren per brandcompartiment in nieuw te bouwen en te verbouwen veestallen.

Het doel van de aanbeveling is het aantal dieren dat bij een brand omkomt te verkleinen. Hoe minder dieren er in een brandcompartiment zitten, hoe minder dieren er kunnen omkomen bij eventuele brand. Het gaat hierbij dus om een schadebeperkende maatregel, niet om het verkleinen van brandveiligheidsrisico. In plaats van minder dieren per brandcompartiment zoals OvV aanbeveelt zou dit doel ook bereikt kunnen worden door een maximum grootte van een brandcompartiment. Technisch gezien kan een maximum grens aan een brandcompartiment bij stallen ingevoerd worden. Juridisch gezien is er waarschijnlijk een wettelijke grondslag om dergelijke regels bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vast te stellen, mits deze afdoende kunnen worden gerechtvaardigd. In het kader van deze rechtvaardiging is relevant, dat de exacte relatie tussen enerzijds (een toename van de) brandveiligheid en anderzijds het beperken van de grootte van brandcompartimenten nog niet is

onderzocht. Er is derhalve nog niet vastgesteld óf brandcompartimenten van 2500 m2 met een bepaald aantal dieren inherent minder risicovol zijn dan brandcompartimenten groter dan 2500 m2, waarbij aanvullende brandveiligheidsmaatregelen zijn genomen op basis van de huidige NEN-norm. Het beperken van de grootte van een brandcompartiment is vooralsnog slechts te presenteren als een schadebeperkende maatregel (omdat in een kleiner brandcompartiment simpelweg minder dieren zitten). Dat kan relevant zijn in het kader van de beoordeling van de evenredigheid en proportionaliteit van de maatregel.

Het voorstel is om een maximale grootte van *nieuwe* en te *verbouwen* brandcompartimenten in te stellen. De invulling moet nader onderzocht worden. Op deze stallen richt ook de aanbeveling van de OvV zich. Bij het bouwen van nieuwe stallen is het belangrijk dat brandveiligheid wordt meegenomen, samen met andere ontwikkelingen (zoals emissies) en innovaties. Het bouwen van kleinere brandcompartimenten zou daarom perspectiefvol kunnen zijn. Daarnaast is de impact voor de ondernemer bij nieuwbouw kleiner dan bij bestaande bouw omdat er geen stallen aangepast hoeven te worden. Voor verbouw zou je wellicht kunnen bepalen dat compartimenten niet groter mogen worden dan ze al waren.

Om doeltreffend te zijn, is het belangrijk dat er een ruimtenorm komt per dier voor alle diersoorten. Op dit moment gelden er voor verschillende diersoorten Europese regels ten aanzien van benodigde ruimte per dier. Voor de overige diersoorten (zoals rundvee, schapen en gieten) dienen deze gecreëerd te worden. Momenteel wordt gezien of er een dergelijke norm is bij andere lidstaten, en of het mogelijk is op EU-niveau voor een norm voor alle diersoorten te pleiten. Dit raakt ook aan andere thema's op dierenwelzijn zoals het amendement huisvesting. Zonder deze norm kan de dierdichtheid in (dan kleinere) brandcompartimenten omhoog gaan.

Zowel de maximale grootte van brandcompartimenten als de ruimtenorm voor dieren vragen nog om nadere uitwerking. Hier zullen op korte termijn gesprekken over worden gevoerd met andere relevante overheidspartijen en sectoren. De verwachting is hier einde jaar meer duidelijkheid over te kunnen geven.

Aanbeveling: Bevorder onderzoek naar en toepassing van maatregelen die de overlevingskansen van landbouwhuisdieren bij een stalbrand vergroten.

Er wordt een onderzoeksvoorstel geschreven om onderzoek te doen naar welke maatregelen genomen kunnen worden om de overlevingskansen van dieren bij brand te vergroten. Naar verwachting zal dit onderzoek in 2022 starten.

Aanbeveling: Voorkom – samen met andere betrokken ministeries – dat wettelijke eisen op andere beleidsterreinen tot gevolg hebben dat de brandveiligheid voor landbouwhuisdieren vermindert.

Aanbeveling (tevens aan LTO en Verbond van Verzekeraars): Breng in kaart welke technologische innovaties en bedrijfsmatige ontwikkelingen de stalbrandveiligheid kunnen verslechteren en zorg voor passende beheersmaatregelen.

Bovenstaande twee aanbevelingen zullen gecombineerd worden tot één onderzoeksvoorstel. Er wordt een voorstel geschreven om onderzoek te laten uitvoeren naar de verschillende technologische innovaties en andere maatregelen in stallen die de brandveiligheid verkleinen. Tegelijkertijd wordt er ook gekeken met welk beleid en regelgeving deze maatregelen verband houden. Hiervoor zal dit jaar een onderzoeksvoorstel worden geschreven, samen met het Verbond van Verzekeraars en LTO. Naar verwachting zal ook dit onderzoek in 2022 starten.

Daarnaast zijn we waakzaam bij lopende ontwikkelingen en innovaties die mogelijk impact hebben op brandveiligheid. Zoals:

- In het kader van de motie van lid Futselaar wordt het verhogen van brandveiligheid opgenomen als harde voorwaarde in de Sbv (gericht op integrale, brongerichte emissiereductie van o.a. ammoniak en methaan) waarvan de planning is deze in het vierde kwartaal van dit jaar opnieuw open te stellen.
- Tijdens de CFEZIL van 4 april jl. is de wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving in het kader van het duurzaam gebruik van daken besproken, waarbij gemeenten de bevoegdheid om, in bepaalde gevallen en onder bepaalde voorwaarden, gebouweigenaren van industriegebouwen waaronder stallen te verplichten tot het aanbrengen van zonnepanelen of andere klimaat adaptieve maatregelen op het dak. Hierbij heeft LNV gewezen op risico's van het ondeugdelijk leggen van zonnepanelen en op het belang om te bezien hoe de geplande wijziging van de NEN-normen (in Q1 2021) vormgegeven worden, en of deze aangescherpte normen de brandveiligheid risico's kunnen mitigeren.

Aanbeveling (alleen aan Veiligheidsberaad en Verbond van Verzekeraars): Verdiep de onderzoeken naar en analyses van stalbranden en benut de opgedane kennis voor het terugdringen van het aantal landbouwhuisdieren dat omkomt door stalbrand. Hierbij moeten in elk geval de volgende onderwerpen aandacht krijgen:
a) Brandoorzaak en het brandverloop b) Werking van brandveiligheidsmaatregelen c) Factoren en omstandigheden die de overlevingskansen van dieren hebben vergroot.

Het Verbond voor Verzekeraars heeft in juni jl. de stalbranden risicomonitor gepubliceerd. Hiermee is een grote slag gemaakt ten aanzien van verduidelijking van de beschikbare data. Daarnaast is er een analyse gedaan van de verschillen met de data van de OvV. Dit zat o.a. in gebruik van andere definities en media-onderzoek, wat heeft geresulteerd in een correctie van de data (ook bij de OvV). Wat betreft de andere aanbevelingen wordt momenteel door beide partijen gewerkt aan een uitwerking, die zij zelfstandig aan de OvV zullen toesturen. Ondanks dat de aanbeveling niet aan de overheid gericht is, is het advies deze wel in de brief te noemen en aan te geven dat u toe zal zien op opvolging ervan.

Directoraat-generaal Agro
Directie Dierlijke Agroketens en
Dierenwelzijn

Kenmerk
DGA-DAD / 21237303