Docnr108

Provincie Noord-Brabant

Memo

Onderwerp
Verdiepingssessie Ammoniakemissie-eisen in de Omgevingsverordening

Datum
8 mei 2025
Documentnummer

Aan
Gedeputeerde Dirken
Kopie aan
Gedeputeerde Boelema
van
5.1.2.e
Telefoon
(5.1.2.e
Email
5.1.2.e @brabant.nl

Disclaimer
Dit memo geeft een eerste aanzet voor bespreking van de problematiek inzake de ammoniakemissie-eisen zoals opgenomen in de Omgevingsverordening. Het gaat daarbij om drie samenhangende sporen vanuit vergunningverlening, toezicht en handhaving, beschikbaarheid van systemen en 5.1.5 In juni 2024 hebben GS opdracht gegeven om een aantal zaken nader te onderzoeken. Hiervoor hebben wij externe adviezen gevraagd. De hoofdconclusies daaruit zijn in dit memo opgenomen. De adviezen vragen om een nadere toelichting en het zijn nog concept-adviezen. Deze zijn nu alleen aan de gedeputeerde verstuurd via de mail.
Het is belangrijk om de problematiek nu al wel aan te kaarten vanwege de ontwerpwijziging van de OV die is geagendeerd voor GS 20 mei. Daarom vindt deze verdiepingssessie in twee delen plaats:
12 mei tijdens BO: informeren over problematiek en hoofdlijnen van concept-adviezen.
19 mei verdiepingssessie: bestuurlijke richting bepalen aan de hand van specifieke vragen die in een aanvullende notitie volgende week worden verstuurd.

Aanleiding
De uitvoering van de ammoniakemissie-eisen, zoals opgenomen in de Omgevingsverordening Noord-Brabant, loopt steeds verder vast en leidt daardoor tot steeds meer problematiek. Het is wenselijk om in een verdiepingssessie de problematiek nader toe te lichten en mogelijke opties te verkennen. Dit memo is in samenwerking opgesteld door team OV en team VTH.

Doel
Informeren over problematiek en bestuurlijk richting bepalen over de omgang (incl. uitvoering) met de ammoniakemissie-eisen in de Omgevingsverordening.

Problematiek
Vanuit drie (samenhangende) sporen stapelt de problematiek rondom de uitvoering van ammoniakemissie-eisen voor huisvestingssystemen zich op:

Haalbaarheid voldoen aan de ammoniakemissie-eisen
GS hebben in juni 2024 opdracht gegeven om nader onderzoek te doen naar de haalbaarheid van de ammoniakemissie-eisen. Oorzaak hiervoor is de ontstane onzekerheid dat veel, maximaal toegestane emissiewaarden en daaraan gerelateerde reductiepercentages niet of moeilijk haalbaar zijn. Voor een aantal categorieën geldt dat er geen emissiereducerende huisvestingssystemen beschikbaar zijn. Dit onderzoek is uitgevoerd door 5.1.2.e Zij hebben de verminderde afname van emissies bij

het hanteren van geen eisen dan wel geen verdere aanscherping van eisen als volgt becijferd:

1. Voor kleine diercategorieën[1] (samen goed voor 5% van de vergunde NH3-emissie in 2024) wordt een verminderde afname van 0,37 kton verwacht t.o.v. 2028. Dat is dus het verschil tussen voldoen aan de strengste eisen per 2028 en het geheel niet hoeven voldoen aan deze eisen, omdat er geen beschikbare huisvestingssystemen zijn voor deze diercategorieën;
2. Voor diercategorieën waarvoor de eisen zijn aangescherpt[2] per 1 juli 2024 (samen goed voor 57,5% van de vergunde NH3-emissie in 2024) wordt een verminderde afname van 4,8 kton verwacht t.o.v. 2028;
3. Voor biologische varkens- en kippenbedrijven (M100-2023) is de verminderde afname nog onbekend. Dit onderdeel van het onderzoek is nog niet afgerond. Het aandeel biologische bedrijven is in Brabant echter beperkt (0,3% van het aantal varkens en 0,8% van het aantal kippen 2024);
4. Voor veehouderijen die welzijnsconcepten als Beter Leven 2- en 3-ster (niet zijnde biologisch) toepassen is de verminderde afname (nog) onbekend.

Op korte termijn lijken geen generiek toepasbare technieken of maatregelen beschikbaar te komen die het mogelijk maken om aan de ammoniakemissie-eisen uit de verordening te voldoen.



[1] Vleesstieren en overig vleesvee 8-24 maanden (HA5), fokstieren en overig rundvee ouder dan 2 jaar (HA6), (opfok) kippen in scharrelhuisvesting (HE1), legkoppen scharrelhuisvesting (HE2), konijnen (HK1 en HK2) en vleeskalkoenen (HG4).

[2] Melk- en kalfkoeien (HA1), vrouwelijk jongvee < 2 jaar (HA2), vleeskalveren < 1 jaar (HA3), zoogkoeien > 2 jaar (HA4), geiten (HC1, HC2 en HC3), vleeskuikencategorieën (HE3, HE4 en HE5) en vleesparelhoenders (HF1).

5.1.5
5.1.5
5.1.5
5.1.5
5.1.5
5.1.5
5.1.5
5.1.5
5.1.5
5.1.5
5.1.5
5.1.5
5.1.5
5.1.5

Toezicht en handhaving is praktisch onmogelijk

De omgevingsdiensten hebben aangegeven geen uitvoering meer te kunnen geven aan de ammoniakemissie-eisen. Vergunningverlening is vooralsnog niet mogelijk door het uitblijven van duidelijkheid over de werking van huisvestingssystemen (gerelateerd aan de Or-systematiek) en dat het moeilijk is een passende beoordeling op te stellen. Samen met het nu verplichte intern salderen (additionaliteitstoets) is vergunningverlening en daarmee legalisatie volledig uit het zicht. Dit heeft consequenties voor de bedrijven die conform de routekaart 2024 voor 1 oktober 2023 een vergunningaanvraag hebben gedaan.
Ingevolge de Landelijke Handhavings Strategie is afzien van handhaving bij overtreding alleen mogelijk als er zicht is op legalisatie. Nu dat zicht ontbreekt, zijn de bedrijven (ondanks de aanvraag) in overtreding en moeten zij op andere wijze aan de ammoniakemissie-eisen voldoen.
Als een bedrijf kiest voor aanpassen, is minder dieren houden nagenoeg de enige resterende mogelijkheid. Om te kunnen voldoen aan de OV-eisen gaat het dan bij veel bedrijven over een substantiële afname van dieren. Dit kan, afhankelijk van een specifieke bedrijfssituatie, de levensvatbaarheid van het bedrijf raken. De vraag rijst dan of een dergelijke maatregel nog evenredig/proportioneel is. Dit bemoeilijkt de naleving van de ammoniakemissie-eisen en kan er toe leiden dat naleving niet kan worden afgedwongen. Aan de andere kant dwingen rechtszaken de provincie wel tot handelen.
Voor nadere toelichting van het huidige toezicht op de ammoniakemissie-eisen, zie bijgaand schema waarin de situatie versimpeld is weergegeven. In de praktijk is de complexiteit veel groter (en zeer afhankelijk van de specifieke bedrijfssituatie).

Aandachtspunten

Emissiefactoren

In de Kamerbrief van 25 november 2022 heeft de toenmalig Minister voor Stikstof en Natuur aangegeven dat de emissiefactoren uit de Rav/Or voor alle typen emissiearme huisvestingssystemen niet meer kunnen worden toegepast in vergunningverlening. Er moet aan de hand van een passende beoordeling worden bekeken of significante gevolgen kunnen worden uitgesloten. Daartoe is vervolgens in december 2023 een handreiking passende beoordeling vastgesteld door GS, onder meer vanwege het uitblijven van een handreiking vanuit het Rijk.

Met de uitspraak van de Raad van State over de biologische combi-luchtwasser op 4 september 2024 is gebleken dat onze handreiking passende beoordeling nog altijd onvoldoende zekerheid biedt om luchtwassers te kunnen vergunnen. In reactie daarop hebben GS een brief gestuurd aan de Raad van State en aan de Minister van LVVN. De Raad van State wijst echter terug naar GS als bevoegd gezag.
De Minister schetst het proces waar het Rijk mee bezig is, maar biedt nog geen concrete oplossingen op dit moment.

Voor chemische luchtwassers is een extra onderzoeksvraag uitgezet bij de WUR. Uit het advies van de WUR d.d. 24 april 2025 is gebleken dat er geen reden is om aan te nemen dat een chemische luchtwasser niet tot de opgegeven reductie zou kunnen komen (die overigens voldoet aan onze ammoniakemissie-eisen), maar dat voor een goede borging continu-metingen nodig zijn. Uit ervaring met een pilot die in Brabant wordt uitgevoerd naar continu-metingen blijkt dat de kosten daarvan op dit moment circa €200.000,- per stal per jaar bedragen. Er is geen aanleiding om aan te nemen dat dit op korte termijn veel minder zal worden, waardoor continu-metingen voor de meeste bedrijven niet betaalbaar zullen zijn. Daarmee is er voor bedrijven (nog) geen alternatief voor de keuze 'aanpassen' uit de Routekaart Veehouderijen anders dan minder dieren.

Additionaliteit
De uitspraak van de Raad van State over intern salderen op 18 december 2024 maakt dat we op dit moment geen vergunningen kunnen verlenen voor intern salderen. De hoofdreden daarvoor is dat we de additionaliteit niet kunnen onderbouwen.
Een bevestiging dat we dat op dit moment niet kunnen, is gedaan in de uitspraak van Rechtbank Oost-Brabant op 16 april 2025 inzake het afwijzen van de intrekkingsverzoeken van tien piekbelasters, waarbij de besluiten zijn vernietigd en er een opdracht ligt om binnen 26 weken nieuwe besluiten te nemen. Aanvullend moet binnen 26 weken worden gekomen tot andere passende maatregelen, dan wel moeten passende maatregelen worden aangekondigd waarmee binnen een jaar wordt gekomen tot blijvende, substantiële depositiereductie op de betrokken gebieden.

MCEN
De Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel is sinds begin 2025 bezig om te zoeken naar oplossingen voor de stikstofproblematiek op Rijksniveau. De Minister heeft daartoe op 25 april 2025 de Kamerbrief 'Startpakket Nederland van het slot' gepresenteerd. Het gaat daarbij om de volgende viersporenaanpak:

- Een gefaseerde, fundamentele aanpassing van het vergunningenstelsel (spoor 1);
- Een maatregelenpakket dat zorgt voor een structurele daling van stikstof-emissies en gericht is op natuurbehoud en -herstel (spoor 2);
- Aandacht voor de maatschappelijke en sociaaleconomische gevolgen van de rechterlijke uitspraak1 voor burgers, bedrijven en gebieden, inclusief ondernemers die nu tussen wal en schip vallen (spoor 3); en
- De inzet van het kabinet op Europees niveau (spoor 4).

De Landsadvocaat heeft zich in een advies uitgelaten over het aangekondigde maatregelenpakket en geoordeeld dat dit naar verwachting voor de meeste N2000-gebieden onvoldoende zorgt om verslechtering te voorkomen. Er zullen aanvullende gebiedsspecifieke bronmaatregelen en natuur(herstel)maatregelen nodig zijn. Als die in

kaart zijn en wordt geborgd dat die maatregelen door de Staat of door de betreffende provincie daadwerkelijk en tijdig worden getroffen, zorgt dat voor een goed perspectief op het verlenen van natuurvergunningen met intern of extern salderen. Zonder gebiedsgerichte doorrekening en zonder de voorgenoemde maatregelen, inclusief tijdige uitvoering en goede borging, is geen sprake van het gewenste perspectief op juridisch houdbare vergunningverlening.

Schematisch overzicht op hoofdlijnen van huidig toezicht op ammoniakemissie-eisen

