



Inventarisatie onbenutte emissieruimte in vergunningen van veehouderijen rondom de Peelvenen

Beschrijving werkwijze en resultaten onderzoek

Bij12

RAPPORTAGE

Inventarisatie onbenutte emissieruimte in vergunningen van veehouderijen
rondom de Peelvenen

BIJ12

Inhoud	: Beschrijving werkwijze en resultaten onderzoek
Projectnummer	: 290-004
Profitmanagernummer	: P183042
Opdrachtgever	: BIJ12
Opsteller	: Henk Ullenbroeck
Status	: Definitief
Datum	: 29 november 2018

INHOUD

BLZ

1. INLEIDING.....	1
2. METHODE VAN ONDERZOEK.....	3
2.1. Focus op veehouderij en onderzoeksgebied.....	3
2.2. Vergelijking vergunde dieren en emissies met opgaven veebezetting	5
2.3. Inventarisatie Nbw vergunningen en verdieping via een steekproef	5
3. RESULTATEN ONDERZOEK	9
3.1. Latente ruimte en ontwikkeling ammoniakemissie milieuvergunningen.....	9
3.2. Latente ruimte in de geïnventariseerde Nbw vergunningen.....	16
3.3. Omvang onbenutte emissieruimte in relatie tot depositieruimte	19
4. SAMENVATTING EN CONCLUSIES.....	21

1. INLEIDING

Dit rapport

In dit rapport zijn de resultaten van het onderzoek opgenomen dat is uitgevoerd in opdracht van de gezamenlijke PAS-partners. Het betreft een onderzoek naar de onbenutte emissieruimte in Natuurbeschermingswet vergunningen van veehouderijen in de omgeving van de Peelvenen, verleend voor de inwerkingtreding van de PAS. Het onderzoek is uitgevoerd door Pouderoyen Compagnons en Wageningen University & Research. Opdrachtgever voor het onderzoek is BIJ12, een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie voor provincies. Het onderzoek is begeleid door vertegenwoordigers van de provincies Noord-Brabant en Limburg, de ministeries van LNV en I&W, het IPO en het RIVM.

Aanleiding van het onderzoek

Op 17 mei 2017 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in een tussenuitspraak over vergunningen die zijn verleend in het kader van het Programma Aanpak Stikstof een aantal vragen gesteld. Een van deze vragen naar een betere onderbouwing betreft de onbenutte emissieruimte in bestaande vergunningen. De Afdeling heeft geoordeeld dat niet inzichtelijk is of binnen de depositie ruimte voor autonome ontwikkelingen voldoende ruimte aanwezig is om eventueel hoger uitvallende stikstofdepositie ten gevolge van het opvullen van onbenutte ruimte in bestaande Nbw-vergunningen op te vangen.

Een tweede vraag heeft betrekking op zogenoemde externe saldering. Daarbij worden rechten op het houden van dieren, waarmee een bepaalde ammoniakemissie samenhangt, van de ene veehouderij overgedragen aan een andere veehouderij. Dit was mogelijk in de periode voor inwerkingtreding van de PAS. Naar het oordeel van de Afdeling is niet inzichtelijk gemaakt of, en, zo ja, op welke wijze in het PAS rekening is gehouden met deze mogelijke toename en of deze toename kan worden opgevangen binnen de beschikbare depositieruimte voor autonome ontwikkelingen. Door toepassing van extern salderen met een bedrijf dat in 2014 feitelijk geen stikstofdepositie meer veroorzaakte kan er volgens de Afdeling een toename plaatsvinden van stikstofdepositie ten opzichte van de depositie in het referentiejaar. De onderbouwing van de gevolgen van de mogelijkheden die het overgangsrecht biedt voor externe saldering is volgens de Afdeling nog onvoldoende inzichtelijk gemaakt.

Onderzoeksvragen

De PAS-partners hebben gevraagd een inventariserend onderzoek uit te voeren, dat er op is gericht om de aannames in het PAS te toetsen aan de hoeveelheid onbenutte ruimte in vergunningen. Het betreft:

- De emissieruimte in vóór de inwerkingtreding van het PAS verleende Nbw-vergunningen, op het moment van inwerkingtreding van het PAS en de benutting van die emissieruimte daarna.
- de omvang van de emissieruimte in vergunningen waarvoor extern is gesaldeerd.

Het inzicht in de omvang en het verloop van de onbenutte emissieruimte in Nbw-vergunningen richt zich op de vergunningen van veehouderijen die een belangrijk effect kunnen hebben op de stikstofdepositie in de natuurgebieden waar de appalanten hun zienswijze hebben aangevoerd: de Peelvenen. Dat is het gebied bestaande uit de Natura2000-gebieden de Groote Peel en de Deurnsche Peel & Mariapeel.

2. METHODE VAN ONDERZOEK

2.1. Focus op veehouderij en onderzoeksgebied

In het onderzoek is onderzoek gedaan naar de onbenutte emissieruimte in Nbw-vergunningen van veehouderijen in de omgeving van de Peelvenen. Dit vanwege de relatieve hoge bijdrage van de veehouderij in de emissie en depositie van stikstof op de Peelvenen, de aard van de aangevoerde argumenten door de appalanten en de weerleggingen door verweerder, de tussenuitspraak van de Afdeling en de herkomst van de depositieruimte uit de PAS.

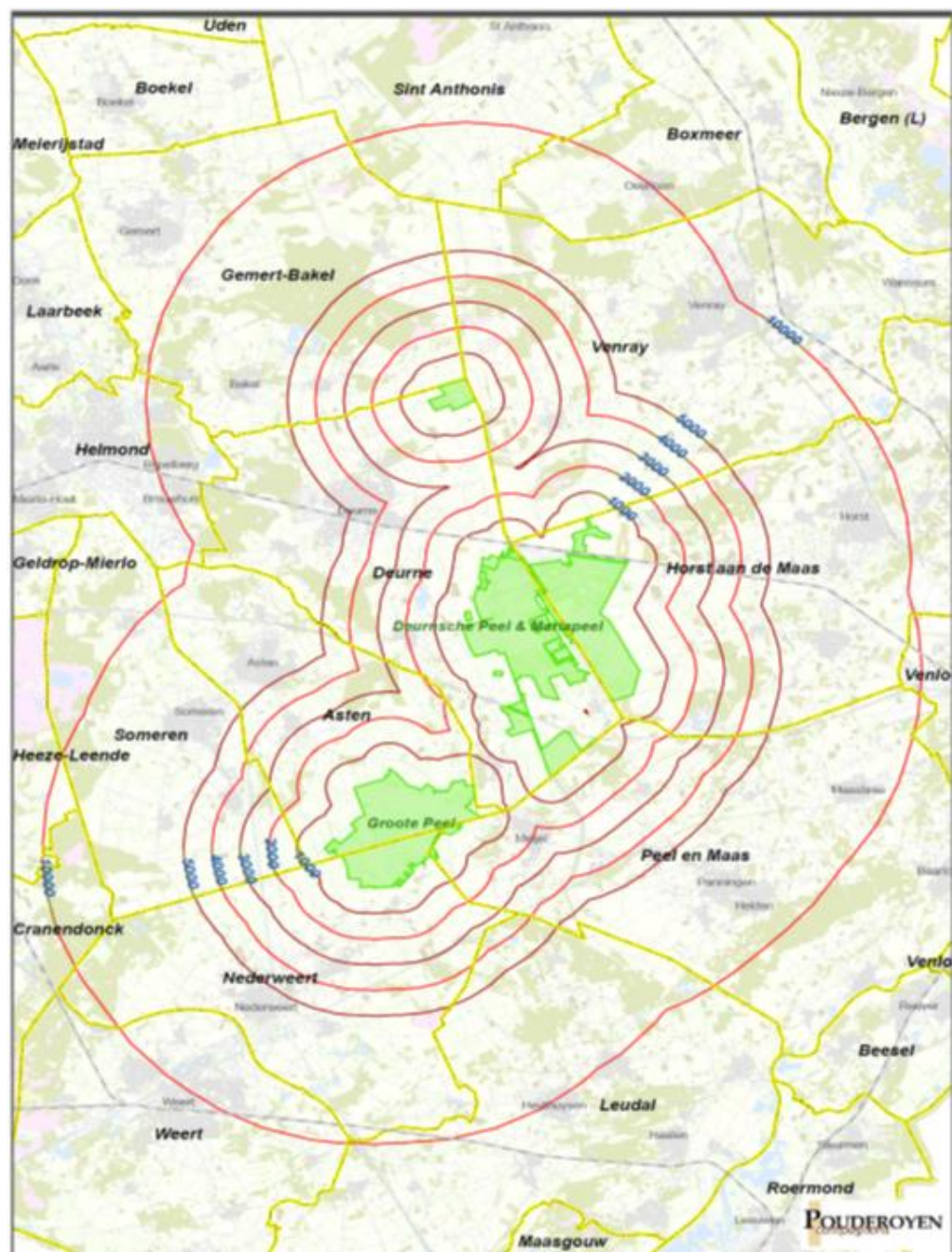
Het onderzoek richt zich op de veehouderijen in een zone van 10 km rondom de Peelvenen (de Natura2000-gebieden de Groote Peel en de Deurnsche Peel & Mariapeel). Binnen dat onderzoeksgebied zijn kilometerzones onderscheiden (0-1 km, 1-2 km, 2-3 km, 3-4 km, 4-5 km en 5-10 km). Dit om na te gaan of er relevante verschillen zijn in de latente ruimte en ontwikkelingen daarin tussen veehouderijen die dichtbij de Natura2000 gebieden zijn gelegen en veehouderijen die op grotere afstand zijn gelegen.

Binnen het onderzoeksgebied (de 10 km zone) zijn circa 2500 veehouderijen gelegen. Het betreft locaties met een milieuvergunningen of melding voor het houden van vee, zoals geregistreerd in het Bestand veehouderij bedrijven (BVB bestand) van de provincies Noord-Brabant en Limburg, peildatum voorjaar 2018.

Door in het onderzoeksgebied gegevens over het aantal dierplaatsen en stalsystemen uit de Nbw-vergunningen te inventariseren en die gegevens te vergelijken met de opgave van de feitelijke veebezetting, is een beeld geschetst van de omvang van de latente ruimte, uitgedrukt in vergunde ammoniakemissie voor uitbreidingen in het kader van de Natuurbeschermingswet.

De gegevens over de vergunde dierplaatsen uit de Nbw-vergunning van veehouderijen zijn vergeleken met gegevens over deze veehouderijen uit de Landbouwtellingen (jaarlijkse opgave van dieraantallen op 1 april), de Opgave Huisvesting (waarin veehouders per stal en per diergroep een opgave gedaan van staltype en het gemiddeld aantal dieren), de gegevens uit de I&R registratie en gegevens uit de provinciale BVB-bestanden (milieuvergunningen en –melding).

Om e.e.a. goed te kunnen vergelijken zijn gegevens over stalsystemen en vergunde emissies gecorrigeerd op basis van de lijst met stalsystemen en emissiefactoren uit de Regeling ammoniak en veehouderij (Rav voorjaar 2018). Dieren (vergund en opgave) zijn vertaald naar economische omvang om het verschil voor verschillende typen veehouderijen uit te kunnen drukken in een uniforme eenheid.



Figuur 1 Onderzoeksgebied en kilometerzones

2.2. Vergelijking vergunde dieren en emissies met opgaven veebezetting

Door gegevens uit de Nbw-vergunningen en intrekkingen t.b.v. externe salderingen uit de pre-PAS periode te koppelen aan de opgave van het aantal dieren uit de landbouwtellingen uit het referentiejaar voor de PAS (2014) en de meest recente beschikbare opgave (2016), is voor een groep vergunningen veehouderijen een inschatting gemaakt van de latente ruimte (verschil tussen vergund Nbw en werkelijk Landbouwtelling) in 2014 en in 2016.

Daarnaast is ook een vergelijking gemaakt met de opgaven van de dieren aantallen uit de milieuvergunningen / meldingen per type veehouderij (zoals melkrundvee, varkens, pluimvee) en de landbouwtellingen. Dit door voor een grote groep veehouderijen binnen de 10 km zone (ruim 2500 locaties) de latente ruimte in milieuvergunningen te vergelijken met de latente ruimte uit de steekproef (150 locaties, Nbw-vergunningen en milieuvergunningen). Dit om te beoordelen of er belangrijke afwijkingen tussen deze percentages zijn.

2.3. Inventarisatie Nbw vergunningen en verdieping via een steekproef

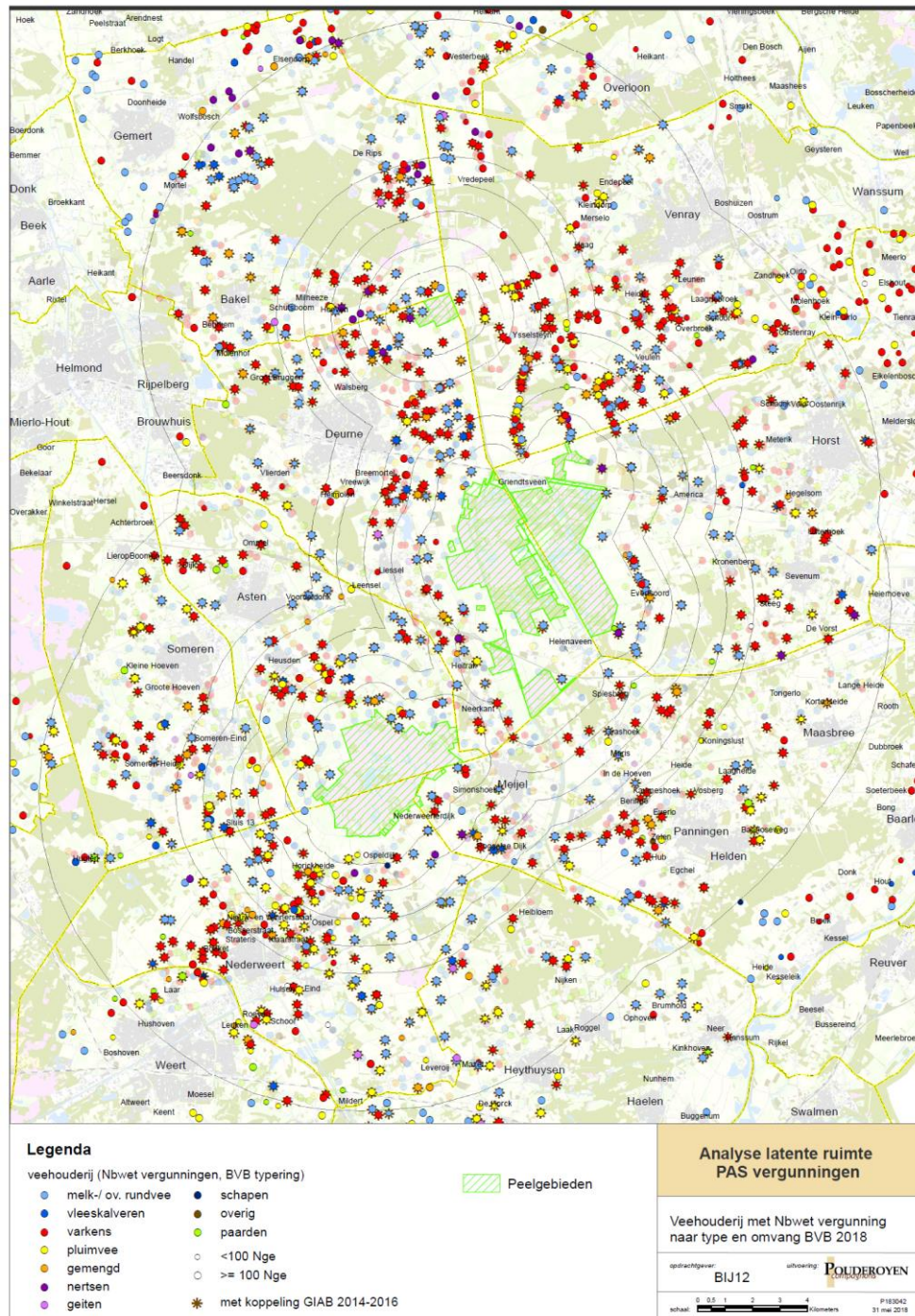
In een gebied van 10 km rondom de Peelvenen (Groote Peel en Deurnsche en Mariapeel) zijn gegevens over verleende Nbw-vergunningen van veehouderijen geïnventariseerd, verleend relatief kort voor de inwerkingtreding van het PAS (in 2015).

Er is geen dekkend databestand bij provincies of omgevingsdiensten beschikbaar waarin onderliggende gegevens zijn ingevoerd over besluiten over verleende Nbw-vergunningen van veehouderijen, zoals uitgangssituatie en verleende situatie m.b.t. aantal dieren, stalsystemen, emissie van ammoniak of depositie. De informatie is opgeslagen/verwoord in afzonderlijke beschikkingen (besluiten) met gegevens over de verleende Nbw-vergunning. Via de Omgevingsdienst Brabant-Noord en de provincie Limburg zijn deze besluiten inclusief zogenaamde verklaringen van geen bedenkingen ter beschikking gesteld. De Brabantse besluiten zijn via internet te raadplegen. Voor Limburg geldt dat niet voor de oudere besluiten. Deze zijn door de provincie Limburg ter beschikking gesteld.

De kerngegevens (uit de zaaksystemen) over besluiten ("vergunde rechten natuur"), gelegen in de gemeenten binnen het onderzoeksgebied zijn gekoppeld aan de locatie van de veehouderijen. Door Pouderoyen Compagnons zijn de locaties en kerngegevens van de Nbw-besluiten gekoppeld aan de gegevens uit de provinciale bestanden met gegevens over de vergunde dierplaatsen en stalsystemen uit milieuvergunningen en -meldingen (BVB¹-gegevens, "vergunde rechten milieu"). Daarnaast is er voor het onderzoeksgebied een koppeling gemaakt tussen de locaties uit het BVB-bestand (vergunde rechten milieu) en de locaties in het GIAB-bestand (opgaven veebezetting door de veehouders).

¹ BVB staat voor bestand veehouderijbedrijven, zie o.a. website van BIJ12 en de website van de provincie Noord-Brabant

Het resultaat van deze koppeling van gegevensbestanden is in de onderstaande kaart weergegeven. Deze kaart is ook in de bijlage van dit rapport opgenomen. De feller gekleurde stippen geven de locaties uit het BVB-bestand weer waar er in de provinciale zaaksystemen een Nbw-vergunning is opgenomen en is gekoppeld aan het BVB-bestand. De stippen op de achtergrond geven BVB-locaties weer waar er geen koppeling is gevonden met gegevens uit de zaaksystemen met de Nbw-vergunningen.



Figuur 2 Koppeling Nbw-besluiten aan BVB-locaties en locaties GIAB (zie ook de kaart in de bijlage)

De locaties waar de BVB-gegevens konden worden gekoppeld aan de GIAB-gegevens uit 2014 en 2016, zijn apart aangeduid. De niet gekoppelde locaties (koppeling BVB en GIAB) zijn voor een belangrijk deel zijn locaties met enkele schapen of andere hobbydieren. Als een bedrijf is gestopt, staat hij niet meer in GIAB. Als er op een locatie met een milieuvergunning of –melding geen dieren meer worden gehouden, maar wel sprake van een Nbw-vergunning, kan er ook sprake zijn van latente ruimte. Vaak is die latente ruimte in Nbw-vergunningen in praktische zin moeilijk op te vullen omdat die locaties niet zonder meer opnieuw “opgestart” kunnen worden. Bijvoorbeeld omdat de stallen niet voldoen aan de emissie-eisen uit het Besluit emissiearme huisvesting of de Verordening natuurbescherming van de provincie.

Daarnaast is een oorzaak voor het niet kunnen koppelen van BVB-gegevens aan GIAB-gegevens verschillen in aanduiding van de locaties (adressen en coördinaten). Er zijn diverse locaties met verschillende postcode huisnummer in BVB en GIAB, bv. door de huisnummertoevoeging, of doordat de nummers aangrenzend zijn.

Binnen de groep van locaties waar er zowel gegevens beschikbaar zijn over een verleende Nbw-vergunning, kort voor de inwerkingtreding van de PAS, gegevens uit de milieuvergunning of –melding (BVB-bestand) en GIAB-gegevens, is een aselechte steekproef genomen. In eerste instantie voor 40 locaties, gelijkmatig verdeeld over Limburg en Noord-Brabant. De onderzoeksresultaten op basis van die eerste groep van 40 locaties zijn met de leden van de begeleidingsgroep besproken op 6 juni 2018. Daarna is de steekproef van 40 dossiers uitgebreid tot 150 locaties. De resultaten daarvan zijn besproken op 9 oktober 2018.

De verschillen in methodiek tussen de beoordeling van aanvragen voor het PAS en beoordeling van aanvragen onder het PAS, maken het niet mogelijk om gegevens over emissies en emissieruimte op locatieniveau eenduidig te koppelen aan de prognoses van depositieruimte per N2000-(deel)gebied. In dit onderzoek is daarom in gegaan op de verhouding tussen de omvang van de onbenutte emissieruimte in relatie tot de geprognoseerde depositieruimte voor de Peelvenen. Dit in relatie tot de eerdere ontwikkeling van de veestapel en de emissie van ammoniak uit stallen van veehouderijen in het studiegebied en de verwachte ontwikkeling van de ammoniakemissie uit stallen van veehouderijen in het studiegebied.

3. RESULTATEN ONDERZOEK

3.1. Latente ruimte en ontwikkeling ammoniakemissie milieuvergunningen

Aantal en spreiding veehouderijen

Binnen de groep van ruim 2500 veehouderijen gelegen binnen een afstand van 10 kilometer van de Peelvenen, opgenomen in de provinciale BVB-bestanden, is er voor ongeveer 40% van de locaties een Nbw-vergunning gevonden in de provinciale zaaksystemen. Het aandeel Nbw-vergunningen is bij de kleinere locaties het laagst. ²

Samen is de vergunde ammoniakemissie van de groep locaties met een koppeling met een Nbw vergunning goed voor ongeveer 60% van de vergunde ammoniakemissie. Grotere veehouderijen hebben relatief vaker een Nbw-vergunning dan de kleinere bedrijven (locaties)

Limburg en Noord-Brabant, onderzoeksgebied 10 km zone	Aantal locaties (BVB)	% locaties	NH3 emissie (x 1000 kg/jaar)	% emissie
Nbw vergunning	1035	41%	3800	59%
Geen Nbw vergunning	1495	59%	2688	41%
Totaal	2530	100%	6489	100%

Tabel 1: Aantal locaties en vergunde ammoniakemissie veehouderijen in onderzoeksgebied, met en zonder koppeling aan Nbw-vergunning

In onderstaande tabel is de ruimtelijke spreiding van de locaties (BVB-bestand) binnen de kilometerzones weergegeven. Hieruit volgt dat het aantal locaties vrij gelijkmatig verdeeld zijn over de kilometerzones, met uitzondering van een lager aandeel van locaties in de 0 – 1 km zone in Limburg en een iets hoger aantal in de 0 – 3 km zone in Noord-Brabant.

Afstand zone	Noord-Brabant	Limburg	Totaal
0 – 1 km	12%	5%	8%
1 – 2 km	12%	10%	11%
2 – 3 km	14%	11%	13%
3 – 4 km	9%	12%	11%
4 – 5 km	9%	11%	10%
5 – 10 km	44%	52%	48%
Totaal	100%	100%	100%

Tabel 2: Verdeling aantal locaties over de afstand zones om de onderzochte Natura 2000 gebieden in Noord-Brabant en Limburg

² Niet alle veehouderijen hebben een Nbw-vergunning/Wnb-vergunning nodig. Bijvoorbeeld omdat er geen wijzigingen zijn opgetreden sinds het aanwijzen van Natura-2000-gebieden ("bestaand gebruik"). Een deel van de bedrijven heeft na inwerkingtreding van het PAS nog een vergunning aan gevraagd, maar die vallen buiten dit onderzoek. Ook zijn er veehouderijen met een oude vergunning van voor 2005.

Latente ruimte in milieuvergunningen en -meldingen

In onderstaande grafiek is op basis van gegevens uit de landbouwtellingen (CBS, gegevens per gemeente) en de BVB gegevens (vergunde dierplaatsen in milieuvergunningen en meldingen Activiteitenbesluit) de latente in beeld gebracht in milieuvergunningen en –meldingen van veehouderijen in de omgeving van de Peelvenen. Dit is gedaan om voor de gemeenten binnen de 10 kilometer-zone (met minimaal 10 veehouderijen) de ontwikkeling van het aantal vergunde dierplaatsen te vergelijken met de opgaven uit de CBS metellingen. Het bezettingspercentage (=procentuele benutting van het aantal vergunde dierplaatsen) is berekend door het aantal dieren c.q. aantal dierplaatsen te vertalen in ammoniakemissie.³

In onderstaande grafieken is de ontwikkeling van het bezettingspercentage weergegeven in de periode 2014-2017, in 12 gemeenten: Asten, Boxmeer, Deurne, Gemert-Bakel, Sint-Anthonis, Someren, Horst aan de Maas, Leudal, Nederweert, Peel en Maas, Venray en Weert. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen de 6 Brabantse gemeenten en de 6 Limburgse gemeenten.

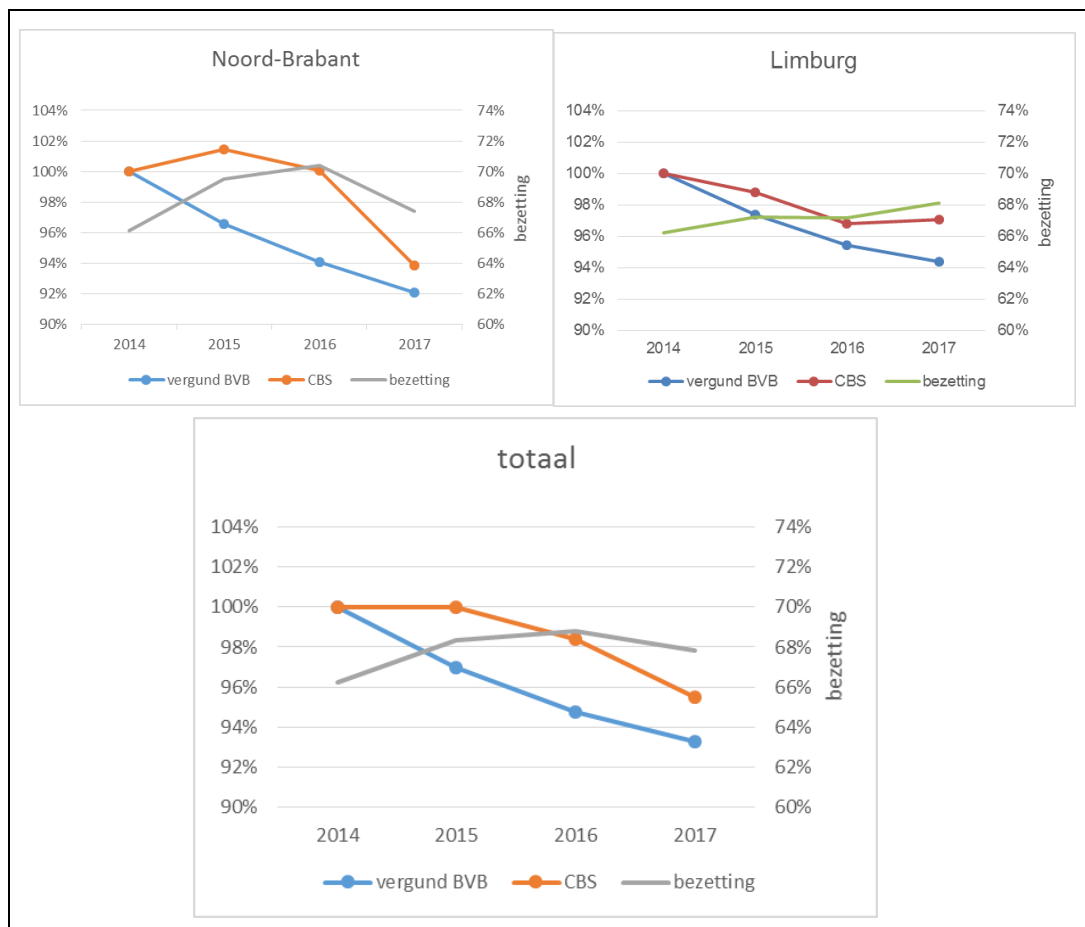
De latente ruimte in de milieuvergunningen c.q. meldingen was voor de 12 gemeenten in het onderzoeksgebied in 2015 (inwerkingtreding van het PAS) gemiddeld circa 32%. Rekening houdend met de leegstand die is verdisconteerd in de emissiefactoren (5 tot 10%)⁴, is de latente ruimte v.w.b. de vergunde ammoniakemissie (in milieuvergunningen) circa 25%. Dit percentage ligt in dezelfde orde van grootte als het percentage voor heel Noord-Brabant zoals dat is opgenomen in het MER voor de Structuurvisie Ruimtelijke Ordening van Noord-Brabant 2014 (25%)⁵ en het percentage voor alle gemeenten in Noord- en Midden Limburg uit onderzoek uit 2018 in opdracht van de provincie Limburg (25-30%)⁶

³ In een vergunning is het aantal dierplaatsen opgenomen, terwijl de landbouwtelling een telling is van gemiddelde aanwezige dieren

⁴ De Regeling ammoniak en veehouderij (Rav) bevat emissiefactoren (per dierplaats) waarin een percentage leegstand is verdisconteerd. Bij een normale bedrijfsvoering is er altijd wel een bepaalde onderbezetting van het totaal aantal dierplaatsen. In de Rav-factoren is uitgegaan van 5 á 10%. Dat betekent dat een verschil tussen de opgave uit de landbouwtelling en het aantal vergunde dierplaatsen van 32% in de praktijk betekent dat de latente ruimte ligt tussen de 22% en 27%

⁵ MER ten behoeve van herziening van de Structuurvisie Ruimtelijke Ordening provincie Noord-Brabant 2014, Arcadis (2013)

⁶ Monitoring manifest duurzame veehouderij, provincie Limburg, Pouderoyen Compagnons, 2018



Figuur 3 Ontwikkeling emissie van ammoniak (BVB en CBS) in de gemeenten binnen het onderzoeksgebied, inclusief ontwikkeling latente ruimte in de vergunde ammoniakemissie (exclusief correctie voor leegstand in de emissiefactoren) .

Uit een studie van ARCADIS in opdracht van Natuur en Milieu uit 2013 blijkt dat de latente ruimte in milieuvergunningen en meldingen ook in andere gebieden in Nederland aanzienlijk is c.q. was.⁷ Zie ook figuur 4.

Er zijn verschillende kengetallen waarmee de ontwikkeling van de omvang van het aantal dieren kan worden weergegeven. Zo geven veehouderijbedrijven via de landbouwtelling jaarlijks aan hoeveel dieren ze houden. Voor het houden van varkens en pluimvee zijn productierechten nodig en voor melkvee fosfaatrechten.

Een veehouderij heeft een vergunning of moet een melding doen van het aantal dierplaatsen. Deze geven een indicatie van de potentiële omvang van de varkens- en pluimveestapel. Vergund wil niet zeggen dat de veehouder ook alle ruimte voor het houden van vee al heeft gerealiseerd. De productierechten en vergunde dierplaatsen worden meestal niet volledig benut. Dat hangt onder meer af van de voerkosten en de prijzen van de dieren.

⁷ Onderzoek uitbreidingsruimte veehouderij i.o.v. Stichting Natuur en Milieu, Arcadis, 2013

Andere oorzaken zijn het tijdsverschil tussen een verleende vergunning en realiseren en vullen van de stal, de tijd tussen het feitelijk stoppen of krimpen van een veehouderij en het (gedeeltelijk) intrekken van vergunning en de productie in het kader van dierwelzijnsconcepten (bv. Beter leven ster) met een lagere bezetting dan vergund.

De jaarlijkse CBS-cijfers van het aantal gehouden dieren kunnen dan ook lager uitkomen dan de dierrechten en de vergunde dierplaatsen.. De latente ruimte (het verschil tussen het aantal vergunde dierplaatsen met de opgave in de CBS gegevens) is het grootst voor melkrundervee en is kleiner voor varkens- en pluimvee.

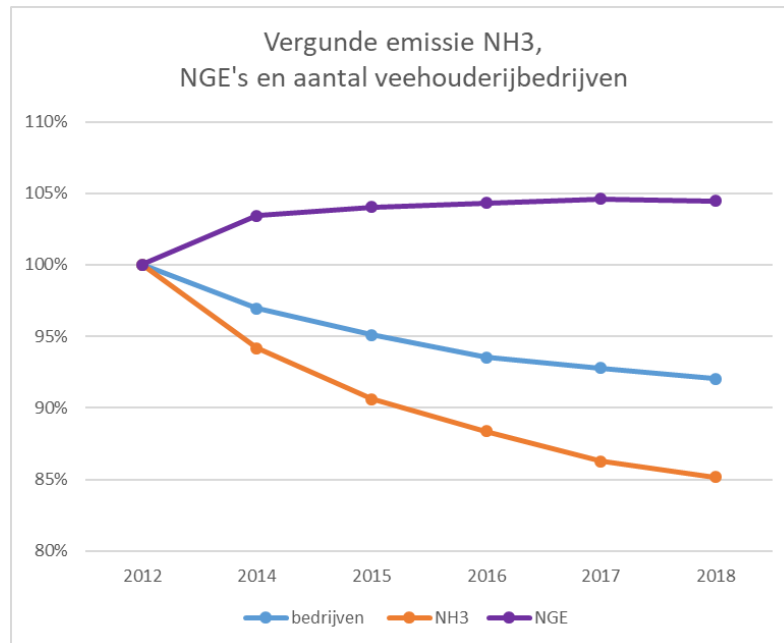
Rekening houdend met de leegstand die is verdisconteerd in de emissiefactoren uit de Regeling ammoniak en veehouderij (5 tot 10%), is de latente ruimte v.w.b. de ammoniakemissie in milieuvergunningen en –meldingen van veehouderijen in het studiegebied circa 25%. Dit percentage ligt in dezelfde orde van grootte als de gevonden latente ruimte in milieuvergunningen en –meldingen van veehouderijen in de periode tussen 2010 en 2013, in Noord-Brabant, Limburg en andere provincies en gemeenten in Nederland. Een dergelijke omvang van de latente ruimte in milieuvergunningen en –meldingen van veehouderijen blijkt al jaren een stabiel gegeven te zijn.

Gebied	Gebruikte deel van milieuvergunningen in % van vergunningomvang			
	Rundvee	Vlees- kalveren	Varkens	Kippen
<i>Concentratiegebied Zuid</i>				
<i>Provincie Noord-Brabant</i>				
Provincie Noord-Brabant, 2012	53	59	69	71
Gemeente Bernheze, 2011	49	54	67	75
Gemeente Oirschot, 2012	54	63	63	66
Gemeente Reusel-De Mierden, 2013	55	65	82	54
Gemeente Baarle-Nassau, 2013	39	69	72	51
Gemeente Oss, 2012	59	71	70	68
Gemeente Veghel, 2013	54	62	72	62
<i>Provincie Limburg</i>				
Gemeente Peel en Maas, 2011	59	62	63	56
<i>Concentratiegebied Oost</i>				
<i>Provincie Overijssel</i>				
Gemeente Deventer, 2010	68	81	56	81
Gemeente Olst-Wijhe, 2010	69	83	80	84
Gemeente Raalte, 2010	60	57	66	77
<i>Provincie Gelderland</i>				
Gemeente Barneveld, 2011	52	65	66	81
Gemeente Ede, 2011	53	69	61	56
Gemeente Heerde, 2011	67	100	40	87
Gemeente Apeldoorn, 2011	61	79	82	79
Gemeente Bronckhorst, 2010	52	65	66	81
Gemeente Doetinchem, 2013	63	80	63	67
<i>Overig Nederland</i>				
Provincie Flevoland, 2010	77	72	54	68
Gemeente Dronten, 2013	56	40	90	61
Gemeente Etten-Leur, 2012	61	58	85	97
Gemeente Woensdrecht, 2010	55	32	41	37
Gemeente Dantumadiel, 2012	87	100	75	81
Gemeente Coevorden, 2012	77	83	73	39
Gemeente Groesbeek, 2012	47	66	59	49

Figuur 4 Onderzoek naar benutting vergunde dierplaatsen in milieuvergunningen en –meldingen, in verschillende gemeenten en provincies. Exclusief correctie voor leegstand die is verdisconteerd in de emissiefactoren (5 tot 10%). Onderzoek in opdracht van Stichting Natuur en Milieu, Arcadis, 2013

Ontwikkeling vergunde ammoniakemissie milieuvergunningen

In de afgelopen zes jaar (2012-2018) is het aantal veehouderijen (locaties opgenomen in de BVB-bestanden) binnen het onderzoeksgebied (de 10 kilometer zone) gedaald met 8%, is vergunde ammoniakemissie uit stallen van de veehouderijen gedaald met 15% en is de economische omvang van de vergunde veebezetting toegenomen met 4%. Zie onderstaand figuur.



Figuur 5 Ontwikkeling aantal locaties, vergunde emissie van ammoniak (NH3) en economische omvang vergunde dierplaatsen (in Nge) in het onderzoeksgebied, op basis van BVB bestanden provincies Noord-Brabant en Limburg, tussen 1 januari 2012 en 1 januari 2018

Er is in de afgelopen jaar sprake geweest van krimp van het aantal veehouderijen, schaalvergroting bij de blijvende veehouderijen, een toename van de veestapel (vooral in de periode 2012-2015) en een afname van de vergunde ammoniakemissie door het meer emissiearm huisvesten van het vee (nieuwbouw van stallen en aanpassing van stalsystemen).

De hiervoor geschetste daling van de vergunde ammoniakemissie uit stallen van veehouderijen in het studiegebied (de 10 km zone rondom de Peelvenen) past bij de ontwikkeling van de vergunde emissie van ammoniak uit stallen van veehouderijen kencijfers voor de provincie Noord-Brabant als geheel en de regio Noord- en Midden Limburg

De vergunde emissie van ammoniak uit stallen van veehouderijen in Noord-Brabant (milieuvergunningen) is tussen 2010 en 2018 gedaald met circa 22% Waarvan een afname van 16% tussen 2010 en 2015 en 6 % tussen 2015 en 2018 (vergunde emissie in 2010 = 100%). Bron: BVB Noord-Brabant, bewerking Pouderoyen Compagnons.

De vergunde ammoniakemissie uit stallen in Noord- en Midden Limburg is tussen 2010 en 2018 gedaald met circa 13%. Waarvan 9% tussen 2010 en 2015 en 4% tussen 2015 en 2018 (vergunde emissie in 2010 = 100%). (bron: BVB Limburg, Monitoring Manifest Duurzame Veehouderij Limburg, Pouderoyen Compagnons, 2018)

De ammoniakemissie uit stallen van veehouderijen in het studiegebied zal in de komende jaren verder af nemen. Voor ongeveer een kwart van de locaties van veehouderijen geldt dat de emissie op bedrijfsniveau, zoals geregistreerd in de provinciale BVB-bestanden, hoger is dan het emissieplafond op grond van de emissie-eisen uit het Besluit emissiearme huisvesting. Dit zijn deelnemers aan de stoppersregeling (gedoogregeling tot 1 januari 2020), locaties die voldoen aan de uitzonderingen die genoemd zijn in dat Besluit of vergunningen van veehouderijen die niet meer benut worden. Deelnemers aan de stoppersregeling moeten via maatregelen als het houden van minder dieren binnen hun bedrijfsplafond blijven en voor 1 januari 2020 hun stallen aangepast hebben of stoppen met het houden van vee.

Voor ruim driekwart van de veehouderijen in het studiegebied geldt dat er op die locaties een opgave is m.b.t. de modernisering van stallen om aan de ammoniakereisen te voldoen uit de provinciale verordeningen. In Noord-Brabant zijn dat de eisen uit de Verordening natuurbescherming en in Limburg de eisen die opgenomen zijn in de Omgevingsverordening. Uit onderzoek van Connecting Agri&Food en Pouderoyen Compagnons uit 2017 (in opdracht van de provincie Noord-Brabant) en 2018 (in opdracht van de provincie Limburg) blijkt dat door deze provinciale eisen de ammoniakemissie in de komende jaren veel sterker zal dalen dan op basis van de ammoniakereisen uit het Besluit emissiearme huisvesting.

De in 2017 geactualiseerde Verordening natuurbescherming van Noord-Brabant moet leiden, uitgaande van de vergunde dierplaatsen in 2016, tot een daling van 48% van de vergunde ammoniakemissie uit stallen van Brabantse veehouderijen (uiterlijk in 2028).

De eisen uit huidige Omgevingsverordening van Limburg leiden, uitgaande van de vergunde dierplaatsen in 2018, tot een reductie van de 39% van de ammoniakemissie uit stallen van Limburgse veehouderijen (uiterlijk in 2030). De provincie Limburg bereidt een aanscherping van de Omgevingsverordening voor. Uitgaande van een conceptversie die in oktober 2018 is besproken in Provinciale Staten leidt dat tot een reductie van de ammoniakemissie tot ongeveer 48%. Een deel van de extra emissiereductie (48% in plaats van 39%) zal volgens de voorgenomen aanscherping na 2030 worden gerealiseerd.

3.2. Latente ruimte in de geïnventariseerde Nbw vergunningen

De latente ruimte (het verschil tussen aantal dieren vergund Nbw 2015 en opgave landbouwtelling in 2014 is binnen de geïnventariseerde steekproef van 150 dossiers gemiddeld 28%, uitgedrukt in het verschil in economische omvang tussen het vergund aantal dieren (Nbw vergunning) en de opgave uit de landbouwtelling. In 2016 was de gemiddelde latente ruimte voor de groep van 150 locaties gemiddeld 24%. Uitgedrukt in de emissie van ammoniak was de latente ruimte in 2014 binnen de steekproef van 150 locaties gemiddeld 36% en in 2016 gemiddeld 28% (exclusief correctie voor leegstand in de ammoniakemissie factoren).

Benutting dierplaatsen/vergunde ammoniakemissie Nbw vergunning steekproef	Economische omvang dieren/dierplaatsen		Ammoniakemissie	
	2014	2016	2014	2016
Limburg	72%	76%	61%	73%
Noord-Brabant	72%	76%	67%	72%
Totaal	72%	76%	64%	72%
Latente ruimte	28%	24%	36%	28%

Tabel 3: Benutting vergunde dierplaatsen en vergunde emissie van ammoniak in Nbw-vergunningen, steekproef 150 dossiers, vergelijking Nbw vergunning met opgave veehouders (landbouwtelling)

De omvang van de gevonden latente ruimte in deze groep van 150 Nbw vergunningen ligt dichtbij de omvang van de latente ruimte zoals die is berekend op basis van het verschil tussen de vergunde dierplaatsen en ammoniakemissie in milieuvergunningen en -meldingen en de opgave uit de landbouwtellingen in het onderzoeksgebied: 32% exclusief verrekening van de leegstand die is verdisconteerd in de emissiefactoren uit de Regeling ammoniak en veehouderij (5 tot 10%) en circa 25% inclusief het meenemen van deze functionele leegstand.

Nader inzoomen op de steekproef: welk type ontwikkeling is aangevraagd en vergund?
Binnen de steekproef van 150 Nbw-vergunningen zijn er 90 waar de Nbw-vergunning betrekking heeft op een toename van de economische omvang van de veestapel. Bij 51 van de 150 Nbw-vergunningen was er sprake van een toename van de vergunde ammoniakemissie. Bij 99 van de 150 Nbw-vergunningen (66%) is er geen sprake van een toename van de vergunde ammoniakemissie. Voor een relatief grote groep geldt dat de net voor de inwerkingtreding van het PAS aangevraagde situatie geen uitbreiding betreft maar legalisering van de situatie die er al was of eerder is vergund / gemeld via de milieuvergunning of -melding.

Economische omvang Nbw-vergunning 2015 ten opzichte van vergunde situatie daarvoor						
		afname	gelijk	toename	totaal	%
Wijziging NH3 emissie	afname	5	8	21	34	23%
	gelijk	0	46	19	65	43%
	toename	1	0	50	51	34%
	totaal	6	54	90	150	100%
	%	4%	36%	60%	100%	

Tabel 4: Vergelijking vergunning Nbwet 2015 met vergunde situatie Wet natuurbescherming daarvoor: welk type ontwikkeling is aangevraagd en vergund?

Nader inzoomen op de steekproef: wat was de impact van de externe salderingen?

Bij het extern salderen met een bedrijf dat in 2014 feitelijk geen stikstofdepositie meer veroorzaakte (de “saldogever”), kan er uit een toename bij de bedrijven die een vergunning hebben verkregen (de “saldonemers”) sprake zijn van een feitelijke toename van de stikstofdepositie ten opzichte van de depositie in het referentiejaar. Daarom is hierna nader ingegaan op de omvang van de ammoniakemissie uit de externe salderingen uit de steekproef van 150 dossiers.

Van de 150 geïnventariseerde dossiers uit de steekproef zijn er 44 met een toename van de depositie die gepaard ging met de noodzaak voor extern salderen. Het gaat daarbij in totaal om een toename van 2% van de vergunde emissie van alle 150 bedrijven als totaal, dus zonder het meenemen van de afname van de emissie bij de “saldogever”. Binnen de groep van 44 dossiers waarbij er sprake is geweest van een toename van de depositie die extern is gesaldeerd (dus de “saldonemers”), betreft het circa 9% van de vergunde ammoniakemissie.

Een groot deel van de saldogever bij die externe salderingen zijn geen onderdeel van de steekproef van 150 dossiers. Het is daarom niet mogelijk gebleken om nader in te gaan op de vraag in hoeverre er bij deze saldogever onbenutte ruimte zat in de vergunningen die zijn ingezet om extern te salderen. Bij 100% onbenutte ruimte van de saldogever (dus volledig “lege” vergunningen van de saldogever) is de maximale impact van extern salderen 2% van de vergunde ammoniakemissie binnen de groep van 150 onderzochte dossiers. Bij 25% onbenutte ruimte bij de saldogever betreft het 0,5% van de vergunde ammoniakemissie binnen de groep van 150 onderzochte dossiers. De impact van onbenutte ruimte binnen de groep van saldogever is dus relatief klein ten opzichte van de impact van het opvullen van de latente ruimte binnen de verleende Nbw-vergunningen.

Nader inzoomen op de steekproef: wat was de feitelijke ontwikkeling?

Waar bij de NB-wet vergunningen bij 90 van de 150 locaties sprake is van een vergunning voor een toename van het aantal dieren, is er in de periode 2014-2016 bij 38 van de 150 locaties (25%) sprake geweest van een toename van 20% of meer van het aantal dieren volgens de opgave uit de landbouwtellingen. Binnen die groep van 150 locaties was er bij 27 (18%) locaties sprake van een toename van 20% of meer van de ammoniakemissie.

Uit de opgaven van de veehouders blijkt dat voor de meeste locaties de omvang van de veestapel en de ammoniakemissie ongeveer gelijk is gebleven. Op veel locaties was de aangevraagde en verleende uitbreiding die is aangevraagd voor de inwerkingtreding van het PAS in 2016 nog niet gerealiseerd.

Economische omvang 2016 ten opzichte van 2014						
Landbouwtellingen						
		afname 20% of meer	gelijk of beperkte toe- en afname	toename 20% of meer	totaal	%
Wijziging NH3 emissie	afname 20% of meer	3	16	7	26	17%
	(nagenoeg) gelijk	6	74	17	97	65%
	toename 20% of meer	3	10	14	27	18%
	totaal	12	100	38	150	100%
	%	8%	67%	25%	100%	

Tabel 5: Vergelijking opgave landbouwtelling van steekproeflocaties in 2014 en 2016: welke type ontwikkeling is gerealiseerd?

3.3. Omvang onbenutte emissieruimte in relatie tot depositieruimte

De aanleiding van het uitgevoerde onderzoek is het oordeel van de Afdeling dat het onvoldoende duidelijk is of er binnen de depositieruimte voor autonome ontwikkelingen voldoende ruimte aanwezig is om eventuele hoger uitvallende stikstofdeposities ten gevolge van het opvullen van onbenutte emissieruimte op te vangen.

Uitgaande van

- de in dit onderzoek en ook andere onderzoeken geconstateerde onbenutte emissieruimte van 25 à 30%;
- in combinatie met het onderzoeksresultaat dat binnen het onderzoeksgebied 40% van de locaties gekoppeld kon worden met een Nbw vergunning, samen goed voor 60% van de vergunde emissie van ammoniak.

Dan vertegenwoordigt 25% onbenutte emissieruimte 15-18% van de totale vergunde emissie uit stallen van veehouderijen in het onderzoeksgebied. Gezien de vrij gelijkmatige ruimtelijke verdeling van de emissies binnen de verschillende kilometerzones, betreft het dan ook circa 15%-18% van de depositie van stikstof t.g.v. de emissie van stikstof uit de stallen van veehouderijen.

Het aandeel stalemissies in de totale depositie op de Groote Peel en de Deurnsche Peel & Mariapeel is ongeveer 35% (bron: AERIUS, cijfers 2020). Uitgaande van een latente ruimte van 25-30% in Nbw-vergunningen en 60% van de locaties met een Nbw-vergunning, betreft de latente ruimte dan circa 5 à 6 % van de totale berekende depositie op deze Natura2000-gebieden.

Door het PAS daalt de gemiddelde stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden op basis van vaststaand Europees bronbeleid en de aanvullende landelijke en provinciale landbouwmaatregelen gemiddeld 10% in 18 jaar. Dit is een versnelde daling ten opzichte van de autonome ontwikkeling (zonder aanvullende PAS-bronmaatregelen), waarbij de gemiddelde stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden naar verwachting daalt met 8% in 18 jaar (bron: planMER PAS 2015-2021, Ministeries van EZ en I&M, januari 2015).

In het PAS is voor de Groote Peel en de Deurnsche Peel & Mariapeel uitgegaan van een afname van de stalemissies van 9% tussen 2014 en 2020. De geprognoseerde ontwikkelbehoefte tot 2030 als percentage van de stalemissies 2014 is voor de Groote Peel en de Deurnsche Peel & Mariapeel circa 11% - 12% (bron: AERIUS M16L)

Het theoretisch effect door het opvullen van de volledige latente ruimte in voor de PAS-verleende Nbw-vergunningen voor stalemissies van veehouderijen binnen de 10 km zone van de Peelvenen (circa 15-18% van de stalemissies, 5 à 6% van de depositie t.g.v. stalemissies) is fors in relatie tot de geprognoseerde afname van de stikstofdepositie door de aanvullende landbouwmaatregelen die onderdeel zijn van het PAS en de geraamde ontwikkelbehoefte tot 2030.

De provincies Noord-Brabant en Limburg stellen via provinciale verordeningen eisen aan de ammoniakemissie van nieuwe stallen die qua emissiereductie verder gaan dan de vereisten uit het Besluit emissiearme huisvesting. Uiterlijk in 2028 (Noord-Brabant) of 2030 (Limburg) dient een veehouderij als geheel gemiddeld te voldoen aan de vereisten uit deze verordening. In Noord-Brabant moeten veehouderijen met oude stallen eerder voldoen. Gedeputeerde Staten van Limburg overwegen ook een aanscherping van de Omgevingsverordening voor oude stallen. De aanscherping van de Verordening natuurbescherming in Noord-Brabant en de mogelijke aanscherping van de Omgevingsverordening van Limburg zullen leiden tot een grotere buffer om effecten van het opvullen van onbenutte emissieruimte op te vangen binnen de depositieruimte die ontstaat door het meer emissiearm huisvesten van vee.

In theorie kan de latente ruimte benut worden, zonder vergunningaanvraag. De praktijk leert anders. De latente ruimte in de steekproef van 150 Nbw-vergunningen ligt in dezelfde orde van grootte als de latente ruimte in milieuvergunningen en –meldingen van de 2500 veehouderijen in het onderzoeksgebied en veehouderijen elders in de provincies Noord-Brabant en Limburg. De latente ruimte in milieuvergunningen en –meldingen van veehouderijen is al jaren een vrijwel stabiel gegeven. Er zijn ook andere “stoppen” op de bedrijfsontwikkeling zoals dier- en fosfaatrechten, eisen en kosten m.b.t. mestverwerking, milieuregelgeving en financiële en economische belemmeringen.

4. SAMENVATTING EN CONCLUSIES

De PAS-partners hebben gevraagd een inventariserend onderzoek uit te voeren, dat er op is gericht om inzicht te krijgen in de hoeveelheid onbenutte ruimte in vergunningen. Het betreft de emissieruimte in vóór de inwerkingtreding van het PAS verleende Nbw-vergunningen, op het moment van inwerkingtreding van het PAS en de benutting van die emissieruimte daarna. En een inschatting van de omvang van de emissieruimte in vergunningen waarvoor extern is gesaldeerd. Het inventariserend onderzoek is gericht op de onbenutte emissieruimte van veehouderijen in een zone van 10 kilometer rondom de Peelvenen. Dat is het gebied bestaande uit de Natura2000-gebieden de Groote Peel en de Deurnsche Peel & Mariapeel. Binnen het onderzoeksgebied zijn circa 2500 veehouderijen gelegen.

De gegevens over de vergunde dierplaatsen uit een steekproef van 150 Nbw-vergunningen van veehouderijen zijn vergeleken met gegevens over deze veehouderijen uit de Landbouwtellingen (jaarlijkse opgave van dieraantallen op 1 april), de Opgave Huisvesting (waarin veehouders per stal en per diergroep een opgave hebben gedaan van staltype en het gemiddeld aantal dieren), de gegevens uit de I&R registratie en gegevens uit de provinciale BVB-bestanden (milieuvergunningen en –melding).

In de afgelopen zes jaar is het aantal veehouderijen in het studiegebied gedaald met 8%, is de vergunde ammoniakemissie (in milieuvergunningen) uit stallen van de veehouderijen gedaald met 15% en is de economische omvang van de vergunde veebezetting toegenomen met 4%. Op basis van de landbouwmaatregelen uit het PAS en vooral de provinciale eisen m.b.t. de ammoniakemissie van veehouderijen, wordt voor de periode tot 2030 een sterke afname van de emissie- en depositie uit stallen van veehouderijen in het studiegebied verwacht.

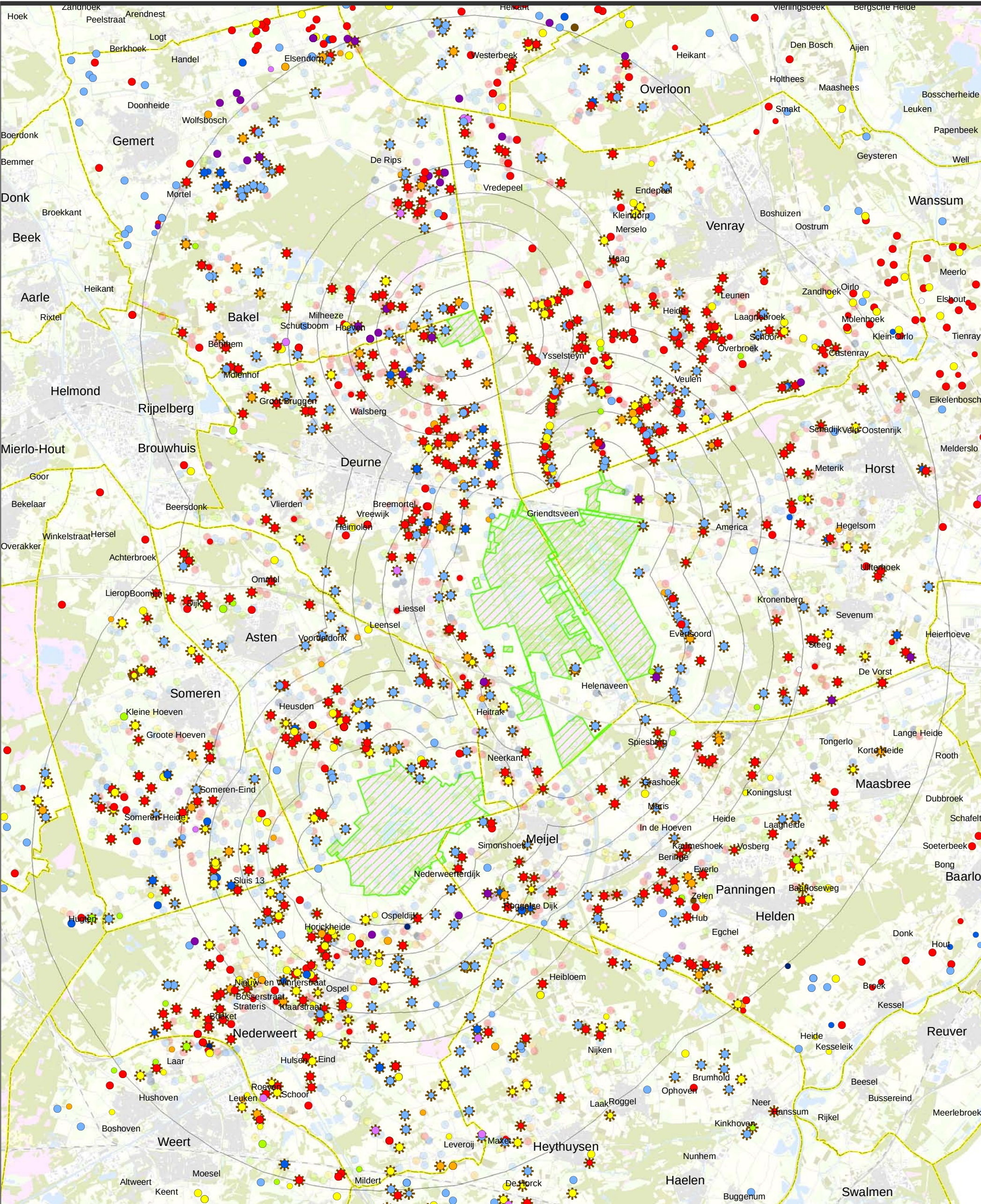
Circa 40% van de locaties van veehouderijen in het onderzoeksgebied konden gekoppeld worden aan een Nbw-vergunning (opgenomen in provinciale zaaksystemen). Samen zijn deze veehouderijen goed voor 60% van de vergunde NH₃ emissie van de veehouderijen in het onderzoeksgebied.

De latente ruimte in de vergunde rechten van vergunningen op grond van de Wet natuurbescherming (steekproef van 150) is vergelijkbaar met de vaker gevonden latente ruimte binnen de milieuvergunningen en –meldingen: vertaald in economische omvang circa 25 tot 30%. Het effect van onbenutte emissieruimte in vergunningen die als saldogever zijn gebruikt bij externe salderingen voorafgaande aan de inwerkingtreding van de PAS, is klein (maximaal 2% binnen het totaal van 150 bedrijven) ten opzichte van de impact van het opvullen van de latente ruimte binnen de verleende Nbw-vergunningen.

Het theoretisch effect door het opvullen van de volledige latente ruimte in voor de PAS-verleende Nbw-vergunningen voor stalemissies van veehouderijen binnen de 10 km zone van de Peelvenen (circa 15-18% van de stalemissies, 5 a 6% van de depositie t.g.v. stalemissies) is fors in relatie tot de geprognoseerde afname van de stikstofdepositie door de aanvullende landbouwmaatregelen die onderdeel zijn van de PAS en de geraamde ontwikkelbehoefte tot 2030.

Deze theoretische ruimte is tussen 2014-2016 in het onderzochte gebied nauwelijks opgevuld. Per saldo is er tussen 2014 en 2017 in het onderzoeksgebied op basis van de BVB-bestanden en de opgaven in de landbouwtellingen sprake geweest van een afname van de emissie van ammoniak bij een ongeveer gelijke tot lichte toename van de omvang van de veestapel.

De latente ruimte in milieuvergunningen en –meldingen van veehouderijen is al jaren een vrijwel stabiel gegeven. Er zijn ook andere factoren , zoals dier- en fosfaatrechten, eisen en kosten m.b.t. mestverwerking, milieuregelgeving en financiële en economische belemmeringen, die een toename van het aantal gehouden dieren remmen. Het is daarom niet aannemelijk dat de latente ruimte in Nbw-vergunningen voor een belangrijk deel wordt opgevuld.



Legenda

veehouderij (Nbwet vergunningen, BVB typering)

- melk-/ ov. rundvee
- vleeskalveren
- varkens
- pluimvee
- gemengd
- nertsen
- geiten
- schapen
- overig
- paarden
- <100 Nge
- >= 100 Nge
- met koppeling GIAB 2014-2016

Peelgebieden

Analyse latente ruimte
PAS vergunningen

Veehouderij met Nbwet vergunning
naar type en omvang BVB 2018

opdrachtgever: BIJ12 uitvoering: **POUDEROYEN**
compagnons

0 0.5 1 2 3 4
Kilometers

P183042
31 mei 2018