

Notitie

Achtergrondinformatie Time-to-Market

Datum

19 juli 2022

Vastgesteld door

Gedeputeerde Staten van
Noord-Brabant

Achtergrond

Nederland heeft zich op Europees niveau verplicht om instandhoudingsdoelstellingen op te stellen en te halen voor natuurgebieden waarin soorten en habitattypen voorkomen die vanuit Europees oogpunt bescherming nodig hebben (Natura 2000-gebieden). Dat is opgenomen in de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. In veel Brabantse Natura 2000-gebieden is onder meer de overbelasting van stikstofdepositie een probleem voor de realisatie van deze instandhoudingsdoelstellingen.

Voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen is het van belang dat minder stikstofdepositie terechtkomt in de Natura 2000-gebieden (bronaanpak) en dat de natuur hersteld wordt.

In september 2009 hebben wij samen met de convenantpartners het Convenant Stikstof en Natura 2000 gesloten met als doelstelling om de ammoniakbelasting op de Natura 2000-gebieden vanuit veehouderijstallen substantieel te verminderen en tevens de vergunningverlening voor veehouderijbedrijven rond Natura 2000-gebieden weer vlot te trekken. Dit convenant is uitgewerkt in de Interim omgevingsverordening (voorheen Verordening stikstof en Natura 2000), waarbij de opbrengst volledig ten goede komt aan de daling van de stikstofdepositie op de Natura 2000-gebieden.¹

Hiermee is het een passende maatregel in het kader van de Habitatrichtlijn, ofwel een maatregel gericht op het voorkomen van verslechtingen en verstoringen (in dit geval door stikstofdepositie) die een significant effect kunnen hebben op de soorten en typen waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen. Een passende maatregel kan niet zomaar worden ingetrokken of gewijzigd zonder dat een vergelijkbare vervangende maatregel wordt getroffen.

In juli 2017 is het [maatregelenpakket](#) Versnelling Transitie Veehouderij vastgesteld, waarin het verminderen van ammoniakemissies uit stallen via de toenmalige verordening onderdeel was. Naast het aanscherpen van de stalemissie-eisen, moeten ook verouderde stalsystemen vanaf 1 januari 2022 (is inmiddels gewijzigd in 1 januari 2024) aan de reductie-eisen voldoen. De stalemissie-eisen worden stapsgewijs aangescherpt (drie tijdsperiodes: periode tot 1 januari 2024, periode tussen 1 januari 2024 en 1 januari 2028, periode vanaf 1 januari 2028) om

¹ Sinds 2010 heeft de provincie op basis van de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw98) resp. de Wet natuurbescherming (Wnb) verordeningen vastgesteld waarin ammoniakreductie-eisen zijn opgenomen. Deze verordeningen zijn gebaseerd op artikel 19ke Nbw98 respectievelijk artikel 2.4 Wnb. In deze artikelen wordt aan de provincie de bevoegdheid gegeven om bij verordening regels te stellen voor het treffen van preventieve (ofwel passende maatregelen, artikel 6, tweede lid Habitatrichtlijn) of herstelmaatregelen (ofwel instandhoudingsmaatregelen, artikel 6.2, eerste lid Habitatrichtlijn)). De grondslag is opgenomen in de aanhef van de achtereenvolgende verordeningen, waarmee de regels uit de verordening gekwalificeerd worden als passende - of instandhoudingsmaatregel. De wet biedt geen andere grondslag voor de provincie om regels te stellen. Het voorgaande betekent dat ook de wijzigingen van de verordening in bijvoorbeeld 2017, 2019 en 2020 een passende maatregel betreffen.

flexibiliteit en duidelijkheid te bieden aan de sector. Hiermee wordt innovatie de tijd gegund voor een geleidelijke aanscherping van de norm.

In de periode 2017-2020 hebben enkele wijzigingen van de IOV plaatsgevonden. Hiermee hebben wij meer mogelijkheden geboden aan veehouders om te voldoen aan de eisen. Zo zijn voer- en managementmaatregelen en ruimere weidegang opgenomen en is de mogelijkheid gegeven om op bedrijfsniveau te voldoen aan de stalemissie-eisen in plaats van op dierplaatsniveau. En is de datum om te voldoen aan de stalemissie-eisen verschoven naar 1 januari 2024. De stalemissie-eisen uit de IOV zijn als stikstofreducerende maatregel ook onderdeel van de Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof (BOS).

Innovatie – Time-to-market

Naast het verminderen van ammoniakemissie uit stallen heeft het maatregelenpakket uit 2017 mede tot doel om de ontwikkeling van nieuwe (brongerichte) technieken te stimuleren. Voor varkens, vleeskalveren en geiten waren in 2017 vooral end of pipe technieken (luchtwassers) beschikbaar. Bij varkens worden deze ook op grote schaal toegepast. Voor melkvee en pluimvee zijn brongerichte systemen beschikbaar.

Met het maatregelenpakket ondersteunen wij veehouders om de transitie van de verduurzaming van de veehouderij te versnellen. Eén van de instrumenten daarvoor is het bevorderen van de ontwikkeling en introductie van innovatieve (brongerichte) stalsystemen. Sinds 2017 heeft de inzet van maatregelen gezorgd voor een flinke stimulans om meer innovatieve (brongerichte) systemen te ontwikkelen. Daarin is veel geld, tijd en energie gestopt. De provincie zet in op innovatie van de sector door de inzet van de Taskforce Toekomstbestendige Stallen, waarin de praktijk en samenwerking met boeren, de markt, agrarische belangenverenigingen en de overheid samen komen voor de ontwikkeling van toekomstbestendige stallen. De Taskforce gaat onder andere in gesprek met en ondersteunt veehouders, bedrijven en kennisinstellingen t.b.v. de ontwikkeling van deze systemen. En vanaf 2021 ondersteunt de Taskforce veehouders ook bij de implementatie van stalsystemen zodat verouderde stallen tijdig worden aangepast. Daarover kan u [hier](#) meer informatie vinden. De laatste jaren zijn er steeds meer innovatieve brongerichte stalsystemen beschikbaar of in ontwikkeling voor diverse diercategorieën, zie dit [overzicht](#). Er zijn hierin dus flinke stappen gezet.

In het afgelopen jaar zijn diverse rechtszaken gevoerd waarbij de emissiefactoren van emissiearme stalsystemen in de Regeling ammoniak en veehouderij ter discussie wordt gesteld. De rechtbanken Noord-Nederland en Midden-Nederland geven aan twijfels te hebben over bepaalde Rav-emissiefactoren, de rechtbank Oost-Brabant gaat wel uit van de juistheid van de emissiefactoren maar stelt vragen of deze in individuele praktijksituaties ook behaald kunnen worden. Verder in deze statenmededeling gaan wij hierop in.

Beschikbaarheid systemen: End of pipe steeds integraler

Een afname van emissie uit stallen kan worden gerealiseerd door toepassing van emissie reducerende technieken. Het sturen op vermindering van de ammoniakemissie vanuit stallen, draagt niet vanzelf bij aan het reduceren van

methaan, hiervoor zijn -naast stalaanpassingen- aanvullende maatregelen nodig die voorkomen dat deze emissies alsnog optreden vanuit de mestopslag.

Een meer integrale kijk op het vraagstuk richt zich ook op andere emissies en (milieu)kenmerken zoals CO₂ en methaan, toepassing van bronmaatregelen voor een beter stalklimaat en arbeidsomstandigheden en kijkt ook verder dan alleen het huisvestingssysteem. Veel van deze systemen zijn echter nog in ontwikkeling en per 1-1-2024 nog niet beschikbaar. Daarnaast is de toepasbaarheid van brongerichte huisvestingssystemen in bestaande stallen een aandachtspunt. Om dergelijke systemen in een bestaande stal voor varkens en vleeskalveren toe te kunnen passen, moet de bestaande stal intern nagenoeg geheel gesloopt worden. Het verder praktijkrijp maken van dergelijke systemen kost nog meer tijd. In de varkenshouderij is er op dit moment één brongericht huisvestingssysteem voor kraamzeugen beschikbaar waarmee de vereiste 85% ammoniakemissiereductie kan worden behaald.

Opgemerkt wordt dat het niet zo is dat de keuze er alleen een is van een end of pipe luchtwasser versus een brongericht systeem. Zo worden steeds vaker hybride systemen met mengvormen tussen brongerichte en end of pipe systemen toegepast. Luchtwassers worden op dit moment veelal toegepast in een combinatie met warmteterugwinning. Dit draagt bij aan de ontwikkeling richting gasloos bouwen en de klimaatdoelstelling. Daarnaast dragen deze systemen via de warmteterugwinning ook bij aan het stalklimaat zelf door het conditioneren van de inkomende lucht. Voor gesloten varkensbedrijven is deze investering door de combinatie met warmteterugwinning ook rendabel geworden.

Er zijn huisvestingssystemen in ontwikkeling die emissies brongericht aanpakken. Hier worden vaak combinaties van emissiereducerende maatregelen toegepast, scheiden van mest en urine, snelle afvoer van mest en urine uit de stal, verdunnen met water, koelen van vloeren of toevoegingen aan mest, etc. Veelal is een combinatie van brongerichte maatregelen en (nageschakelde) end of pipe technieken (luchtwasser) nodig om de vereiste van reductie van de ammoniakemissie te realiseren. Deze nageschakelde technieken dragen naast ammoniak ook substantieel bij aan de reductie van geur en fijnstof.

Uitwerking Time to Market per diercategorie

Vleesstieren en overig vleesvee 8-24mnd (A6)

We beperken aanpassing van de ammoniakreductie-eisen ten behoeve van Time to Market tot de strooiselstallen.

Volgens deskundigen is het bij vleesstieren goed mogelijk om een luchtwastechniek (end of pipe) toe te passen in nieuwe, en veelal ook in bestaande stallen en/of een brongerichte maatregel te combineren met een luchtwastechniek.

Een steeds groter deel van de bedrijven met vleesrundvee produceert volgens het Beter Leven Keurmerk of andere concepten die zich vooral op dierenwelzijn richten waarbij huisvesting op strooisel de voorkeur heeft.

Bij strooiselstallen zijn geen initiatieven om de emissie uit strooiselstallen te verminderen. Ook de deskundigen zien tot op heden geen beweging, noch bij de sector, noch bij de rijksoverheid. Dit is volgens de deskundigen mogelijk mede

ingegeven door de zorg dat de emissie vanuit een strooiselstal beduidend hoger zou kunnen zijn dan de emissiefactor die nu van toepassing is.

Fokstieren en overig rundvee ouder dan 2 jaar (A7)

Voor fokstieren en overig rundvee ouder dan 2 jaar sluiten we aan bij A6. In deze categorie zitten naar verwachting ook bedrijven die voldoende grond hebben om via de uitzondering voor natuurinclusieve bedrijfsvoering te voldoen aan de (I)OV.

(Opfok) kippen in scharrelhuisvesting (E1) en legkippen scharrelhuisvesting (E2)

Voor opfokkippen in scharrelhuisvesting zijn nog geen systemen die voldoen aan de eisen die gelden vanaf 1-1-2024. Wij stellen voor de eis voor bestaande stallen voor die periode aan te passen van 70 naar 40 %. De eisen voor nieuwe stallen wijzigen niet. Vanaf 2028 stellen we voor om de eis voor nieuwe stallen op 85 % te laten staan en die voor bestaande stallen aan te passen van 85 naar 70 %.

Ook voor legkippen in scharrelhuisvesting stellen we voor om vanaf 2024 de eis voor bestaande stallen aan te passen van 85 naar 78 %. Daarvoor is 1 systeem beschikbaar dat door meerdere leveranciers wordt geleverd. Voor nieuwe stallen stellen we voor om 85 % reductie te handhaven.

Daarnaast hebben pluimveehouders de keuze om bij nieuwe stallen volièrehuisvesting toe te passen, daarvoor zijn voldoende systemen beschikbaar die aan onze eisen voldoen.

Konijnen: voedsters (I1) en vleeskonijnen (I2)

De markt voor ontwikkelaars van stalsystemen voor de konijnensector is klein en het loont niet om stalsystemen te ontwikkelen. De innovaties komen van de konijnenhouders zelf, de provincie subsidieert metingen aan drie stalsystemen die de emissie mogelijk met 70 % verminderen. Dit onderzoek is naar verwachting eind 2022 gereed.

Mede gezien de ervaringen bij andere diercategorieën is een reductie van 85 % op de langere termijn niet realistisch. We stellen daarom voor de norm vanaf 2028 naar 70 % reductie aan te passen.

Voor voedsters willen we voor de periode tot 31 december 2023 de eis van 40 % aanpassen naar 36 % reductie. Hiervoor is 1 systeem beschikbaar dat door meerdere leveranciers wordt geleverd. Voor de periode van 2024 tot en met 2027 willen we de eis voor bestaande stallen aanpassen van 70 naar 36 %, bij nieuwe stallen blijft de eis 70 %. Voor de periode vanaf 2028 willen we onze eis van 85 % aanpassen naar 70 % reductie, deze geldt dan voor zowel verouderde bestaande stallen als nieuwe stallen.

Voor vleeskonijnen willen we voor de periode vanaf 2024 de eis voor bestaande stallen aanpassen van 70 % naar 40 % reductie. Hiervoor is 1 systeem beschikbaar dat door meerdere leveranciers wordt geleverd. Voor nieuwe stallen handhaven we de eis van 70 %. Voor de periode vanaf 2028 passen we de eis aan van 85 % naar 70 % reductie, deze geldt dan voor zowel verouderde bestaande stallen als nieuwe stallen.

Vleeskalkoenen (F4)

Vleeskalkoenen is een kleine sector waarvoor het lastig is om systemen te ontwikkelen, de emissiearme stalsystemen zijn afgeleid van die voor vleeskuikens. Gezien de ervaring bij andere diercategorieën lijkt 85% reductie niet realistisch. We stellen voor om deze aan te passen naar 69 %. Aan die eis kan op dit moment 1 stalsysteem voldoen dat door meerdere leveranciers wordt geleverd (warmtewisselaars). Dit systeem is beschikbaar en leverbaar op dit moment; daarmee is de transitie voor 1-1-2024 mogelijk (tegen de realistische reductie, waarvoor we de IOV Bijlage 2 wijzigen). Onze inschatting is dat hiermee bovendien via het energiespoor de investering kan worden terugverdiend. We gaan hierover met de kalkoenhouders in gesprek.

Onzekere juridische context

In het afgelopen jaar zijn diverse rechtszaken gevoerd waarbij de emissiefactoren van emissiearme stalsystemen in de Regeling ammoniak en veehouderij (Rav) ter discussie wordt gesteld. Dit brengt onzekerheden voor veehouders met zich mee. De zich ontwikkelende jurisprudentie² heeft betrekking op de volgende aspecten:

1. De bij vergunningverlening gebruikte Rav-emissiefactoren zouden onvoldoende waarborgen bieden tegen het toenemen van de belasting van Natura 2000 gebieden met stikstofverbindingen. De uitspraken betreffen Wnb-vergunningen waarbij de stikstofwinst van een emissiearme stal wordt ingezet om uit te breiden met dieraantallen en waarbij de emissiewinst dus grotendeels of geheel wordt opgevuld.

Bezwaarmakers beroepen zich op rapporten van CBS en NEMA, waaruit zou blijken dat er veel meer emissies uit stallen komen dan waarmee in de vergunningen rekening is gehouden op basis van de Rav-emissiefactoren.

De rechtbanken Noord-Nederland en Midden-Nederland geven aan twijfels te hebben over de juistheid van de Rav-emissiefactoren. Daardoor is het onzeker dat er geen toename van belasting op N2000-gebied is en zijn de vergunningen vernietigd. De rechtbank Oost-Brabant brengt nuance aan in zijn uitspraken door een Wnb-vergunningplicht met aanvullende voorschriften te eisen en daardoor meer zekerheid te verkrijgen dat er geen toename is van de ammoniakdepositie.

Tegen deze uitspraken is in veel gevallen hoger beroep ingesteld bij de Raad van State. Op 14 juni 2022 was de eerste zitting over het hoger beroep bij de Raad van State. In het najaar 2022 wordt de uitspraak verwacht. Rijk en provincies gaan ervan uit dat de Rav-emissiefactoren gebruikt kunnen worden bij vergunningverlening omdat een reëel alternatief ontbreekt.

Het Rijk heeft opdracht gegeven aan de WUR om onderzoek te doen naar de oorzaak van de tegenvallende werking van stalsystemen in de praktijk en om een review van het CBS onderzoek te laten opstellen. Op 25 juni 2022 heeft het

² Zie o.a. de volgende jurisprudentie, die zich nog steeds verder ontwikkeld met nieuwe uitspraken: [Uitspraak rechtbank Noord-Holland d.d. 22 april 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:3384](#), [Uitspraak rechtbank Oost-Brabant d.d. 8 april 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:1323](#), [Uitspraak rechtbank Oost-Brabant d.d. 23 maart 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:1057](#), [Uitspraak rechtbank Oost-Brabant dd. 22 februari 2021 \(ECLI:NL:RBOBR:2022:569\)](#), [Uitspraak rechtbank Noord-Nederland dd. 13 januari 2022 \(ECLI:NL:RBNNE:2022:146\)](#)

RIVM in een technische briefing aan de Tweede Kamer bij de Top 100 lijst met emissiebronnen aangegeven dat zij in het kader van monitoring uitgaat van de meest recente wetenschappelijke inzichten. Hiertoe gebruiken zij gegevens van onder andere WUR en CBS. De emissiefactoren uit de Regeling ammoniak en veehouderij (Rav) worden met een correctiefactor opgehoogd. Hierdoor wordt de ammoniakemissie van diverse emissiearme stallen gemiddeld met factor 2 hoger, dit varieert van 1,1 tot 3,8.

2. Het (deels) benutten van de zogeheten latente ruimte³ in bestaande vergunningen leidt tot een feitelijke toename van de emissies en bijgevolg de belasting van Natura 2000 gebieden.
3. De bepaling in de Wnb dat het niet nodig is veranderingen in een veehouderij te beoordelen als de emissie niet toeneemt (intern salderen), wordt aangevochten.
4. Op grond van de Kamerbrief van 9 juli 2021 van de toenmalige Minister van LNV is een 25 km afstandsgrens van toepassing op grond waarvan stikstofdepositie nog aan een specifieke bron kan worden toegeschreven, waar dat voorheen 5 km was voor infrastructuur en 'oneindig' voor alle overige bronnen. Deze wijziging wordt ook aangevochten.
5. Jurisprudentie over extern salderen (o.a in het kader van de GOL). Extern salderen is alleen toegestaan als voldoende is aangetoond dat intrekking van deze vergunningen niet nodig is als een instandhoudingsmaatregel of een passende maatregel.
6. Onduidelijkheid over het opnemen van beweiden en bemesten in een natuurvergunning. Dit kan leiden tot een onmogelijke onderzoekslast voor ondernemers om aan te tonen wat zij deden op het moment van het aanwijzen van de Natura 2000-gebieden en alle jaren tot op heden.

Voor veehouders betekent dit dat als een aan hen verleende vergunning wordt aangevochten er een risico is op vernietiging. Ook lopen zij risico als zij hangende de beroepsprocedure de benodigde aanpassingen al doorvoeren. In het dossier Routekaart stalaanpassingen 2024 zijn mogelijkheden beschreven voor veehouders om de risico's te beperken.

Minister Staghouwer heeft in zijn brief van 10 juni 2022 aangekondigd dat hij nog voor de zomer (meer) duidelijkheid wil bieden over de Wnb-toestemmingverlening: *'Het kabinet zal daarom, zoals aangekondigd in Hoofdpijnenbrief, voor de zomer uw Kamer informeren over de stappen die gezet worden om meer zekerheid en duidelijkheid te bieden bij de bestaande instrumenten van toestemmingverlening. Daarbij is het de inzet om het beleid en instrumentarium van toestemmingverlening aan te scherpen en te verduidelijken. Bij de verkenning van de verschillende mogelijkheden moeten de leidende principes over zekere inzet van ruimte, het voorkomen van feitelijke depositiestijging bij salderen en bijdrage aan controleerbaarheid zijn geborgd.'*

De concrete uitwerking van de brief is nog niet bekend.

³ Het verschil tussen werkelijke (berekende) emissie en de toegestane emissie in een vergunning.

Verhouding tot Rijksbeleid

Het voldoen aan onze stalemissie-eisen in de (I)OV levert een belangrijke bijdrage aan het behalen van de reductie-doelstelling van het Rijk zoals onder meer aangekondigd in de brief van 10 juni 2022 van minister Van der Wal.

Wij zijn verantwoordelijk voor de verdere uitwerking van het Rijksbeleid in de gebiedsplannen. Enkel het saneren van piekbelasters rond Natura 2000-gebieden is niet voldoende. Het Rijk kondigt daarom aan om haar generieke beleid aan te passen zoals wij dat doen vanaf 2009. Het Rijk wil ook emissie-eisen gaan stellen aan verouderde stallen en wil de huidige emissie-eisen aanscherpen. Ons generieke emissiebeleid uit de (I)OV levert naar verwachting een belangrijke bijdrage in het behalen van de natuurdoelen.