

Leden van Provinciale Staten
van de Provincie Noord-Brabant
Postbus 90151
5200 MC 's-Hertogenbosch

Someren, 21 juni 2017

Uw kenmerk: Statenvoorstellen 41/17 en 39/17 **Ons kenmerk:** 10900.064/JV

Onderwerp: Verruimde blik op het voorgestelde Brabants veehouderij beleid

Geachte leden van de Provinciale Staten van Noord-Brabant,

Als adviesbureau helpen wij vele Brabantse veehouders met hun ontwikkelplannen, bestemmingsplanwijzigingen en vergunningaanvragen. Het college van Gedeputeerde Staten (hierna GS) van uw provincie heeft de wijzigingen voor de Verordening natuurbescherming Noord-Brabant, de Verordening ruimte 2014 en de (ontwerp)wijziging van de BZV aan u aangeboden voor vaststelling. Hiermee worden weer aanvullende regels voor de veehouderij opgelegd waarbij er anderzijds geen regels komen te vervallen. De regeldruk neemt hiermee enkel toe wat de helderheid van het beleid niet ten goede komt. Bij de voorstellen zijn diverse stukken bijgevoegd ter onderbouwing. Deze onderbouwing stuurt u nadrukkelijk in de denkrichting van GS waarbij nuances ontbreken en (bewust) informatie niet wordt gedeeld. Om de voorgenomen wijziging in een beter perspectief te plaatsen wordt een 'Verruimde blik op het Brabants veehouderij beleid' u voorgelegd in dit schrijven.

Deze 'Verruimde blik op het Brabants veehouderij beleid' concentreert zich op de wijzigingen binnen de drie belangrijkste onderwerpen:

1. Verordening natuurbescherming Noord-Brabant;
2. Verordening ruimte 2014, actualisatie 2017;
3. (ontwerp)Wijziging BZV;

Verordening natuurbescherming Noord-Brabant

De Verordening natuurbescherming Noord-Brabant (hierna: de Verordening) en diens voorgangers hebben tot doel om de doelstellingen uit het Convenant Stikstof (zie documentnummer PS:4200811) uit 2009 gestalte te geven. De beleidsregels 'Stikstof en Natura2000' (als genoemd in het Convenant) kent drie belangrijke doelstellingen, zie kader:

1. Emissiereductie in alle sectoren in de veehouderij, om daarmee proportioneel bij te dragen aan een verlaging van de stikstofdepositie in Natura2000-gebieden tot een niveau van ca. 1500 mol of daaronder, in combinatie met emissiereductie uit andere bronnen als verkeer en industrie. Dit niveau is bestuurlijk overeengekomen als een doelstelling te bereiken aan het eind van de 3e beheersplanperiode (2027). Deze doelstelling zal intensief worden gemonitord. Bij het afwijken van de dalende depositielijn zullen extra maatregelen genomen worden.
2. Door die gezamenlijk te bereiken depositiereductie, ontstaat een garantie voor het realiseren van instandhoudingsdoelen op termijn, zodat flexibeler met Nb-wet – vergunningverlening voor individuele veehouderijbedrijven omgegaan kan worden;
3. Eén van de aspecten van het flexibeler vergunningsstelsel is dat de administratieve lasten voor veehouders en provincies in het kader van vergunningverlening Nb-wet beperkt kunnen blijven.

In de notitie 'Versnelling transitie veehouderij' wordt gesteld dat met de wijziging van de Verordening natuurdoelstellingen op tijd gehaald kunnen worden (p.2). Nog op dezelfde pagina staat dat door de wijzigingen van de Verordening meer PAS ontwikkelingsruimte beschikbaar blijft voor het bedrijfsleven. Wat is het doel van GS? De natuurdoelen halen uit het Convenant of de winst van emissiebeperkende maatregelen in de veehouderij beschikbaar stellen voor 'overige sectoren'? Binnen een paar regels spreken de doelstellingen van GS elkaar tegen en wordt de veehouderijsector bewust gebruikt voor het gewin van andere sectoren.

Verder wordt in dezelfde notitie voor de nadere beschrijving van de wijzigingen in de Verordening gesteld dat *'beoogd wordt om met een halvering van de ammoniakemissie uit stallen van veehouderijen in 2028 ten opzichte van 2010, de doelstelling uit het convenant te halen.*' Uit de Verordening noch het Convenant blijkt dat halvering van de ammoniakemissie de beoogde toepassing moet zijn voor het realiseren van de doelstelling. Daarnaast wordt gesteld dat bij de verordening de volgende randvoorwaarde is gesteld om natuur- en milieuwinst te behalen:

- geen (regionale) toename van dieraantallen;

Ook hier blijkt dat uit de Verordening noch het Convenant, met bijhorende toelichtingen, een randvoorwaarde is opgenomen dat geen (regionale) toename van dieraantallen is toegestaan. **Deze randvoorwaarde wordt dus ter plekke verzonnen en volgt niet uit het Convenant!**

GS geeft vier argumenten waarom de Verordening aangescherpt moet worden (p. 13/14 'Versnelling transitie veehouderij'). Ook op deze vier argumenten is het een en ander aan te merken.

- 1: Uit de meetgegevens van het MAN en LML is geen daling van de concentratie in de lucht meetbaar. Hierbij wordt de brief van de Staatssecretaris Van Dam aangehaald. In deze brief wordt gesteld dat het NEC-plafond voor ammoniak in 2015 waarschijnlijk wordt overtreden¹. Uit de definitieve emissieregistraties² van maart 2017 blijkt dat in 2015 het ammoniakplafond niet is overschreden. Daarnaast wordt in de brief gesteld dat de *'wetenschappelijke basis van het ammoniakbeleid solide is'*. Deze stelling is door het onderzoek van Hanekamp, et al en door de peerreview in het wetenschappelijke tijdschrift Soil Use and Management weerlegt.³ Door deze onzekerheid in de rekenmodellen kan niet met zekerheid worden gesteld dat met voorgenomen wijziging wel sprake is van een daling van de ammoniakconcentratie in de lucht.
- 2: Het tweede punt is het rapport Balans van de Leefomgeving 2016. Dit is een landelijk opgesteld rapport waarin wordt gesteld dat de milieudruk van de landbouwsector groot blijft en dat provincies hierbinnen kaders kunnen stellen. Uw provincie neemt hierin al jaren het voortouw zoals de Verordening stikstof en natura2000 (samen met de Provincie Limburg) en de Verordening ruimte. Dit sluit aan bij hetgeen uit de Balans van de Leefomgeving wordt gesteld en biedt geen nader argument voor het aanscherpen van het beleid.
- 3: Hier worden de resultaten uit de *'referentieraming van emissies naar lucht uit de landbouw tot 2030'* aangehaald en aangegeven dat hieruit kan worden afgeleid dat de slechte situatie als geschetst onder punt 2, niet wezenlijk zal verbeteren. Dit is een gewaagde uitspraak daar de ammoniakemissie met 14% afneemt waarbij de gevolgen van het fosfaatrechtenstelsel voor de melkrunderveehouderij nog niet eens is meegenomen in de berekeningen. GS gaat er dus vanuit dat de afname van ammoniak nauwelijks tot verbeteringen leidt terwijl de effecten van aanvullende wetgeving nog niet bekend zijn. Een voorbarige conclusie.
- 4: Hier komt de (verzonnen) randvoorwaarde wederom naar voren dat "de dieraantallen regionaal nog altijd toenemen". Eerder in deze brief is al aangegeven dat deze randvoorwaarde niet voortvloeit uit het Convenant en daardoor ook geen argument is voor de verdere aanscherping van de Verordening.

¹ Deze waarschijnlijke overschrijding van het NEC-plafond werd in de stukken van GS van 15 november 2016 nog aangehaald als een van de redenen van de wijzigingen. Deze is nu verkapt weergegeven in dit punt.

² <http://www.emissieregistratie.nl/erpubliek/erpub/international/nec.aspx>

³ [Ammoniak in Nederland, Enkele Kritische Wetenschappelijke Kanttekeningen](#), Hanekamp, et al, januari 2017 en Hanekamp, J.C., Briggs, W.M., Crok, M. 2017. A volatile discourse – reviewing aspects of ammonia emissions, models and atmospheric concentrations in The Netherlands. Soil Use and Management doi: 10.1111/sum.12354.

Naast de voorgenoemde argumenten wordt tevens de PAS-ontwikkelingsruimte betrokken. Er worden beperkingen verwacht voor de overige sectoren welke beroep willen doen op de ontwikkelingsruimte uit segment 2 (de vrije ruimte). Uit de PAS komen twee opmerkelijke zaken naar voren:

- 1: Binnen de PAS heeft uw provincie in totaal 21 projecten aangemeld op de 'lijst prioritaire projecten' waarvoor apart ontwikkelingsruimte is gereserveerd (segment 1). Van deze projecten zijn er 10 voor bedrijven en industrie en 10 voor infrastructurele projecten. Daarbij komen nog de projecten op rijksniveau binnen de provincie Noord-Brabant, te weten 12 projecten. Voor al deze projecten, allen niet voor de landbouw, laat staan de veehouderij, is apart ontwikkelingsruimte beschikbaar. De stelling dat andere sectoren in de economische ontwikkelingen geremd worden door de veehouderij is derhalve onjuist. Daarvoor zijn wel degelijk mogelijkheden.
Tevens is op landelijkniveau met de landbouwsector afgesproken dat 44% procent van de emissiereductie van de landbouw beschikbaar wordt gesteld in segment 2 voor iedereen die ontwikkelingsruimte nodig heeft. De overige 56% dient teruggegeven te worden aan de landbouw. Er vindt dus al een afroeping plaats van de ontwikkelingsruimte van de landbouw ten behoeve van overige sectoren.
- 2: De landelijke overheid heeft bij de herziening van de PAS in december 2016 voor alle Natura2000-gebieden gebiedsanalyses opgesteld en beschikbaar gesteld via AERIUS Monitor⁴. In de gebiedsanalyses worden de ontwikkelingen van de stikstofdepositie weergegeven. Voor de brabantse gebieden, zie onderstaande tabel, zijn de volgende totale stikstofdeposities weergegeven. De analyses springen van 2020 direct naar 2030, om een beeld te geven van de stikstofdepositie in 2028, uit het Convenant, is een lineaire doorberekening opgenomen.

Tabel 1: Ontwikkelingen stikstofdepositie Natura2000-gebieden Noord-Brabant (bron ⁴)

Jaar	2014	2015	2020	2028	2030
stikstofdepositie (mol/ha/jr)	(lineaire doorberekening)				
Natura2000-gebied					
Biesbosch	1261	1241	1172	1089	1068
Boschhuizerbergen	1906	1871	1726	1568	1528
Brabantse Wal	1398	1380	1328	1232	1208
Deurnsche Peel & Mariapeel	1643	1615	1502	1356	1320
Groote Peel	1512	1486	1386	1252	1219
Kampina & Oisterwijkse Vennen	1544	1523	1432	1278	1240
Kempenland-West	1605	1584	1491	1352	1317
Krammer-Volkerak	1208	1193	1152	1082	1064
Langstraat	1508	1487	1403	1293	1266
Leenderbos, Groote Heide & De Plateaux	1386	1364	1282	1168	1139
Loevestein, Pompveld & Kornsche Boezem	1340	1319	1238	1146	1123
Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen	1651	1629	1533	1404	1372
Oeffelter Meent	1444	1419	1307	1192	1163
Regte Heide & Riels Laag	1321	1303	1234	1130	1104
Strabrechtse Heide & Beuven	1271	1249	1168	1059	1032
Ulvenhoutse Bos	2155	2131	2036	1872	1831
Vlijmens Ven, Moerputten & Bossche Broek	1553	1531	1440	1318	1287
Weerter- en Budelerbergen & Ringselven	1391	1366	1287	1172	1143

Uit de tabel blijkt dat in 2028, dan wel 2030, nog twee gebieden een stikstofdepositie boven de 1500 mol/ha/jr. hebben. Dit zijn Boschhuizerbergen (gebied ligt grotendeels in Limburg, waarbij de voor verzuring gevoelige delen allemaal in Limburg liggen) en Ulvenhoutse Bos. Voor Ulvenhoutse Bos geldt dat van de gestelde beschikbare ontwikkelingsruimte 57% is vergeven aan de prioritaire projecten (segment 1) en slecht 27% in de vrije ontwikkelingsruimte. De invloed op de vrije ruimte,

⁴ <https://monitor.aerius.nl/monitor/?locale=nl#d:d=2020&t=n>

en dus de totale depositieruimte door de veehouderij is derhalve gering. Daarbij ligt het Ulvenhoutse bos niet binnen het concentratiegebied waar veel veehouderijen voorkomen.

Wat uit bovenstaande vooral blijkt is dat met de ingezette koers uit de huidige Verordening samen met de overige regels van het Rijk en de Provincie de stikstofbelasting daalt. Dat deze daling leidt tot het gewenste niveau van ca. 1500 mol/ha/jr. of daaronder in de Natura2000-gebieden uit het Convenant. De voorgenomen aanscherping van de reductiepercentages en het naar voren halen van de datum wanneer bedrijven moeten voldoen aan de Verordening, te weten 1 januari 2020 of 1 januari 2022, is derhalve prematuur en onnodig. Dat één gebied nog rest met een belasting aanzienlijk hoger dan 1500 mol binnen Brabant, Ulvenhoutse Bos, rechtvaardigt niet de generieke maatregelen voor de gehele veehouderijsector. Hiervoor moeten maatwerkoplossingen, zoals ook in het Convenant opgenomen weg nemen van piekbelastingen, worden toegepast. Het naar voren halen van de datum wanneer voldaan moet worden aan de Verordening heeft tevens tot gevolg dat veehouderijen, eerder dan in de bedrijfsontwikkeling, moet investeren in emissiearme technieken. Een luchtwasser resulteert al gauw in een extra financieringslast van € 100.000. Het is de vraag of deze investeringen überhaupt terugverdient kunnen worden, laat staan dat de financierder hiervoor akkoord geeft. Zo niet, einde verhaal voor de veehouder.

Naast de aanscherping van de reductiepercentages en het verschuiven van de datum wanneer bedrijven moeten voldoen wordt tevens de mogelijkheid tot 'intern salderen' geschrapt. Vele bedrijven hebben (noodgedwongen) gebruik gemaakt van deze mogelijkheid omwille de kostprijs beheersbaar te houden. Met het schrappen van deze regel worden deze bedrijven geacht op korte termijn opnieuw te investeren, wat een kostprijsverhogend effect heeft welke veelal op dit moment niet gedragen kan worden. De mogelijkheid tot intern salderen is vastgelegd in de Wet ammoniak en veehouderij, alsmede in de Regeling ammoniak en veehouderij. Het wegnemen van de mogelijkheid tot intern salderen is daarmee in strijd met een hogere wet en daarmee mogelijk juridisch onhoudbaar.

Naast de wijziging van de Verordening, welke nu voorligt, heeft GS Bijlage 2 van de Verordening op 13 juni jl. aangepast. Via deze weg worden eveneens scherpere eisen gesteld aan de emissies per dier. De normen die door GS zijn bepaald leiden tot de situatie dat voor enkele diercategorieën niet eens een stalsysteem bestaat welke voldoet aan de gestelde emissienormen. Eisen dat nieuwe en/of bestaande stallen daaraan moeten (gaan) voldoen betekent hetzelfde als stellen dat het bedrijf gestaakt dient te worden. Impliciet betekent dit dus een directe koude sanering van veehouderijen.

Terecht staan de overige partijen uit het Convenant nog achter de doelstellingen. Alleen rechtvaardigen de genoemde argumenten niet de voorgenomen wijzigingen uit de Verordening. Zeker niet als het doel van de maatregel is om niet de natuur te verbeteren maar voor het gewin van andere sectoren. Dit riekt naar een zekere rechtsongelijkheid binnen Brabant. Wanneer de provincie eenzijdig het Convenant aanpast en daarbij nieuwe randvoorwaarden verzinnen, en in feite in de huidige vorm opzegt, in hoeverre is de provincie Noord-Brabant dan nog een betrouwbare partij om afspraken mee te maken?

Wij verzoeken u dan ook om de voorgenomen wijziging van de Verordening natuurbescherming Noord-Brabant niet vast te stellen en de wijzigingen in Bijlage 2 behorende bij de Verordening terug te draaien.

Verordening ruimte 2014, actualisatie 2017

De grootste wijziging van de Verordening ruimte 2014, actualisatie 2017 (hierna Vr.) is het opnemen van staldering, met daaraan gekoppeld stalderingsgebieden, en maatregelen omtrent mestverwerking. GS stelt dat deze voortkomen uit het gevoerde mestdialoog medio 2016. Hierbij is GS gaan plukken op onderdelen die in haar staatje passen. Nu wordt wel vermeld dat niet alle betrokkenen bij het mestdialoog achter de voorgenomen beleidswijzigingen staan. Echter worden essentiële uitgangspunten en gevolgen van het beleid, die eveneens is het verslag van het mestdialoog zijn opgenomen, ter zijde geschoven.

- 1: *Mestbewerking*: De indruk wordt gewekt dat het voorgestane beleid weer en meer ruimte biedt aan mestbewerking, maar dit is slechts schijn. Door mestbewerking alleen nog maar toe te staan op bedrijventerreinen wordt het zoekgebied voor locaties erg beperkt. Veel bedrijventerreinen liggen in de buurt van woongebieden, en dus zal een initiatief daar al snel stranden in de lokale politiek. We zien dit nu al bij de initiatieven in Oss en Roosendaal. De zogenaamde mogelijkheden die in het buitengebied worden geboden zijn aan zodanige voorwaarden gebonden, dat dit in de praktijk onhaalbaar is. In gebieden met een hoge veedichtheid zou mestbewerking mogelijk zijn, als er binnen een straal van 2,5 km tenminste 150.000 ton mest wordt geproduceerd; dit komt neer op bijvoorbeeld 75 vleesvarkensbedrijven van een gemiddelde omvang, zulke veedichte gebieden komen onzes inziens nergens voor. Ook de voorwaarde dat alle mest moet worden aangevoerd via pijpleidingen is in de praktijk onuitvoerbaar. Waarom is daarnaast alleen voor de melkveehouderijen onder voorwaarden toegestaan mest ten hoogste 25.000 ton mest per jaar te vergisten en vervolgens te bewerken? Een samenwerking tussen melkrunderveehouderijen en andere diersectoren is minstens zo effectief om de problematiek op te lossen en biedt ook de intensieve veehouderij de mogelijkheid de verduurzamingsslag te kunnen maken. Dit zijn essentiële zaken waar GS overheen stapt en de veehouderij wordt daarmee doelmatig beperkt in haar ontwikkeling. Zo wordt de verdere verduurzaming van de veehouderijsector stilgelegd, iets wat u als provincie nu zojuist nastreeft.
- 2: *Staldering*: De knelpunten met een hoge veedichtheid en de wens van bewoners en overheden aan beleid waarmee de omvang van de veestapel kan worden gereguleerd zijn zeer goed te begrijpen. Dit zijn echter in overwegende mate lokale knelpunten welke op uw verzoek in 2014 in beeld zijn gebracht in de zogenaamde urgentiegebieden. U heeft de afgelopen 3 jaar de urgentiegebieden in beeld gekregen. Hierdoor kunt u daar waar nodig gebiedsgericht sturen, wellicht in combinatie met de het oplossen van knelpunten in relatie tot de stikstofdepositie welke eerder in deze brief is beschreven. Een generiek beleid voor geheel Midden- en Oost-Brabant is in het licht hiervan echter niet te verantwoorden.

Bovenop alle extra investeringen die nu reeds van een Brabantse veehouder geëist worden wil GS hen ook nog eens op laten draaien voor de kosten van de afbraak van leegkomende agrarische bebouwing. Uit de stukken blijkt niet of onderzocht is hoeveel staloppervlakte in een deelgebied voor staldering beschikbaar zal zijn. Indien sprake is van een grote schaarste in een gebied, dan valt de bedrijfsontwikkeling in dit gebied volledig stil en is dit een verkapte bouwstop. Het beperkte aanbod zal bovendien leiden tot exorbitante prijzen. Het genoemde flankerend beleid, waaronder een stalderingsloket, is nog steeds te vrijblijvend ingericht en concrete voorwaarden ontbreken. Dit resulteert in vacuüm tussen het vaststellen van het beleid en de uitvoering, en daardoor een onzekere rechtspositie van de veehouderijsector bij het aanvragen van vergunningen. Sta ons vrij u te attenderen op de eerder ingevoerde salderingsbank in het kader van de Verordening stikstof en natura2000 waarbij de uiteindelijke uitvoering complex en (juridisch) niet houdbaar was. Eenzelfde scenario dreigt bij de het stalderingsloket waarbij bij opheffing de volledige uitvoering bij de veehouderijsector komt te liggen met bijbehorende financieringslast.

De stalderingsregeling die nu wordt voorgesteld geldt voor geheel Midden- en Oost-Brabant. Er zijn gebieden met een hoge bedrijfs- en veedichtheid, maar in veel meer gebieden is het aantal bedrijven beperkt. De stalderingsregeling is primair bedoeld om regionale concentratie van dieren tegen te gaan, maar wij zien niet in hoe dit doel bereikt wordt met de regeling zoals deze nu is opgezet. Dit beleid leidt in het totale deelgebied mogelijk tot minder concentratie, maar ondernemers wordt het door hoge kosten moeilijk of onmogelijk gemaakt om hun bedrijf te ontwikkelen, waardoor de verduurzaming stopt. Bedrijven zijn derhalve noodgedwongen te stoppen waarna alleen de grotere bedrijven verder kunnen groeien. **Dit leidt dus tevens tot verdere schaalvergroting in de sector!** Dit wordt door GS ook aangestipt maar verder ongemoeid gelaten.

(ontwerp)Wijziging BZV

Tegenover de vele beperkingen voor veehouders worden de zogenaamde voorloperbedrijven "beloond" met extra ontwikkelruimte door een hoge score te behalen in de BZV. Indien bedrijven een BZV-score hoger dan 8,5 halen, dan kan een geschikte locatie tot maximaal 2 hectare worden uitgebreid. Dit is een wassen neus, omdat het onmogelijk is om een BZV-score van 8,5 te halen. Dit is inherent aan het systeem: het is feitelijk onmogelijk om op ieder onderdeel de maximale score te behalen. Zo kan voor de onderdelen geur en fijn stof alleen de maximale score worden behaald als het bedrijf volledig emissieloos is. Het aspect ammoniak wordt, door de voorgenomen aanpassing van de Verordening, nu buiten de BZV gelaten. De aanpassingen in Bijlage 2 van de Verordening is gestaffeld in de tijd. Veehouders kunnen dus nu nog steeds bovenwettelijke ammoniakmaatregelen nemen voor een zorgvuldige veehouderij. Deze verduurzaming wordt door het schrappen van het aspect ammoniak in de BZV ten onrechte niet meer meegeteld. Daar komt bij dat gemeenten blijkens de toelichting 'Versnelling transitie veehouderij' de mogelijkheid behouden om een dergelijk groei van het bouwperceel te beperken. Hiermee wordt de veronderstelde beloning onderuit gehaald. Daarnaast worden de regels waaraan grondgebonden veehouderijen moeten voldoen om in aanmerking te komen voor een duurzame ontwikkeling aangescherpt. Wederom worden hiermee beperkingen opgelegd, welke na de voorgestane aanpassing praktisch én technisch niet haalbaar zijn.

Resumé

Met dit schrijven hebben wij getracht u een verruimde blik op het voorgenomen Brabants veehouderij beleid te geven. Zo zijn er enkele punten aan het voetlicht gebracht waarop het voorgenomen beleid is gebaseerd die, wetenschappelijk en/of juridisch, niet (goed) zijn onderbouwd. Voorgenomen veranderingen leiden tot een ontwrichting van de veehouderij welke ook zijn doorwerking zal hebben in de werkgelegenheid in Noord Brabant verderop in de keten en voor het behoud van het mooie brabantse landschap. Hopende dat u als bestuursorgaan een zorgvuldige afweging kunt maken omtrent de voorgenomen beleidswijzigingen en dat alle belangen worden meegenomen. Vertrouwende op een correcte uitvoering uwerzijds, verblijven wij.

Hoogachtend,

Van Dun Advies BV

P. Monster