Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2023–2024

36 410 XIV Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2024

Nr. 23 **BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 januari 2024

In 2022 hebben er 42 stalbranden plaatsgevonden[1]. Hierbij zijn in totaal 130.045 dieren omgekomen. En ook begin deze maand zijn er bij een grote stalbrand in het Gelderse dorp Puiflijk ongeveer 50.000 kippen omgekomen. Dit is een verschrikkelijke gebeurtenis, in de eerste plaats voor de dieren maar ook voor alle betrokkenen. Iedere stalbrand en ieder dodelijk dierlijke slachtoffer is er één te veel, en bevestigt de noodzaak van voortvarend, daadkrachtig en effectief beleid. De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft op 8 oktober 2021 naar aanleiding van het rapport «Stalbranden» van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) een verscherpte aanpak van stalbranden[2] aangekondigd, met als doel het realiseren van een halvering van het aantal dodelijke stalbranden en dodelijke dierlijke slachtoffers per sector in 2026. Deze aanpak kent zowel preventieve maatregelen die helpen stalbranden te voorkomen, als schadebeperkende maatregelen die bij het ontstaan van een brand gericht zijn op het beperken van de brand- en rookverspreiding naar dierverblijven.

Met deze brief informeer ik zoals eerder toegezegd[3] de Tweede Kamer over de stand van zaken van de aanpak van stalbranden. Met deze brief doe ik tevens de toezegging[4] af om de Tweede Kamer te informeren over de resultaten van het WUR onderzoek naar innovaties en brandveiligheid. In het eerste deel van deze brief ga ik in op de preventieve maatregelen. In het tweede deel van deze brief ga ik in op de schadebeperkende maatregelen.

---

[1] https://bipublic.verzekeraars.nl/Home/ShowReport/6a1c3f7b-abe8–47e7-bb05–4a966e9c9ebd.
[2] Kamerstuk 35 925 XIV, nr. 7.
[3] Kamerstuk 35 925 XIV, nr. 7.
[4] Toezegging TZ202211–102.

kst-36410-XIV-23
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2024

Preventieve maatregelen

De eerste stap die ik gezet heb, is de invulling van preventieve maatregelen. Ik wil hiermee het onstaan van een stalbrand zoveel mogelijk voorkomen. Hiervoor werk ik, zoals eerder gemeld aan de Tweede Kamer[5], momenteel aan de invoering van een verplichte jaarlijkse brandveiligheidskeuring voor alle veehouderijen én een verplichte drie- of vijfjaarlijkse elektra- en zonnestroominstallatiekeuring, afhankelijk van het aantal gehouden dieren. De ontwerpAMvB waarmee deze keuringen verplicht gesteld gaan worden, heb ik op 10 januari jl. ter voorhang naar de Tweede en Eerste Kamer gestuurd[6]. In de nota van toelichting bij de ontwerpAMvB ga ik uitgebreid in op deze twee keuringen. Om het complete beeld van de aanpak te schetsen in deze brief zal ik ook de keuringen kort toelichten.

Lopende de voorhang en de daarna volgende processtappen werk ik de keuringen die in de ontwerp-AMvB zijn opgenomen alvast nader uit in een concept-ministeriële regeling. Voor de uitgebreide elektra- en zonnestroom-
installatiekeuring heb ik besloten aan te sluiten bij in de praktijk bestaande keuringen, namelijk Scope 10 Elektrisch Materieel en Scope 12 Zonnestroominstallaties van SCIOS[7]. Deze keuringen worden in de praktijk al veel uitgevoerd, omdat dit door bijvoorbeeld verzekeraars wordt gevraagd. Een brandveiligheidskeuring moet echter nog ontwikkeld worden. Voor de ontwikkeling van deze keuring zet ik binnenkort een opdracht in de markt, waarbij onder andere de volgende zaken als randvoorwaarde voor uitwerking worden meegegeven: omgang met brandrisico's, orde en netheid van de stal, en de aanwezigheid van bluswater en de rol van de brandweer, ter uitvoering van de motie van de leden Tjeerd de Groot (D66) en Akerboom (PvdD)[8].

Aangezien deze jaarlijkse brandveiligheidskeuring nog niet is ontwikkeld, is het van belang dat de markt de mogelijkheid krijgt om zich optimaal voor te bereiden op het uitvoeren van deze nieuwe keuring. Het is wel van belang dat veehouders tijdens die periode al aan de slag gaan met het verbeteren van brandveiligheid in hun stallen. Dit belang is ook benadrukt tijdens overleg met de sector. Daarom is het mijn voornemen om te regelen dat de veehouder gedurende de eerste twee jaar na inwerkingtreding van de regelgeving zelf een brandveiligheidsscan uitvoert op de desbetreffende veehouderijlocatie. Na die twee jaar wil ik de stap zetten naar een keuring door een externe partij. Ik heb RVO opdracht gegeven om een gedragsonderzoek onder veehouders uit te voeren. Dit onderzoek heeft als doel om inzicht te krijgen in hoe de brandveiligheidsscan en de keuring door een externe partij het meest effectief ingevuld kunnen worden, zodat deze optimaal bijdragen aan het brandveiligheidsmanagement op de veehouderijlocatie. De bevindingen uit het gedragsonderzoek neem ik mee in de verdere invulling van de jaarlijkse brandveiligheidskeuring in de ministeriële regeling.

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) zijn aangewezen als uitvoerende en handhavende organisaties voor deze regelgeving en zijn nauw betrokken bij de invulling van de ministeriële regeling. De uitvoering en het toezicht door RVO en NVWA zal voornamelijk administratief zijn aangezien het er vooral om gaat dat de veehouders zich aan de keuringsplicht houden.

---

[5] Kamerstuk 28 286, nr. 1293.
[6] 2024Z00138.
[7] https://www.scios.nl/Scopes.
[8] Kamerstuk 33 835, nr. 224.

Eerder heb ik de Kamer geïnformeerd[9] dat de planning erop gericht is om de ministeriële regeling en de AMvB gelijktijdig in werking te laten treden. De precieze datum van inwerkingtreding zal in een later stadium worden bepaald, onder andere omdat de jaarlijkse brandveiligheidskeuring nog ontwikkeld moet worden. Naar verwachting zal de ontwikkeling van de brandveiligheidskeuring in Q3 van 2024 afgerond zijn. Hierna kan de internetconsultatie van de concept-ministeriële regeling starten. Na de internetconsultatie moeten er nog een aantal stappen worden gezet, namelijk de agrarische bedrijfstoets, de regeldruktoets, de uitvoerbaarheid- en handhaafbaarheidstoets door de beoogd toezichthouder en notificatie bij de Europese Commissie.

Schadebeperkende maatregelen

Naast de preventieve maatregelen zoals hierboven uiteengezet, zet ik ook in op schadebeperkende maatregelen die bij het ontstaan van een brand gericht zijn op het beperken van de brand- en rookverspreiding naar dierverblijven en het beperken van slachtoffers. Met de motie van het lid Vestering (PvdD) is de regering verzocht de adviezen van de OvV, waaronder een maximaal aantal dieren per brandcompartiment en het verplicht compartimenteren van de technische ruimte, in het maatregelenpakket tegen stalbranden[10] op te nemen. Zoals ik eerder gemeld heb aan de Tweede Kamer[11], was nader onderzoek noodzakelijk om de aanbevelingen van de OvV gericht op het beperken van brand- en rookverspreiding om te kunnen zetten in concrete en goed onderbouwde maatregelen. Dat onderzoek heb ik door Wageningen University & Research (WUR) uit laten voeren. Daarbij is door WUR gekeken naar drie aanbevelingen van de OvV:

1. Verplichte compartimentering van de technische ruimte van bestaande veestallen. Deze maatregel houdt in dat de technische ruimte als apart brandcompartiment beschouwd wordt en dat deze ruimte brandwerend uitgevoerd wordt ten opzichte van de dierruimten.
2. Maatregelen die de overlevingskans van landbouwhuisdieren bij een stalbrand vergroten.
3. Het voorkomen – samen met andere betrokken ministeries – dat wettelijke eisen op andere beleidsterreinen tot gevolg hebben dat de brandveiligheid voor landbouwhuisdieren vermindert.

Wegens beperkte capaciteit bij WUR en een tussentijdse uitbreiding van de scope van het onderzoek, heb ik de resultaten in december 2023 ontvangen in plaats van in het voorjaar van 2023, zoals eerder toegezegd[12]. De resultaten van het onderzoek van WUR zijn in twee rapporten verwerkt die bijgevoegd zijn bij deze brief.

Verbeteren brandveiligheid bestaande stallen

Het eerste rapport van WUR getiteld «Verbeteren brandveiligheid bestaande stallen in de veehouderij» richt zich op de aanbeveling van de OvV om de technische ruimte van bestaande stallen te compartimenteren. Uit dit rapport blijkt dat de brandveiligheidsvoorschriften uit het toenmalige Bouwbesluit 2012[13] gebaseerd zijn op het doel om menselijke slachtoffers te voorkomen door middel van tijdige evacuatie. Het

[9] 2024Z00138.
[10] Kamerstuk 36 200 XIV, nr. 65.
[11] Kamerstuk 28 286, nr. 1261.
[12] Toezegging TZ202211–102.
[13] per 1 januari 2024 is het Bouwbesluit 2012 overgegaan in het Besluit bouwwerken leefomgeving.

voorkomen van dierlijke slachtoffers is geen onderdeel van dit doel. Dieren worden gezien als onderdeel van het productieproces. Daarbij is relevant dat dieren, in tegenstelling tot de meeste mensen, niet zelfredzaam zijn en in veel gevallen slecht of niet evacueerbaar zijn.

Daarnaast concludeert WUR ten aanzien van de compartimentering van de technische ruimte dat in de meeste bestaande stallen geen technische ruimte aanwezig is, zoals gedefinieerd in het toenmalige Bouwbesluit 2012[14]. Deze constatering geldt ook voor stallen die gebouwd of verbouwd zijn ná de wijziging van het toenmalige Bouwbesluit in 2014, op grond waarvan elke technische ruimte moet worden uitgevoerd als een afzonderlijk brandcompartiment. WUR concludeert daarnaast dat als een technische ruimte wel aanwezig is, het effect van het verplicht compartimenteren hiervan op het vergroten van de brandveiligheid in bestaande stallen slechts heel beperkt is. Op het ontstaan, de verspreiding en de beheersing van een stalbrand zijn namelijk veel verschillende factoren van invloed. Met het verplicht compartimenteren van de technische ruimte wordt wel de branduitbreiding beperkt, maar de rookverspreiding die voor de overlevingskans van dieren een kritische factor is, wordt onvoldoende beperkt. Het beoogde effect, het significant beperken van het aantal dierlijke slachtoffers, wordt daarmee onvoldoende bereikt. Deze maatregel zal de eigenaar van een gebouw voor kosten gaan plaatsen terwijl het rendement (uitgedrukt in het vergroten van de brandveiligheid ten opzichte van de investeringen) ervan nihil is.

WUR constateert in het rapport dat in bestaande stallen die meestal geen technische ruimte hebben, wel vaak verspreid door de stal ruimten aanwezig zijn met daarin veel elektrische apparatuur en installaties, waardoor er een verhoogd risico is op het ontstaan van brand. Deze ruimten kunnen worden gezien als risicoruimten. Het in een bestaande stal uitvoeren van een dergelijke ruimte als een apart brandcompartiment is echter niet eenvoudig en vergt in veel gevallen grote bouwkundige aanpassingen. Vaak is dit zelfs onmogelijk, zoals op een varkensbedrijf waar de meeste apparaten in de centrale gang hangen die ook onderdeel uitmaakt van het ventilatiesysteem. Ook voor nieuw te bouwen stallen adviseert WUR dit niet te verplichten zonder dat er eerst meer inzicht is in hoe een integraal brandveilige stal gebouwd moet worden.

WUR concludeert dat de mate van brandveiligheid van een stal integraal beoordeeld dient te worden en dus niet op losse onderdelen, om beter inzichtelijk te maken bij het verlagen van welk risico het meeste effect wordt bereikt. Daarmee kan schijnveiligheid en desinvestering voorkomen worden. Volgens WUR kan het denkkader «Basis voor brandveiligheid»[15] van de Brandweer hiervoor gehanteerd worden. Dit denkkader brengt de verschillende factoren die invloed hebben op een brand en die beïnvloed worden door een brand in kaart. Aan de hand van dit denkkader kan de effectiviteit van een brandveiligheidsmaatregel voor een specifiek gebouw beoordeeld worden. Het effect van een maatregel kan namelijk per staltype, diercategorie of zelfs per individueel bedrijf verschillen. Maatwerk is hierin dus erg belangrijk. Echter, dit bestaande denkkader «Basis voor brandveiligheid» is momenteel alleen gericht op brandveiligheid voor mensen. Dieren zijn hier niet door beschermd. WUR adviseert dan ook om een denkkader «Basis voor brandveiligheid» specifiek voor het bedrijfsmatig houden van dieren te ontwikkelen.

---

[14] Een ruimte voor het plaatsen van de apparatuur, noodzakelijk voor het functioneren van het bouwwerk, waaronder in ieder geval begrepen een meterruimte, een liftmachineruimte en een stookruimte.

[15] https://nipv.nl/basis-voor-brandveiligheid/.

Vergroten overlevingskans dieren bij brand

Het tweede rapport van WUR getiteld «Vergroten overlevingskans landbouwhuisdieren bij brand» richt zich op maatregelen die de overlevingskans van dieren vergroten, en op de impact van wettelijke eisen op andere beleidsterreinen zoals milieu en dierenwelzijn. Uit dit rapport blijkt dat het evacueren van dieren in veel gevallen niet mogelijk is, omdat dieren in de intensieve veehouderij over het algemeen niet zelfredzaam zijn. Voor dieren die niet gewend zijn om te worden verplaatst (met name pluimvee en varkens) is evacuatie bij brand nagenoeg onmogelijk. Naar aanleiding van de beperkte mogelijkheid tot het evacueren van dieren beveelt WUR aan om maatregelen om de overlevingskans van dieren te vergroten te richten op het voorkomen van het ontstaan van brand of branduitbreiding. Hierbij kan, los van elektra- en brandveiligheidskeuringen, gedacht worden aan technische mogelijkheden zoals preventieve detectiesystemen, en mogelijkheden om overslag naar andere dierruimten te voorkomen zoals een brandwerende scheiding.

Echter, voordat dit soort maatregelen genomen kunnen worden, adviseert WUR dat eerst het hiervoor genoemde denkkader «Basis voor brandveiligheid» voor het bedrijfsmatig houden van dieren wordt ontwikkeld, om in kaart te brengen hoe een stal integraal brandveilig gebouwd kan worden. Bij het los toepassen van dergelijke maatregelen is de kans groot op schijnveiligheid. Bijvoorbeeld, een detectiesysteem in een ruimte met verhoogd risico op het ontstaan van brand verhoogt alleen de overlevingskans van dieren als op dat specifieke bedrijf ook een snelle opvolging is in de vorm van bestrijding van de (nog lokale) brand. Integraal brandveilig bouwen is dus van groot belang.

Tot slot concludeert WUR dat wet- en regelgeving met betrekking tot andere thema's dan brandveiligheid, de brandveiligheid op veehouderijbedrijven zowel kan verlagen als verhogen. Bijvoorbeeld, om te voldoen aan de eisen van milieuwetgeving zijn vaak extra (elektrische) installaties nodig, waardoor het risico op het ontstaan van brand en de (snellere) verspreiding van brand en rook toeneemt. In mindere mate geldt dit ook voor het thema dierenwelzijn. Zo kan het gebruik van mestschuiven en -robots het risico op klauwproblemen door een verbeterde stalhygiëne verlagen, maar deze extra elektrische apparaten in de stal verhogen het risico op het ontstaan van brand. Eisen vanuit handelsnormen en private certificeringen zijn veelal gericht op de thema's dierenwelzijn en milieu. Inmiddels zijn in meerdere certificeringsschema's ook voorschriften opgenomen die de verhoging van brandveiligheid nasstreven in relatie tot voorschriften die andere belangen dienen. Daarnaast is bijvoorbeeld in de vernieuwing van de regelgeving rondom stalbeoordeling brandveiligheid één van de aspecten waarop innovaties integraal zullen worden getoetst[16]. WUR beveelt aan om wetgeving op andere beleidsonderwerpen die impact heeft op stallen altijd te toetsen op brandveiligheid aan de hand van het hiervoor genoemde nog te ontwikkelen denkkader «Basis voor brandveiligheid» voor het bedrijfsmatig houden van dieren.

Reactie

Ik ben de OvV erkentelijk voor het op de agenda zetten van brandveiligheid van stallen. Iedere stalbrand is er een te veel en verschrikkelijk voor de dieren en alle betrokken. Het is daarom van groot belang dat het aantal stalbranden en het aantal dodelijke dierlijke slachtoffers flink wordt teruggedrongen. Het is goed dat WUR nader onderzoek heeft gedaan naar aanleiding van de aanbevelingen van de OvV, om de effectiviteit en

[16] Kamerstuk 29 383, nr. 406.

uitvoerbaarheid van de aanbevolen maatregelen nader in kaart te brengen. Met de nadere inzichten uit dit onderzoek kan de brandveiligheid van stallen en bescherming van dieren fundamenteel en effectief verbeterd gaan worden. WUR heeft in haar onderzoek namelijk een fundamentele oorzaak van het probleem inzichtelijk gemaakt: dieren hebben geen eigenstandige plek in het denken over brandveiligheid, en in de bestaande regels voor brandveiligheid van gebouwen. Dat is extra van belang omdat dieren, in tegenstelling tot de meeste mensen, niet zelfredzaam zijn en in veel gevallen niet te evacueren zijn.

Een diergerichte aanpak is daarom ook van groot belang om het aantal stalbranden en dodelijke dierlijke slachtoffers terug te dringen. Het belang van dieren moet eigenstandig en volwaardig meegenomen gaan worden in het denken over brandveligheid en de wet- en regelgeving. Ik onderschrijf het risico waar WUR op wijst, dat het nemen van individuele maatregelen zonder integraal naar de brandveiligheid van een stal te kijken tot schijnveiligheid en desinvesteringen zal leiden. Daarom neem ik de aanbeveling van WUR om een denkkader «Basis voor brandveiligheid» voor het bedrijfsmatig houden van dieren te gaan ontwikkelen over.

Concreet betekent bovenstaande dat ik gelet op dit voorschrijdend inzicht niet in ga zetten op het verplichten van compartimentering van de technische ruimte. In plaats daarvan ga ik het volgende doen:

1. Ontwikkeling denkkader
   Ik laat een denkkader «Basis voor brandveiligheid» specifiek voor het bedrijfsmatig houden van dieren ontwikkelen, waar dierkenmerken in opgenomen worden. Het streven is om dit denkkader eind 2024 gereed te hebben. Aan de hand van dit denkkader kan inzichtelijk worden gemaakt bij het verlagen van welk risico het meeste effect wordt bereikt op het gebied van brandveiligheid in nieuw te bouwen en te verbouwen stallen.
2. Verankering denkkader in wet- en regelgeving
   Ik werk uit hoe het nieuwe denkkader «Basis voor brandveiligheid» voor het bedrijfsmatig houden van dieren in wet- en regelgeving verankerd kan worden. Met deze verankering wil ik ervoor zorgen dat het beperken van dierlijke slachtoffers als brandveiligheidsdoel meegewogen gaat worden bij alle nieuw te bouwen en te verbouwen stallen. Zodra duidelijk is wat het bijbehorende tijdpad hiervoor is, zal ik de Kamer informeren.
3. Toepassing denkkader bij toetsing wet- en regelgeving
   In het kabinet bespreek ik hoe het te ontwikkelen denkkader structureel ingezet kan gaan worden om nieuwe wet- en regelgeving op andere beleidsonderwerpen die impact heeft op stallen te toetsen op brandveiligheid.
4. Intensivering brandonderzoek
   Het Veiligheidsberaad en het Verbond van Verzekeraars zijn naar aanleiding van de aan hen gerichte aanbeveling van de OvV al bezig met intensivering van brandonderzoek. Ik ga samen met deze partijen en de Minister van Justitie en Veiligheid in overleg hoe ik ze hierbij kan ondersteunen. Het gaat dan om brandonderzoek waarbij niet alleen gekeken wordt naar de oorzaak van de brand, maar ook aan de hand van het te ontwikkelen denkkader «Basis voor brandveiligheid» voor het bedrijfsmatig houden van dieren gekeken wordt naar de factoren die van invloed zijn geweest op de ontwikkeling van het incident. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan informatie over de ruimte waarin de brand is ontstaan en de leeftijd van de stal. Door meer inzicht te krijgen in de oorzaak en betrokken factoren, kan ik gerichtere brandveiligheidseisen stellen.
5. Beperking omvang brandcompartiment

Samen met de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) verken ik hoe verdere beperkingen gesteld kunnen worden aan de omvang van een brandcompartiment in het dierenverblijf bij nieuwe en te verbouwen stallen, in het Besluit Bouwwerken Leefomgeving. Eerder heb ik de Tweede Kamer geinformeerd[17] deze maatregel niet verder uit te werken omdat ik deze niet voldoende effectief en proportioneel achtte, en omdat stallen dan anders behandeld zouden worden dan andere gebouwen in de wet- en regelgeving. Op basis van nader overleg met de Minister voor VRO ben ik nu echter tot een andere afweging gekomen. Los van het algehele brandveiligheidsniveau van een groot brandcompartiment, is het namelijk zo dat als er wel een brand uitbreekt in een stal met grote brandcompartimenten, het risico op veel dierlijke slachtoffers meteen groot is. Dat risico moet verkleind worden. Verder laat het WUR onderzoek zien dat er juist wel redenen zijn om stallen niet hetzelfde te behandelen als andere gebouwen in de wet- en regelgeving. Het verkleinen van de omvang van een brandcompartiment leidt er daarnaast toe dat ook het aantal dieren per brandcompartiment vermindert. Met deze maatregel wordt dus ook deels invulling gegeven aan de aanbeveling van de OvV voor het stellen van een maximumnorm voor het aantal dieren per brandcompartiment. Het beperken van het aantal dieren per brandcompartiment wordt daarnaast ook, zoals al eerder aan de Kamer bericht, bezien binnen andere trajecten zoals dierwaardige veehouderij en de herziening van de EU-dierenwelzijnsregelgeving.
Het verkleinen van de omvang van een brandcompartiment in bestaande stallen is volgens WUR helaas technisch moeilijk of niet uitvoerbaar, of brengt hoge investeringen met zich mee, omdat zowel de gevel-, wand- als dakconstructie aangepast moet worden. Daarom focus ik met deze maatregel op nieuw te bouwen en te verbouwen stallen. Deze maatregel is niet afhankelijk van het te ontwikkelen denkkader «Basis voor brandveiligheid» en kan separaat genomen worden. Het voorbereiden van deze maatregel samen met de Minister voor VRO zal ik dan ook zo snel mogelijk verder brengen. Zodra duidelijk is wat het bijgehorende tijdpad is, zal ik de Kamer daar over informeren.

Voor bestaande stallen zet ik op dit moment vooral in op de twee preventieve keuringen die ik eerder in deze brief toegelicht heb. De maatregelen die het meeste effect hebben op de overlevingskans van dieren, zijn volgens WUR namelijk maatregelen die het ontstaan van brand of branduitbreiding voorkomen. Met de voorgenomen keuringen wordt de bewustwording bij de stalgebruiker en daarmee de kans op het ontstaan van brand significant beperkt. Ik voer deze maatregelen dan ook zo snel als mogelijk uit.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
P. Adema

[17] Kamerstuk 28 286, nr. 1261.