Bijlage 1 Achtergrond bijstelling aanpak ammoniakemissie-eisen veehouderijen OV

In deze achtergrondnotitie voor GS is het voorstel voor de bijstelling van de aanpak ammoniakemissie-eisen op diverse deelaspecten nader toegelicht.

Inhoud

Ammoniakemissie-eisen voor veehouderijen als passende maatregel 1
Van emissie-sturing op dierplaatsniveau naar locatie-emissieplafond 2
Niet opvullen met dierplaatsen.....2
Van harde eisen naar normen 3
Van vergunningplicht naar melding en maatwerkvoorschrift 4
Juridische borging met een maatwerkvoorschrift.....4
Aanvragen omzetten naar een melding 4
Economische haalbaarheid.....5
Wijzigingen in OV.....5
Raakvlakken met andere beleidsontwikkelingen 6
Intrekkingsbeleid veehouderijen 6
Piekbelastersaanpak 6
Overgangsgebiedenbeleid.....6

Ammoniakemissie-eisen voor veehouderijen als passende maatregel

Vanaf 2009 is in Brabant de noodzaak onderkend om ammoniakemissie van veehouderijen te beperken vanwege de instandhoudingsdoelen van Natura 2000-gebieden. De in het Convenant 'Stikstof en Natura 2000' opgenomen afspraken zijn 'vertaald' naar juridisch bindende provinciale emissie-eisen die uiteindelijk in de Omgevingsverordening (OV) terecht zijn gekomen. In eerste instantie ging het hierbij alleen om eisen aan huisvestingssystemen, in de loop der jaren zijn steeds meer andere maatregelen mogelijk gemaakt.
Uitgangspunt in het convenant is dat er een noodzaak bestaat om maatregelen te treffen vanwege de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden. Dit komt overeen met het bepaalde in artikel 6, tweede lid, Habitatrichtlijn (Hrl) én art 2.4, derde lid, Wet natuurbescherming (Wnb) dat de grondslag vormt voor Provinciale Staten om regels te stellen (thans artikel 4.1 en 4.6 Omgevingswet (Ow)). Daarom worden de ammoniakemissie-eisen in de OV (en haar voorlopers: de IOV, de Verordening Stikstof en Natura 2000 en Verordening natuurbescherming) aangemerkt als een 'passende maatregel'. Dat kan ook niet anders, omdat PS anders geen bevoegdheid hebben om dit soort regels op te leggen aan ondernemers. Op provinciaal niveau zijn PS en GS wettelijk verplicht om passende maatregelen te nemen wanneer dat vanwege de staat van instandhouding van Natura 2000-gebieden

noodzakelijk is. Dit is ook eerder aan de Staten gecommuniceerd, zoals in deze statenmededeling (zie kernboodschap 4).

Als in voldoende mate vaststaat dat een passende maatregel is gericht op het verbeteren van de staat van instandhouding valt deze niet onder de Natura 2000-activiteit (dat is een activiteit die mogelijk negatieve effecten heeft op de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebied). Als er geen vergunningenplicht geldt, hoeft ook niet op voorhand met 100 % zekerheid vast te staan dat er geen negatieve effecten optreden op Natura 2000 gebied. Iets wat in de huidige situatie met de onzekerheid over de werking van emissiereducerende maatregelen bij vergunningverlening niet mogelijk is.
Dit sluit aan bij een uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant dat er "*bij het treffen van passende maatregelen geen 100% zekerheid hoeft te zijn over het effect van de maatregelen. Met andere woorden, als een innovatieve techniek wordt voorgeschreven als passende maatregel hoeft het college hierbij niet met 100% zekerheid het effect van deze techniek aan te tonen. Het college kan zelfs de proef op de som nemen en voor een bepaalde tijd een verplichting opleggen.*"

Van emissie-sturing op dierplaatsniveau naar locatie-emissieplafond
In deze aanpak werken we vanuit het huidige systeem van emissie-sturing op dierplaatsniveau stapsgewijs toe naar een bedrijfslocatie-emissieplafond.
Na ontvangst van de melding (zie hieronder) bepalen we aan de hand van de per 1 juli 2024 (hokdieren)/2026 (rundvee) aantal dieren in vergunde aanwezige stallen en de leeftijd van de daarin aanwezige huisvestingssystemen gecombineerd met de normen in bijlage VI wat de op die datum toegestane emissie is. Dit op basis van de feitelijk aanwezige productiecapaciteit. Dat is het start bedrijfslocatie-emissieplafond dat in gaat op 1 juli 2026.
Dit plafond neemt in de loop van de tijd af als meer huisvestingssystemen op de locatie de termijn van 15 respectievelijk 20 jaar bereiken en een strengere norm is gaan gelden. Vanaf dat moment moeten ze aan de dan geldende normen (BBT) voldoen voor weer een periode van 15 of 20 jaar.
De veehouder is vervolgens vrij in het kiezen van de manier waarop hij of zij dit emissieplafond realiseert, mits de toegepaste aanpak is gebaseerd op methoden die in de menukaart zijn opgenomen (inclusief bijbehorende emissiefactor). Voorwaarde voor opname is dat er voldoende wetenschappelijke consensus bestaat dat met de systemen en maatregelen die in de menukaart staan, voldaan kan worden aan de gestelde normen in bijlage VI.

Niet opvullen met dierplaatsen
Bij een passende maatregel moet in voldoende mate aannemelijk zijn dat er op locatieniveau ten minste sprake is van een substantiële reductie van stikstofemissie en daarmee ook van depositie.
Op grond van de huidige werkwijze van de ammoniakemissie-eisen is een reductie vereist, waarbij de behaalde reductie vervolgens kan worden opgevuld tot aan het plafond van de referentiesituatie. Feitelijk gebeurt dit veelal; de maatregel die leidt tot reductie wordt bekostigd door het houden van meer dieren. Daarmee zorgen de huidige ammoniakemissie-eisen er vooral voor dat er in de deken een reductie plaatsvindt. Veehouders moeten immers (bij diverse diercategorieën) productie- of fosfaatrechten kopen van derden om meer dieren te kunnen houden. Daarnaast

worden elders oudere stallen gesloopt (o.a. stalderen of er wordt geen vee meer in gehouden), zodat er per saldo een verduurzaming plaatsvindt. Maar op locatieniveau hoeft er geen emissiereductie op te treden. Daardoor is er nu altijd een vergunning vereist om met zekerheid te kunnen stellen dat er geen significante negatieve effecten op N2000-gebieden plaatsvinden (vanwege enerzijds intern salderen en anderzijds onzekerheden over de werking van systemen, c.q. de Rav/Or-systematiek).

Om zekerheid te krijgen dat er feitelijk stikstofreductie op locatieniveau optreedt, moet 'opvullen' (meer dieren gaan houden ten koste van de behaalde reductie) binnen de aanpak ingeperkt worden. Bij de toepassing van de passende maatregel is opvulling of uitbreiding in dierplaats daarom niet mogelijk. Opvullen is daarom alleen mogelijk door het aanvragen van een vergunning.
Doordat alleen systemen en maatregelen toegepast mogen worden uit de menukaart (en waarover consensus bestaat dat die een bepaalde reductie geven), ontstaat er zekerheid dat er op locatieniveau feitelijk ook reductie plaatsvindt. Dat vergroot de juridische houdbaarheid dat er ook feitelijk sprake is van een passende maatregel die gericht is op instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebied.

Het niet kunnen opvullen tot de vergunde emissie binnen de bijgestelde aanpak heeft een stevige impact op de bedrijfseconomische gevolgen van de maatregelen (zie ook hierna).
Als een ondernemer wil uitbreiden met dierplaatsen of wil omschakelen naar een andere diercategorie om aan de ammoniakeisen te voldoen, is er een natuurvergunning vereist. Dat komt omdat in die gevallen niet meer voldoende aannemelijk gemaakt kan worden dat er feitelijk stikstofreductie plaatsvindt, dus of er sprake is van een passende maatregel. Op dit moment is vergunningverlening lastig vanwege het vereiste dat er 100 % zekerheid moet zijn dat er geen negatieve effecten optreden. Dit betekent dat er onzekerheid is voor veehouders over wanneer uitbreiden weer wel mogelijk is.
De insteek vanuit de passende maatregel is om zo spoedig mogelijk natuurdoelen te realiseren waardoor vergunningverlening weer op gang kan komen.

Van harde eisen naar normen
De route van een passende maatregel biedt meer ruimte in het omgaan met emissiefactoren van stalsystemen en voer- en managementmaatregelen, omdat geen 100% zekerheid noodzakelijk is. Hiervoor worden de huidige harde ammoniakemissie-eisen gewijzigd in normen. Bij het vaststellen van de normen moet zoals hierboven ook aangegeven op basis van een gedegen (wetenschappelijke) onderbouwing aannemelijk zijn dat ze kunnen worden gehaald. Uitgangspunt bij het normeren is het principe van best beschikbare techniek (BBT). BBT wordt bepaald met hulp van beoordeling van deskundigen. Gewerkt wordt met een 'menukaart' van technieken en maatregelen met wetenschappelijk onderbouwde effecten en voldoende mogelijkheden voor monitoring en handhaving. Dit voor zowel huisvestingssystemen als voer- en managementmaatregelen. De wijze om te voldoen aan de normen is een keuze van de ondernemer. Mogelijkheden zijn:

- huisvestingssystemen;
- voer/managementmaatregelen;
- natuurinclusieve veehouderij;
- minder dieren.

Commented [TV1]: Let er op dat deze vooral voldoet aan 100% onzekerheid. Voor IV niet realistisch en rundvee geen enkel effect op bedrijfslocatieniveau. Misschien onder de noemer extensiveren scharen en het verschil met minder dieren is toename grond bij gelijkblijvend aantal dieren

Commented [BB2R1]: Lijkt mij goed. Wil jij tekstvoorstel doen?

Voor de laatste twee mogelijkheden geldt dat deze weliswaar nu al zijn opgenomen in de verordening maar dat de eerder genoemde uitgangspunten ook uitwijzen dat de beoogde effecten een relatief grote onzekerheidsmarge bevatten. Bijvoorbeeld voor natuurinclusieve veehouderijen zijn positieve, kwalitatieve, indicatoren gebruikt die niet zonder meer te vertalen zijn naar een N2000 effect als gevolg van ammoniakemissie- en -depositie. De helft minder dieren leidt bijvoorbeeld niet per definitie tot een halvering van emissie.

Van vergunningplicht naar melding en maatwerkvoorschrift
Omdat er sprake is van een passende maatregel is er geen natuurvergunningplicht. Dat betekent dat er vanuit het bevoegd gezag geen zicht bestaat op hoe een ondernemer gaat voldoen of voldoet aan de ammoniakemissie-eisen. Vanuit de wettelijke taak van de provincie om geborgde maatregelen te treffen en daar ook toezicht op te houden, is het nodig dat een veehouder aangeeft welke maatregelen hij kiest. De afname van ammoniakemissies moet ook juridisch vastgelegd worden om als passende maatregel te kwalificeren. Daarom wordt een meldplicht in de Omgevingsverordening opgenomen. De ondernemer moet dan uiterlijk 4 weken voordat hij de activiteit gaat verrichten (de maatregelen treft) een melding indienen waarin hij aangeeft:

- welke maatregelen hij treft om aan de ammoniakemissie-eisen te voldoen;
- op welke wijze hij die maatregel uitvoert;
- een berekening overleggen hoe hoog de ammoniakemissie is in de bestaande situatie en hoe hoog die wordt na het treffen van de maatregelen.

Juridische borging met een maatwerkvoorschrift
Op basis van de melding nemen GS een maatwerkbesluit waarin in ieder geval de te nemen maatregelen, omvang van veestapel en het berekende emissie-plafond vanuit de stallen op locatieniveau worden vastgelegd. In het geval dat de veehouderij beschikt over een natuurvergunning is het niet mogelijk een separaat maatwerkvoorschrift vast te stellen. Het maatwerkvoorschrift wordt dan als (wijziging van het) vergunningvoorschrift aan de vergunning gekoppeld.
Doordat de meeste bedrijven meerdere dierverblijven hebben die op verschillende momenten aangepast moeten worden (termijn van 15/20 jaar), ontstaat een in de tijd dynamisch, afnemend bedrijfsplafond dat telkens wordt vastgeklikt met een maatwerk- of vergunningvoorschrift. Met dit systeem wordt ook voor ondernemers (voor zover mogelijk) juridische zekerheid geboden over hun referentiesituatie.
Over voorgaande systematiek bestaat (nog) geen jurisprudentie. Het is derhalve niet zeker of een maatwerkvoorschrift als referentiesituatie kan dienen voor de ondernemer. Zowel Hekkelman Advocaten als de landsadvocaat geven in separate adviezen aan dat zij denken dat dit juridisch standhoudt. Juridische zekerheid is er echter niet.

Aanvragen omzetten naar een melding
Diverse ondernemers hebben op basis van de routekaart (terughoudende opstelling bij toezicht en handhaving) en regeling in de Omgevingsverordening (norm van indiening blijft gelden) een aanvraag voor natuurvergunning ingediend voor 1 oktober 2023 om te voldoen aan de ammoniakemissie-eisen van 1 juli 2024. Met de bijgestelde werkwijze kan bij een gelijkblijvend aantal dierplaatsen volstaan worden

met een melding. Daarom worden deze ondernemers aangeschreven en wordt hen gevraagd of ze de aanvraag voor natuurvergunning willen omzetten naar een melding. Hiervoor worden geen leges geheven.

Economische haalbaarheid

Voornoemde wijzigingen betekenen ook iets voor de economische haalbaarheid van de Brabantse aanpak. Waar eerder vergroting van productiecapaciteit mogelijk was in combinatie met de toepassing van reducerende huisvestingssystemen (opvulling), wordt deze mogelijkheid met de passende maatregel beperkt. Enerzijds behoort het tot een normaal ondernemersrisico dat je je bedrijf moet verduurzamen. Dat geldt voor alle bedrijven. De (huidige en toekomstige) regeling sluit aan bij een redelijke afschrijvingstermijn van de huisvestingssystemen. Anderzijds worden er (soms) hoge investeringskosten gevraagd wat (afhankelijk van de situatie) onredelijk kan uitpakken voor ondernemers.

Commented [TV3]: Alternatief "Dit geldt voor alle bedrijven" wat er nu staat is te stellig m.i.. Moet ook mogelijk zijn. (2mld 5.1.2.e)

Met de hiervoor beschreven aanpak worden ondernemers met verouderde stalsystemen verplicht om op uiterlijk 1 juli 2026 maatregelen te treffen om aan de normen voor ammoniakreductie te voldoen. Als zij dit willen bekostigen door meer dieren te (gaan) houden, geldt nog steeds de vergunningenplicht. Zoals al eerder aangegeven is het niet waarschijnlijk dat die op korte termijn verleend kan worden. Gelet op wat we weten van de bedrijfseconomische structuur van de veehouderijbedrijven is er een reëel risico dat dit op een groot deel van de bedrijven leidt tot een sterk negatieve impact op het bedrijfsresultaat.
Gezien het voorgaande is Connecting Agri&Food gevraagd om de bedrijfseconomische gevolgen voor ondernemers in beeld te brengen.
PM Resultaten Connecting Agri&Food

Wijzigingen in OV

De aanpak vraagt om wijzigingen in de OV en bijlage VI van de OV. Het gaat dan om wijzigingen als:

- Meldplicht instellen dat verouderde huisvestingssystemen op bedrijfsniveau/dierplaatsniveau moeten voldoen aan de ammoniakemissie-eisen in bijlage VI, op 1 juli 2026.
- Regelen dat de afname van reductie niet opnieuw ingezet mag worden voor het vergroten van de productiecapaciteit;
- Maatwerk- of vergunningvoorschrift: bij de melding moet de ondernemer aangeven met welke maatregelen en op welke wijze hij aan de ammoniakemissie-eisen gaat voldoen en daarvan een berekening overleggen. De te treffen maatregelen en de berekende emissie worden als locatieplafond vastgelegd met een maatwerk- of vergunningvoorschrift.
- Bijlage VI aanpassen en vervolgens periodiek (jaarlijks) actualiseren ogv BBT en beschikbare maatregelen/systemen:
    - Van eis naar emissienorm voor alle diercategorieën.
    - Bijstelling reductiepercentages met norm ogv BBT
    - Onderzoeken of differentiering van normen voor bestaande respectievelijk nieuwe stal wenselijk is.
    - Toepasbare huisvestingssystemen en andere maatregelen benoemen waarvan aannemelijk is dat de streefreductie gehaald kan worden.
- Voor situaties waarbij een aanvraag is ingediend voor 1 oktober 2023 wordt overgangsrecht opgenomen dat voor die gevallen de ammoniakemissie-eisen van

Commented [EV4]: @5.1.2.e noemen?? Of juist niet?

voor 01-07-2024 blijven gelden.

Raakvlakken met andere beleidsontwikkelingen

Er wordt ook op diverse andere zaken beleid uitgewerkt dat directe en belangrijke raakvlakken heeft met deze bijstelling van de aanpak. Intern gaat het bijvoorbeeld om intrekkingsbeleid en overgangsgebiedenbeleid. Dit beleid wordt zo goed als mogelijk op elkaar afgestemd, met een eenduidige onderbouwing en timing, zodat dit beleid elkaar niet tegenwerkt, maar elkaar juist kan versterken.

Intrekkingsbeleid veehouderijen

In de concept Omgevingsverordening die in december in PS wordt behandeld, is ook het per 1 juli 2026 ingaande tijdelijke handelingsverbod opgenomen voor het oprichten of in gebruik nemen van stallen waarvan de natuurtoestemming drie jaar of langer niet is gebruikt. Voor veehouders betekent dit dat er op eenzelfde moment twee maatregelen van toepassing worden. Dat kan tot onduidelijkheden leiden.

De uitvoering van beide regelingen leidt tot een fors toenemende werkdruk bij de omgevingsdiensten.
Het intrekkingenbeleid veehouderijen vraagt vanwege de individuele benadering de komende periode capaciteit en inzet gericht op het (deels) intrekken van vergunningen. Gelijktijdig vindt er nu een bijstelling plaats van de aanpak ammoniakemissie-eisen die (zeker) in de periode tot 1 juli 2026 leidt tot een grote hoeveelheid meldingen die moeten worden beoordeeld en waarvoor maatwerkvoorschriften moeten worden opgesteld. Voor beide trajecten is inzet op naleving nodig, eventueel gevolgd door handhavend optreden in geval de regels niet worden nageleefd.
Voorgaande zorgt voor veel extra belasting in de uitvoering.

Piekbelastersaanpak

Momenteel lopen acht hoger beroepszaken bij de Raad van State. Dit najaar moeten GS hierover een herstelbesluit nemen. Met individueel maatwerk wordt gekeken wat er nog mogelijk is voor deze ondernemers. Zoals het er nu uitziet, lijkt er weinig mogelijk om aan de uitspraak van de rechtbank te voldoen, anders dan het intrekken van deze vergunning tot ten hoogste 15% van de vergunde situatie. Deze gewijzigde aanpak leidt niet tot voldoende reductie om intrekking te voorkomen. Naast een werkende dekenaanpak, zal voor individuele pieken rondom overbelaste Natura2000-gebieden meer nodig zijn, met een veel forsere reductie op bedrijfsniveau en met een sneller tijdspad, dan met deze bijgestelde aanpak wordt bereikt.

Overgangsgebiedenbeleid

Aanvullend aan de aanpak ammoniakemissie-eisen wordt op het moment beleid uitgewerkt voor overgangsgebieden rond Natura 2000-gebieden, waarbinnen wordt gestuurd op duurzamer en extensiever grondgebruik. De aanpakken en de onderbouwing daarvan worden zo veel mogelijk juridisch en inhoudelijk op elkaar afgestemd. Dat laat onverlet dat vanuit doelbereik voor wateronttrekkingen, gewasbeschermingsmiddelen en stikstofemissies uit veehouderijen verschillende eisen gehanteerd kunnen worden al naar gelang het effect dat de activiteit heeft op de

instandhoudingsdoelstellingen. Voor de aanpak overgangsgebieden wordt voorzien in een plan-mer waarin diverse aspecten verder worden onderzocht.