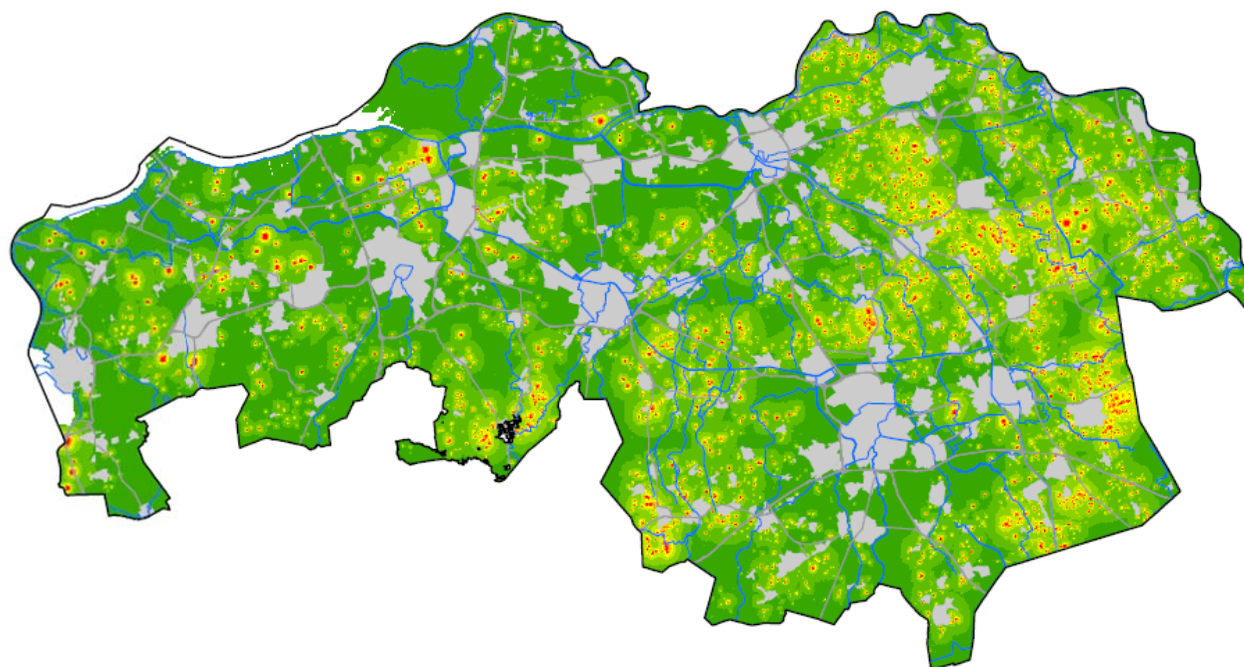


**REGIONAAL DE HAND AAN DE KRAAN?
RAPPORT ONDERZOEK REGIONAAL STUREN
VAN DE OMVANG VAN DE VEESTAPEL**

PROVINCIE NOORD-BRABANT



24 april 2012
076402585:0.5 - Definitief
B02012.000334.0100

Inhoud

1	Inleiding	3
2	Ontwikkeling (sturing) veestapel	5
3	Effecten van groei van de veestapel.....	9
4	Aanvullende sturings-mogelijkheden	11
5	Beoordeling van de sturingsmogelijkheden.....	15
6	Conclusies en aanbevelingen	20
Bijlage 1	Gespreksnotitie	24
Colofon	Regionaal de hand aan de kraan?	25



1

Inleiding

Aanleiding en vraagstelling

Dit onderzoek is uitgevoerd naar aanleiding van de zorgen die er bestaan over een mogelijke verdere concentratie van de veehouderij in Noord-Brabant, de daarmee samenhangende effecten op het gebied van ruimte, milieu en gezondheid en maatschappelijk draagvlak ten aanzien van de veehouderij.

In oktober 2011 is tijdens het bestuurlijk overleg van de convenantpartijen stikstof en Natura 2000 een onderzoek toegezegd naar de mogelijkheden van het provinciaal/regionaal sturen van de omvang van de veestapel. Een dergelijk onderzoek zal ook als bouwsteen kunnen dienen voor het overleg met het rijk over de mogelijke ontwikkeling van de veestapel in Noord-Brabant.

In december 2011 hebben Provinciale Staten de motie “genoeg, geen vee er bij” aangenomen. De motie spreekt uit “dat het nodig is dat alles in het werk wordt gesteld om de veestapel terug te dringen” om redenen van gezondheid en natuur.

Vanaf 2015 vervallen de Europese melkquotering (melkvee) en waarschijnlijk de landelijke stelsels van productiebeheersing van varkens- en pluimveerechten en compartimentering.

Veehouderijbedrijven kunnen dan groeien zonder varkens- of pluimveerechten of melkquotum te verwerven van krimpende of stoppende bedrijven.

Het laten vervallen van melkquotering en varkens- en pluimveerechten kan gepaard gaan met groei van nationale en regionale veestapels en mogelijk een verdere regionale concentratie van de veehouderij waardoor de lokale druk op de leefomgeving toeneemt. Zo heeft een versoepeling van het stelsel van productierechten in 2008 geleid tot een onverwacht hoge toename van de varkensstapel in Noord-Brabant en Limburg, waar de concentratie al hoog was. Deze wijziging is twee jaar later weer teruggedraaid.

Er bestaat de zorg dat door een groei van de omvang van de veestapel in Noord-Brabant de doelstellingen met betrekking tot de gewenste ruimtelijke kwaliteit en milieukwaliteit niet gehaald gaan worden. Bijvoorbeeld als het gaat om het terugdringen van de stikstofbelasting op natuurgebieden, het verminderen van de geuroverlast, het verbeteren van de luchtkwaliteit en het behoud van landschappelijke kwaliteiten. Het maatschappelijk draagvlak voor de schaalvergroting in de veehouderij en met name de intensieve veehouderij staat onder druk. Bewoners in het buitengebied maken zich zorgen om de effecten van de intensieve veehouderij op de volksgezondheid, hun woon- en leefomgeving en het welzijn van de dieren.

In dit onderzoek staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

- Welke (juridisch haalbare) concrete mogelijkheden zijn er om regionaal te sturen op de omvang van de veestapel?
 - Wat zijn de mogelijkheden binnen de kaders van het voorgenomen mestbeleid en het vervallen van het stelsel van dierrechten en melkquotering.
 - Wat zijn de mogelijkheden binnen de provinciale wet – en regelgeving. Denk daarbij aan de verordening stikstof en Natura 2000 Noord-Brabant en overige provinciale wet- en regelgeving op het gebied van milieu en ruimtelijke ordening zoals de Provinciale Milieuverordening of de Verordening ruimte.
 - Wat zijn de voor- en nadelen van mogelijke opties?
- Wat zijn de gevolgen van het voorgenomen mestbeleid en het vervallen van het stelsel van dierrechten en melkquotering voor de concentratie van dierenaantallen en voor de stikstofdoelen van de verordening stikstof en Natura2000? Wat zijn de verwachte ontwikkelingen vanuit ondernemers- en marktperspectief gebaseerd op de huidige bedrijfseconomische structuur van de veehouderijsector in Noord-Brabant.

Werkwijze van het onderzoek

Het onderzoek is gebaseerd op het samenvatten van reeds beschikbare kennis en interactie daarover met betrokken partijen.

Het onderzoek is uitgevoerd door ARCADIS in samenwerking met het Instituut voor Agrarisch Recht (Willem Bruil). De volgende experts hebben als klankbord hun inbreng geleverd: Oene Oenema (WUR/Alterra), Olaf Hietbrink (LEI) en Hans van Grinsven (PBL).

Het onderzoeksrapport is tot stand gekomen mede door de input van vertegenwoordigers van de partijen van het convenant stikstof en Natura2000 zoals BMF, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en ZLTO. Ook zijn hierin suggesties van het Waterschap Aa en Maas verwerkt. Daarnaast is de expertise benut van diverse medewerkers van Provincie Noord-Brabant.

Dit rapport is een samenvatting van de gespreksnotitie in bijlage 1, die meer details, achtergronden en bronvermelding bevat.

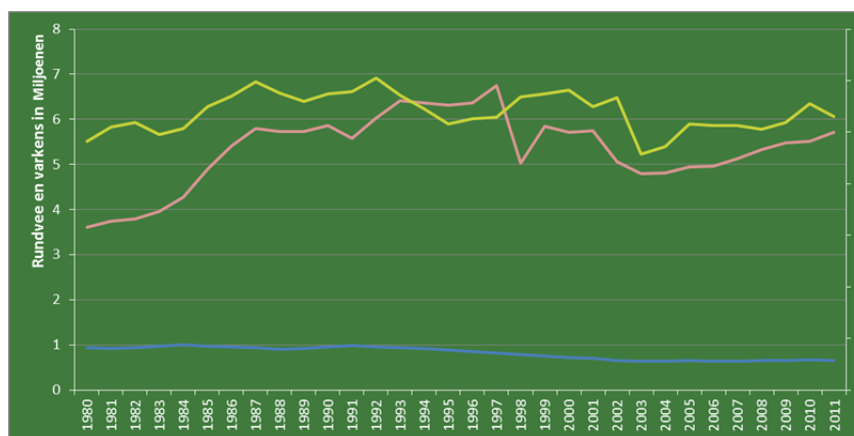


2

Ontwikkeling (sturing) veestapel

Ontwikkeling veestapel tot nu toe

Uit gegevens van CBS Statline (afbeelding 1) blijkt dat in lijn met de ontwikkeling van de Nederlandse veestapel ook de veestapel in Noord-Brabant is gegroeid tussen 2003 en 2011: een lichte groei van de rundvee-stapel van 2%, varkens een groei van 19% en kippen een groei van 16%.



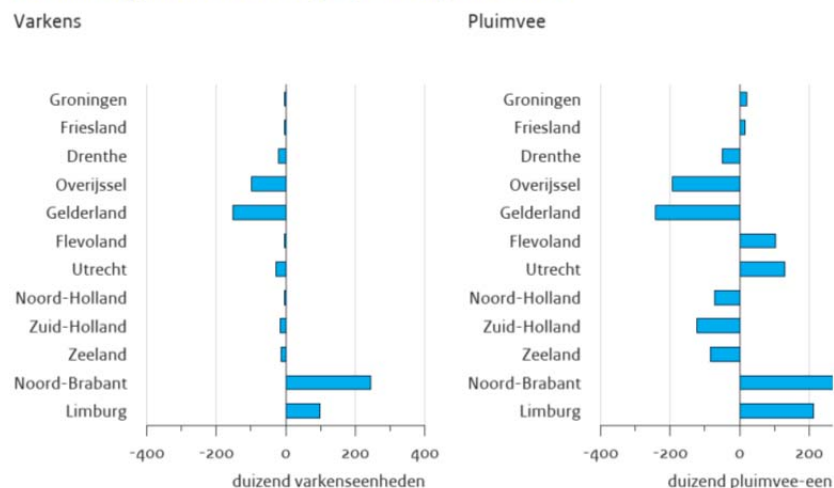
Afbeelding 1 Ontwikkeling veestapel Noord-Brabant 1980-2011 (bron: CBS Statline)

Het aantal geiten nam toe van bijna 30.000 in 1995 tot 137.000 in 2011. Sinds 2008 schommelt het aantal geiten in Noord-Brabant rond de 130.000. Op 11 december 2009 is door PS voor geiten- en schapenbedrijven een bouwstop afgekondigd voor de hele provincie, in reactie op de Q-koorts. Deze bouwstop is opgenomen in de Verordening Ruimte en loopt 1 juni 2012 af. Inmiddels hebben GS aan PS voorgesteld de bouwstop met een jaar te verlengen. Hierover besluiten PS op 11 mei 2012.

Het aantal vleeskalveren nam toe van 159.000 in 2003 tot 195.000 in 2011. Het aantal schapen bleef stabiel op ruim 80.000 dieren en het aantal paarden en pony's bleef stabiel op circa 25.000 dieren.

Op 1 januari 2008 is door het rijk de zogenoemde regionale compartimentering van de varkens- en pluimveerechten afgeschaft. Deze compartimentering zorgde er voor dat varkens- en pluimveerechten niet konden verschuiven naar en tussen de concentratiegebieden: het concentratiegebied oost (delen van Gelderland, Overijssel en Utrecht) en het zuidelijke concentratiegebied (Midden- en Oost Noord-Brabant en Noord- en Midden Limburg). Sinds begin 2008 heeft zich per saldo een migratie voorgedaan van varkensrechten naar Noord-Brabant en Limburg. Tussen 1 januari 2008 en 1 januari 2010 nam het aantal varkensrechten in Noord-Brabant toe met 7% en nam het aantal pluimveerechten toe met 0,7% (waar het LEI een groei van de varkensrechten 5 à 6% verwachtte in 10 jaar vond die groei in Noord-Brabant dus plaats binnen 2 jaar). Op 23 april 2010 heeft het kabinet op verzoek van de provincie Noord-Brabant besloten om de regionale compartimentering met onmiddellijke ingang weer in te voeren overeenkomstig de regels vóór 1 januari 2008. Dit om verdere concentratie van varkens en kippen en het mestoverschot in de concentratiegebieden te voorkomen.

Verandering productierechten per provincie, 2008 – 2010



Afbeelding 2 Verandering productierechten per provincie 2008-2010 (bron: PBL, afschaffen productierechten in de veehouderij in 2015, 2011)

Mogelijke ontwikkeling veestapel en ontwikkelingsruimte veehouderij

De toekomstige ontwikkeling van de omvang van de veestapel in Nederland en Noord-Brabant is omgeven met een aantal onzekerheden en zal vooral afhangen van de invulling van het mestbeleid na 2015, de internationale concurrentiepositie van de Nederlandse veehouderij en van de planologische- en milieuruimte in Noord-Brabant. Als hoofdlijn voor de ontwikkeling van de veestapel komt het volgende beeld naar voren:

1. De melkproductie kan 10 tot 20% toenemen en daarmee kan het aantal melkkoeien gelijk blijven tot licht groeien, afhankelijk van de toename van de melkproductie per koe en de mate van toename van de totale melkproductie.

2. De ontwikkeling van nationale en Brabantse varkensstapel is sterk afhankelijk van het succes en de betaalbaarheid van mestbewerking en mestafzet en van het eventueel verder concentreren van de Nederlandse varkensstapel in Noord-Brabant. Uitgaande van het voorgenomen beleid kan de varkensstapel in Noord-Brabant volgens het LEI krimpen met 6% (vleesvarkens) tot 10% (zeugen). Na het mogelijk vervallen van de compartimentering in 2015 kan de Nederlandse varkensstapel zich verder concentreren in Noord-Brabant met als mogelijk gevolg een in Noord-Brabant gelijk blijvende of toenemende varkensstapel. Dat deze concentratie zich snel kan voordoen is gebleken tijdens het tijdelijk vervallen van de compartimentering tussen 2008 en 2010. Een dergelijke regionale concentratie kan zich na 2015 weer in hetzelfde tempo voordoen gelet op de sterke positie van de varkensbedrijven in Noord-Brabant. In Noord-Brabant bevinden zich relatief veel en grote bedrijven. Het is aannemelijk dat vooral de nu al grotere bedrijven zullen groeien.
3. De pluimveestapel kan toenemen met circa 5 tot 10%.
4. Het LEI geeft aan dat het gebruikte rekenmodel de ontwikkeling van de veestapel mogelijk onderschat en dat de vele onzekerheden die er bestaan er toe kunnen leiden dat de geschatte toekomst van de agrosector er anders uit kan zien.
5. De provinciale verordening Ruimte bevat specifieke regels voor intensieve veehouderijen. De sturing in de extensiveringsgebieden rond natuurgebieden en kernen is het grootst. In deze gebieden ligt ruim een kwart van de locaties met intensieve veehouderij. De provinciale verordening Ruimte bevat minder regels voor de melkveebedrijven.



6. De veestapel zal zich, ook bij een maximummaat van 1,5 ha en één bouwlaag, verder concentreren op minder maar grotere locaties. Naarmate de toegestane maximumomvang van bedrijfslocaties kleiner is zullen veebedrijven in de toekomst vaker gaan bestaan uit meerdere locaties door het overnemen en uitbreiden van locaties van stoppende bedrijven. Bouwblokken van veehouderijen zijn gemiddeld genomen ruim 1 hectare. Uitgaande van een maximum maat van 1,5 ha van bouwblokken is dus een toename van bebouwing voor intensieve veehouderijen mogelijk. Ook is een verdere intensivering van het gebruik van bestaande bouwblokken mogelijk (bij één bouwlaag), van circa 100 tot 125 nge per hectare bouwblok naar circa 175 tot 200 nge per hectare bouwblok. Daarmee is dan groei van de totale veestapel in Noord-Brabant mogelijk, ook bij beperking van de locatieomvang zoals dat is gedaan bij de aanpassing van de Verordening Ruimte in 2010 en 2011.
7. De Natuurbeschermingswet laat een toename van de depositie die leidt tot een significante verslechtering op nu al overbelaste habitats binnen de Natura2000 gebieden niet toe. De instandhoudingsdoelstellingen van een groot deel van de Brabantse Natura2000 gebieden zijn gevoelig voor stikstofdepositie en kennen nu een (veel) te hoge depositie. De effecten van stikstofdeposities werken in een groot gebied door. Praktisch gezien is er daarom voor een groot deel van de provincie sprake van een emissie- en depositieplafond (gebiedsplafond). Groei van emissies op bedrijfsniveau is dan alleen mogelijk via saldering. Dit geldt voor nagenoeg alle veehouderijen in Noord-Brabant.
8. De provinciale verordening stikstof en Natura 2000 Noord-Brabant zet in op toepassing van best beschikbare emissie reducerende staltechnieken, mogelijkheden voor bedrijfsontwikkeling via saldering, afroming tot het gecorrigeerd emissieplafond en sanering van piekbelasters. Indien uit monitoring blijkt dat gestelde doelen niet worden gehaald zijn extra maatregelen mogelijk. Varkensbedrijven hebben meer mogelijkheden dan pluimveebedrijven en melkrundveebedrijven om het aantal dierplaatsen uit te breiden binnen het (gecorrigeerd) bedrijfsemissieplafond vanwege de beschikbaarheid en toepasbaarheid van technieken die emissies reduceren.
9. In Noord-Brabant heeft circa 10% van de veehouderijen te maken met de regels zoals die zijn opgenomen in de Wet ammoniak en veehouderij. Voor veehouderijen geldt dat een verandering/uitbreiding niet is toegestaan tenzij de uitbreiding binnen het gecorrigeerd emissieplafond blijft. De meeste Wav-zones vallen samen met de extensiveringsgebieden natuur. Voor melkveebedrijven gelden in de Wav-zones specifieke en soepelere regels.
10. De Wet geurhinder en veehouderij stuurt vooral op de geurbelasting uit stallen van intensieve veehouderijen. Daar waar er niet wordt voldaan aan de gestelde normen of vaste afstanden, is er op bedrijfsniveau sprake van een geuremissieplafond. Uitgaande van informatie over tien Brabantse gemeenten geldt dat voor circa 30% van de intensieve veehouderijen (dieren met een geuremissiefactor). Meer dan de voorafgaande regelgeving is maatwerk in de normering mogelijk en zijn er ook meer mogelijkheden voor bedrijven om via de inzet van technieken of een specifieke uitvoering van stallen uit te breiden binnen de beschikbare milieuruimte of de eerder vergunde emissies. Voor melkveebedrijven is er vanwege de vaste afstanden geen directe relatie tussen het aantal dierplaatsen en de uitbreidingsmogelijkheden op het gebied van geur.

11. Normen op het gebied van fijn stof zijn vooral van invloed op de ontwikkelingsmogelijkheden van pluimveebedrijven, gelegen op korte afstand van gevoelige bestemmingen. Voor varkensbedrijven en melkveebedrijven zijn deze normen niet of slechts in geringe mate sturend voor de ontwikkelingsmogelijkheden.
12. Het is nog onduidelijk of en zo ja hoe er op basis van het aspect volksgezondheid in de wet- en regelgeving (op nationaal en provinciaal niveau) een relatie wordt gelegd tussen de locatie en aard van intensieve veehouderijen en de uitbreidingsmogelijkheden van de veehouderijen. Een eventuele afstands- en/of blootstellingsnorm kan grote consequenties hebben voor ontwikkelingsmogelijkheden van veehouderijen vanwege de verweving van de verschillende functies in het buitengebied.
13. De nieuwe omgevingswet zal gevolgen hebben voor de sturingsmogelijkheden van de veehouderij. Welke gevolgen dit zijn is nu nog niet duidelijk. Wel is er sprake van een afname van de sturing door het rijk. Omdat de invulling van de nieuwe omgevingswet nog concreet vorm moet krijgen, ligt het voor de hand om het onderwerp “sturing van de veehouderij” als provincie bij het Rijk aan de orde te stellen, zodat de gewenste regionale sturing binnen de nieuwe Omgevingswet vorm kan worden gegeven, bijvoorbeeld in de vorm van een provinciale omgevingsverordening.
14. De omvang, spreiding en uitvoering van de intensieve veehouderij wordt regionaal (provincie en gemeenten) vooral gestuurd via de ruimtelijke ordening (verordening Ruimte, bestemmingsplannen), de Wet geurhinder en veehouderij en de Natuurbeschermingswet / verordening Stikstof en Natura2000 Noord-Brabant. Voor pluimveebedrijven kunnen normen op het gebied van luchtkwaliteit sturen in de ontwikkelingsmogelijkheden. Het gaat bij deze regionale sturing om sturing op de effecten van de veehouderij (bebouwingsmogelijkheden, ruimtelijke inpassing, geurbelasting, ammoniakemissie en –depositie) en niet om een directe sturing op dieren aantallen.
15. De omvang, spreiding en uitvoering van melkveebedrijven wordt in mindere mate gestuurd door provincie en gemeenten. Voor deze bedrijven zijn vooral de Natuurbeschermingswet / verordening Stikstof en Natura2000 en de ruimtelijke ordening (bestemmingsplannen) van belang. Ook hierbij gaat het om een sturing op effecten (bebouwingsmogelijkheden, ruimtelijke inpassing) en niet om een directe sturing op dieren aantallen.



3

Effecten van groei van de veestapel

Effecten algemeen

Het Planbureau voor de Leefomgeving oordeelt in twee rapporten (“Welke veestapel past in Nederland?”, “Afschaffen van productierechten in de veehouderij in 2015: gevolgen voor veehouderij en leefomgeving”) als volgt over het laten vervallen in 2015 van varkens- en pluimveerechten en de melkquotering (in een persbericht van PBL van 8 september 2011): “Er zijn risico’s verbonden aan een veehouderij zonder een vorm van begrenzing op de omvang van de veestapel. Deze risico’s zijn prominent voor het mest- en ammoniakbeleid, maar ook aanwezig voor volksgezondheid en dierenwelzijn. De voordelen van een systeem van productiebegrenzing voor beheersing van deze risico’s lijken groter dan de ook aanwezige nadelen, zoals gelddruk en extra kosten voor de boeren”.

Effecten op gezondheid

De groei van de veestapel c.q. regionale concentratie kan gevolgen hebben voor de volksgezondheid door een lokale toename van de geurbelasting (voor zover mogelijk binnen de vastgestelde geurnormen) en omdat de geurhinder niet of minder afneemt dan in een situatie bij een gelijke of dalende omvang van de veestapel.

Vooraf een toename van de pluimveestapel of de omschakeling van pluimveebedrijven in verband met eisen ten aanzien van dierenwelzijn, kan leiden tot het blijven bestaan of toenemen van hogere lokale concentraties fijn stof uit de veehouderij en een hogere achtergrondbelasting die boven de advieswaarde van de WHO ligt. Omdat er bij de vergunningverlening sprake is van een drempelwaarde (de eigen bijdrage van de veehouderij wordt aangeduid als “niet in betekende mate”) is ook een toename boven de normen niet uitgesloten.

Van aerosolen beladen met bijvoorbeeld endotoxinen, griepvirussen en Q-koorts bacillen is een inschatting van het gezondheidsrisico beperkt mogelijk in afwachting van de resultaten van nader onderzoek en het advies van de gezondheidsraad. Verwacht mag worden dat een toename van de veestapel niet leidt tot een afname van deze gezondheidsrisico’s.

Effecten op doelbereik verordening stikstof en Natura 2000

Hoewel de gemiddelde stikstofbelasting in de provincie Noord-Brabant is afgenomen, is de doelstelling van gemiddeld 1.550 mol per hectare voor alle natuur nog niet in zicht. Dat geldt zeker voor belangrijke Brabantse natuurgebieden met relatief gevoelige natuur en lagere kritische depositiewaarden. De meeste natuurgebieden in Noord-Brabant hebben nog steeds te maken met overbelasting. Door inzet van extra emissie reducerende staltechniek (bijvoorbeeld luchtwassers) kunnen veehouderijbedrijven groeien binnen het gecorrigeerde emissieplafond (op basis van de emissie-factoren van het Besluit huisvesting). Het risico van een groei van de veestapel is dat daardoor de daling van de emissie uit stallen minder groot zal zijn dan zonder groei van de veestapel en dat daardoor de doelstellingen ten aanzien van een reductie van de stikstofbelasting op Natura2000 gebieden niet zullen worden gehaald.

Effect op de waterkwaliteit

Het waterbeleid stuurt niet direct op de omvang van de veestapel. Wel indirect via de bemestingsnormen in de Meststoffenwet die gebaseerd zijn op waterkwaliteitsdoelen. Meer vee leidt in principe niet tot effecten op de waterkwaliteit via de bemesting van landbouwgrond omdat bedrijven niet meer mogen bemesten dan de normen in de Meststoffenwet. En gegeven het nu al grote Brabantse mestoverschot (af te voeren naar buiten de provincie) zal de wettelijke bemestingsruimte nu al (nagenoeg) maximaal benut worden. Een grotere veestapel leidt wel tot meer druk op de mestmarkt en dit leidt wellicht tot toename van het risico op illegale lozingen van mest op het oppervlaktewater.

Effect op landschap en verkeer

Staloppervlakte/verstening

Eventuele groei van de totale Brabantse veestapel zal leiden tot nog meer toename van de staloppervlakte. De steeds grotere stallen/bedrijfscomplexen geven het landelijk gebied een steeds meer industriële uitstraling.

Mestverwerkingsinstallaties

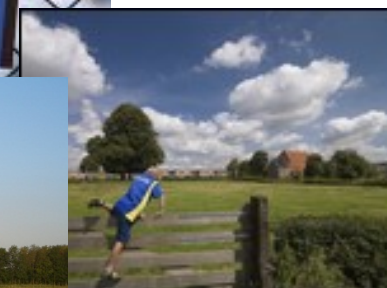
Het is nog niet bekend of mestverwerkingslocaties in het landelijk gebied of elders komen. Op grond van het huidige ruimtelijke beleid kunnen dergelijke installaties zich niet nieuw vestigen en op bestaande locaties kunnen deze bedrijven slechts beperkt in omvang zijn (5000 m² en maximaal milieucategorie 2). Afhankelijk van aantal, locatie, vormgeving en inpassing zullen deze installaties het landelijk gebied een meer industriële uitstraling geven.

Verkeer

Een grotere veestapel kan meer verkeer tot gevolg hebben. Afhankelijk van de geschiktheid van de infrastructuur kan dit leiden tot meer hinder en onveiligheid.

Effect op maatschappelijk draagvlak

Het maatschappelijk draagvlak voor de schaalvergroting in de veehouderij en met name de intensieve veehouderij staat onder druk. Bewoners in het buitengebied maken zich zorgen om de effecten van de (intensieve) veehouderij op de volksgezondheid, hun woon- en leefomgeving en het welzijn van de dieren. Er is breed (maatschappelijk) draagvlak voor een omslag in de veehouderij. Meer vee zal leiden tot meer maatschappelijke weerstand en daardoor tot een afname van het maatschappelijk draagvlak.



4

Aanvullende sturingsmogelijkheden

Mestbeleid

Als de veehouderijsector er in slaagt alle mest af te zetten zal het mestbeleid ingaande 2015 geen varkens- en pluimveerechten meer bevatten en daarmee geen plafond meer op de varkens- en pluimveestapel in Nederland of delen daarvan. Het mestbeleid voorziet niet in een alternatief plafond voor de te vervallen melkquotering in 2015. Het is nog niet duidelijk of het productieplafond stikstof en fosfaat 2002 blijft bestaan in samenhang met de derogatie van de Nitraatrichtlijn. In het nieuwe mestbeleid zal een verplichting tot mestverwerking worden geëffectueerd voor zover bedrijven niet beschikken over voldoende grond om de mestproductie zelf te gebruiken. Als een bedrijf er dus in slaagt om de mest te (laten) verwerken, dan kan het aantal dieren groeien.

Hoewel het mestbeleid dus geen directe grens aan de omvang van de veestapel stelt, kan dat effect feitelijk wel optreden omdat er onvoldoende afzet- en verwerkingsmogelijkheden zullen zijn. Een sturingsinstrument valt hier niet uit af te leiden, tenzij provincies of gemeenten zouden besluiten geen of onder voorwaarden mestverwerking planologisch toe te staan, bijvoorbeeld omdat dit kan leiden tot een verdere groei van de

veestapel of regionale concentratie van de veestapel in Noord-Brabant. Of omdat er in de praktijk knelpunten blijken te bestaan met de vergunningverlening. Het wel of niet meewerken aan mestverwerking is verder niet meegenomen als sturingsinstrument, omdat het voorgenomen mestbeleid een van de aanleidingen is voor dit onderzoek.

Emissiebeleid

Het kabinet legt in haar brieven aan de Tweede Kamer over het mestbeleid (28-9-2011) en over het veehouderijbeleid (23-11-2011) geen expliciet verband tussen de omvang van de veestapel en emissieplafonds. Overwogen zou kunnen worden om een regionaal ammoniakplafond in te stellen en dit vervolgens te vertalen naar een bedrijfsplafond, dat ook bindend is. Een gebiedsplafond biedt de mogelijkheid om maxima aan de emissies te stellen, maar ook om via saldering flexibiliteit voor de sector te bereiken.

Depositiebeleid

De Natuurbeschermingswet en de systematiek van de Brabantse Verordening Stikstof bieden nog ruimte voor toename van aantallen dieren, doordat met de toepassing van betere technieken (dan van het Besluit huisvesting) zelfs binnen de gecorrigeerde emissiewaarde meer dieren kunnen worden gehouden.

Daar waar een ongewenste toename van het aantal dieren moet worden voorkomen, ligt het meer voor de hand depositierechten stapsgewijs “af te romen” (zodat niet alle depositierechten van stoppers of krimpers zijn te gebruiken om te salderen) en het gecorrigeerd emissieplafond vast te stellen op basis van een aanscherpen van de eisen uit het Besluit Huisvesting. Juridisch is een en ander niet zonder problemen.

De Brabantse Verordening stikstof en Natura 2000 zou weliswaar betrekkelijk eenvoudig kunnen worden aangepast, maar de juridische grondslag van de verordening is onzeker en die onzekerheid wordt alleen nog maar groter. Nu wordt overwogen om de Wet ammoniak en veehouderij in te trekken, is de nieuwe Omgevingswet wellicht een kans om emissiebeleid een afdoende juridische basis te geven. Waarschijnlijk zal dat dan een provinciale verordening op basis van die Omgevingswet moeten worden. Ook een provinciale milieuverordening kan waarschijnlijk nu al voorzien in een regeling.

Ruimtelijke ordening

Bouwblokken

Het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium stuurt indirect, in die zin dat het niet rechtstreeks betrekking kan hebben op aantallen dieren. Het aantal dieren is als zodanig geen ruimtelijk gegeven. Ruimtelijk relevant zijn de bouwblokken, gebouwen, gebruik etc. Door de ruimtelijke mogelijkheden te beperken, beperkt men indirect ook de veestapel. Door de regels nog stringenter te maken dan nu is opgenomen, kan er aanvullend worden gestuurd om de uitbreiding van de veestapel te voorkomen. Als men zou willen, kan via de ruimtelijke ordening de mogelijkheid om bouwblokken uit te breiden of zelfs uitbreidingsruimte binnen bestaande bouwblokken sterk worden beperkt. Het laten vervallen van bouwruimtelijkheden levert schade op, die voor vergoeding in aanmerking kan komen. Dat ligt per concreet geval verschillend en zal onder meer afhangen van de vraag of het bedrijf al stappen heeft genomen om uit te breiden.

Grondgebondenheid melkveehouderij

Als de melkveestapel zou gaan groeien na afschaffen van de melkquotering ingaande 2015 kan dat in Noord-Brabant leiden tot minder grondgebondenheid van de melkveehouderij. Er komen dan immers mogelijk wel meer koeien maar niet meer hectares landbouwgrond in Noord-Brabant. Er komen dan meer koeien per hectare dan nu het geval is.

Naarmate de melkveehouderij daarmee minder grondgebonden wordt zal de melkveehouderij meer op de intensieve veehouderij gaan lijken.

Het meer sturen op behoud van de grondgebondenheid (behoud van de voer- en mestkringloop op bedrijfsniveau) is een instrument voor (indirecte) sturing van de omvang van de melkveestapel. Immers door bij uitbreiding van melkveehouderijbedrijven grondgebondenheid (van de uitbreiding) als voorwaarde te stellen zal de beschikbare hoeveelheid grond in Noord-Brabant als plafond op de melkveestapel gaan werken in grote delen van Noord-Brabant. De melkveestapel kan dan nog wel in West-Brabant uitbreiden door omschakeling van akkerbouw naar melkveehouderij.

Dierrechten

Uit de door Van Reenen in 2004 uitgevoerde ex-ante evaluatie bij invoering van het stelsel van gebruiksnormen, blijkt dat gebruiksnormen (voor maximaal toe te dienen hoeveelheid mest per hectare) alléén onvoldoende sturingskracht bieden om het mestgebruik te reguleren. Zolang er geen balans is tussen mestproductie en plaatsingsruimte voor dierlijke mest neemt de fraudedruk immers te sterk toe. Van Reenen concludeerde dat het dierrechtenstelsel een belangrijk aanvullend instrument is om het noodzakelijke evenwicht op de mestmarkt in stand te houden. Het vigerend milieubeleid is dus niet alleen in staat om een (verdere) overschrijding van de milieugebruiksruimte van de veehouderij te voorkomen na het wegvallen van dierrechten en melkquotum in 2015. Er is dus nog steeds een additioneel sturingsinstrument nodig vanaf 2015.

Het enige instrument dat direct stuurt op de omvang van de veestapel zijn de dierrechten, thans geregeld in hoofdstuk V van de Meststoffenwet. Daarbij gaat het om pluimvee en varkens. Op basis van art. 77 Meststoffenwet zullen de dierrechten per 1 januari 2015 verdwijnen.

Iets minder rechtstreeks is het melkquotum, dat de productie van melk maximeert, en daarmee ook de omvang van de melkveestapel. Ook het melkquotum verdwijnt in 2015 als gevolg van liberalisering van het Europese landbouwbeleid.

De provincie zou er toe kunnen overgaan om, indien de wetgever mocht besluiten het toch bij afschaffing van de dierrechten te laten, zelf een systeem van productierechten in het leven te roepen. Daarbij zullen dan ook andere diersoorten, waarvan een toename wordt gevreesd, zoals koeien, geiten en schapen, vleeskalveren, betrokken kunnen worden.

Op het eerste gezicht zijn er twee mogelijkheden: een provinciale verordening op basis van art. 1.2 van de Wet milieubeheer of op basis van de Provinciewet. Of het mogelijk is om op een van deze twee grondslagen een provinciale verordening dierrechten te baseren zal vooral afhangen van de redengeving.

Om een provinciale verordening te kunnen baseren op art. 1.2. Wet milieubeheer dient een en ander in het belang van de bescherming van het milieu te zijn. Dat is nog niet zo gemakkelijk te beredeneren, aangezien er al tal van andere instrumenten zijn om het milieu te beschermen en de beperking van het aantal dieren daar op zich slechts een indirecte relatie mee heeft. Toch is een motivering niet kansloos.

Er zou bijvoorbeeld in ruime mate geput kunnen worden uit de parlementaire geschiedenis van de Wet herstructurering varkenshouderij. Deze wet werd destijds ook gemotiveerd vanuit de milieubescherming. Belangrijkste argument voor de wet was: er is geen evenwicht op de mestmarkt en om de druk op die markt te verminderen, hebben wij beperking van aantallen nodig. Eenzelfde argumentatie – in de trant van ‘extra slot op de deur’ kan ook voor Noord-Brabant worden opgebouwd.

De Provinciewet geeft in artikel 145 een zeer ruime bevoegdheid aan Provinciale staten: “Provinciale staten maken de verordeningen die zij in

het belang van de provincie nodig oordelen”. Er zijn uiteraard wel grenzen aan deze verordenende bevoegdheid, maar de noodzakelijkheid van een verordening wordt door de rechter uiterst marginaal getoetst. Een verordening mag niet in strijd zijn met een hogere regeling (een wet in formele zin bijvoorbeeld), maar daar is op het eerste gezicht geen sprake van, als de dierrechten op rijksniveau vervallen.

Het is aan te bevelen de dierrechten locatie gebonden en niet bedrijfsgebonden uit te geven. Het voordeel van binden aan de locatie is dat bij het uitgeven van dierrechten duurzaamheidseisen zijn te stellen aan het benutten van de dierrechten op die locatie.

Geurbeleid

Gemeenten kunnen op grond van de Wet geurhinder en veehouderij binnen een bepaalde bandbreedte variëren met de bescherming van geurgevoelige objecten. Door strenge eisen te stellen (“alleen bij een lagere cumulatieve geurbelasting is er sprake van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat”) worden de mogelijkheden voor veehouderijen in ruimtelijke zin (vergroting bouwblokken, omschakeling e.d.) beperkt.

Stimuleren multifunctionele landbouw

Ruimte geven aan multifunctionele en biologische landbouw kan bijdragen aan beperken van de groei van de veestapel. Multifunctionele landbouw draagt bij aan de maatschappelijke inbedding, spreidt het bedrijfsrisico en kan leiden tot meerwaarde creatie van de bedrijfsvoering waardoor schaalvergroting/ specialisatie en intensivering minder noodzakelijk worden. Biologische landbouw stelt eisen aan grondgebondenheid en het sluiten van kringlopen (het realiseren van mest- en voerkringloop op het eigen bedrijf of via samenwerking met een ander bedrijf). Ook dit is een indirect instrument voor sturing van de omvang van de veestapel.

Handhaving

In het advies van de commissie Van Doorn wordt sterk aangedrongen op een intensivering van de handhaving en het toezicht op de veehouderij. Handhaving is geen apart instrument om de veestapel te reguleren, maar het kan er wel aan bijdragen dat doelstellingen worden gerealiseerd.



5

Beoordeling van de sturingsmogelijkheden

Beoordelingscriteria

De sturingsmogelijkheden zoals die in hoofdstuk 4 zijn genoemd, zijn in dit hoofdstuk onderling vergeleken aan de hand van de volgende criteria:

- Effectiviteit (in welke mate draagt het sturingsinstrument bij aan regionale sturing van de omvang van de veestapel).
- Uitvoerbaarheid voor de overheid (is het instrument complex of zijn er hoge uitvoeringskosten).
- Uitvoerbaarheid voor de bedrijven (leidt het instrument tot extra administratieve lasten voor de bedrijven?
- Handhaafbaarheid: Hoe goed is naleving van de regels te controleren en te handhaven.

- Flexibiliteit (kan de sturing worden aangepast op basis van voortschrijdend inzicht, bijvoorbeeld strikter indien nodig en soepeler indien mogelijk).
- Robuustheid (werkt het sturingsinstrument ook als wettelijke (landelijke en Europese) kaders veranderen of is er een sterke afhankelijkheid van initiatieven van bedrijven?).
- Snelheid van invoeren (1-1-2015 operationeel).
- Rechtvaardigheid: invloed op concurrentieverhoudingen tussen – en kosten voor veehouderijbedrijven.
- Bedrijfseconomische effecten veehouderij (extra kosten ondernemers, ruimte om te ondernemen).
- Prikkeling tot innovatie (worden innovaties in de veehouderij bevorderd, is er ruimte voor een ontwikkeling richting duurzame veehouderij zoals bedoeld door de commissie Van Doorn?).
- Overige neveneffecten.

Beoordeling effectiviteit en uitvoerbaarheid

In onderstaande tabel zijn de aanvullende sturingsinstrumenten zoals genoemd in hoofdstuk 4 beoordeeld aan de hand van de in de vorige paragraaf genoemde criteria. Het wel of niet meewerken aan mestverwerking is verder niet meegenomen als sturingsinstrument, omdat het voorgenomen mestbeleid een van de aanleidingen is voor dit onderzoek.

	Emissiebeleid (provincie)	Depositiebeleid (provincie)	Ruimtelijke ordening (provincie en gemeente)	Dierrechten (provincie)	Geurbeleid (gemeenten)	Multifunctionele landbouw
Effectiviteit op sturing omvang veestapel	Deels, alleen emissies, waarschijnlijk alleen ammoniak Indirect	Deels, alleen natuurdoelen, stuurt niet op andere effecten Indirect	Deels, vooral beperken ongewenste ruimtelijke effecten groei veehouderijen (uitbreiden bouwblokken en omschakelingen) Indirect Daarnaast sturing op grondgebondenheid melkveehouderij Indirect	Effectief Direct	Deels Indirect Stuurt alleen op geurbelasting	Deels Indirect en vooral stimulerend, geen directe sturing
Uitvoerbaarheid (uitvoeringslast bij invoeren en uitvoeren) voor de overheid	Vertaling gebiedsplafonds naar bedrijfsplafonds is complex Emissiesaldering is weinig complex	Complex	Goed Vertrouwd instrument Bij strikt beleid (aantasting bestaande rechten) extra kosten i.v.m. planschade	Veel werk bij invoering (vaststellen nul situatie voor veehouderijen anders dan varkens en pluimvee), uitvoering niet zo complex	Deels	Goed: alleen planologisch en stimulerende voorwaarden scheppen
Uitvoerbaarheid (uitvoeringslast bij invoeren en uitvoeren) voor de veehouderijbedrij ven	Gering, maar wel extra lasten bij bedrijfsplafonds	Geen extra lasten t.o.v. huidige complexe situatie	Geen extra lasten t.o.v. huidige situatie	Gering, voor intensieve veehouderij geen extra lasten t.o.v. de huidige situatie	Geen extra lasten t.o.v. huidige situatie	Gering, onderdeel van ondernemersbesli ssingen

	Emissiebeleid (provincie)	Depositiebeleid (provincie)	Ruimtelijke ordening (provincie en gemeente)	Dierrechten (provincie)	Geurbeleid (gemeenten)	Multifunctionele landbouw
Handhaafbaarheid	Gebieds- en bedrijfsplafonds complex. Emissiesaldering goed.	Complex	In het algemeen goed Handhaafbaarheid grondgebondenheid complex	Goed	Goed	N.v.t.
Flexibiliteit: aanpasbaarheid sturing aan nieuwe inzichten	Goed	Goed	Goed	Goed	Goed	N.v.t.
Robuustheid ten opzichte van veranderingen van beleid van andere overheden	Matig Aanpassing wet nodig, kan nu mogelijk ook via PMV	Matig Onzekerheid m.b.t. toetsing RvS, mogelijk wetsaanpassing nodig	Verordening ruimte: ja Bestemmings- plannen: indirect, via gemeenten	Goed	Matig Afhankelijk van mogelijkheden Wet Geurhinder en veehouderij en besluitvorming door gemeenten Rijk wil de Wgv afschaffen.	N.v.t.
Snelheid van invoeren (1-1- 2015 of eerder klaar?)	Emissiesaldering kan snel, met in acht neming van opmerking bij robustheid Sturing via bedrijfsplafonds vergt veel tijd	Kan snel, met inachtneming van opmerking bij robustheid	Provinciale aanpassing verordening kan snel. Doorwerking naar bestemmingsplannen vergt veel tijd	Voorbereiding kan snel worden gestart en regeling kan tijdig operationeel zijn	Goed	Langzaam en gering effect

	Emissiebeleid (provincie)	Depositiebeleid (provincie)	Ruimtelijke ordening (provincie en gemeente)	Dierrechten (provincie)	Geurbeleid (gemeenten)	Multifunctionele landbouw
Bedrijfseconomische effecten *	Bij zeer strikte regels zijn extra investeringen in technieken nodig	Bij zeer strikte regels zijn extra investeringen in technieken nodig	Bij zeer strikte regels geen of minder mogelijkheden voor ontwikkeling	Groot tenzij er extra rechten "verdiend" kunnen worden	Bij zeer strikte regels zijn extra investeringen in technieken nodig	Kan een verzachting zijn van de economische gevolgen van sturen op de omvang van de veestapel met andere instrumenten
Stimuleert technische innovaties	Emissiesaldering : nee Gebieds- en bedrijfsplafonds: extra milieuruimte bij toepassing technieken	Extra milieuruimte bij toepassing technieken	Nee, tenzij dit als voorwaarde wordt opgenomen bij uitbreidingen Maar deze beloning voor voorlopers volgt op een generiek strikter beleid	Overdracht van dierrechten maakt bedrijfsontwikkeling en daarmee innovatie mogelijk. Innovatie als voorwaarde stellen bij uitgifte van dierrechten: eerder/meer dierrechten bij innovatie	Innovatie (toepassing technieken) maakt bedrijfsontwikkeling mogelijk binnen geurnormen	Stimuleert wel innovatie in multifunctionele landbouw maar kan innovatie /investeringen in de veehouderij-tak afremmen
Rechtvaardigheid	Bij bijvoorbeeld emissiesaldering worden voorlopers niet beloond Beschikbaarheid en toepasbaarheid emissie reducerende technieken verschilt sterk per type veehouderij	Beschikbaarheid en toepasbaarheid emissie reducerende technieken verschilt sterk per type veehouderij	Er worden geen rechten afgenomen zonder waar verplicht planschade te betalen maar uitbreidingsmogelijkheden wel beperkt Intensieve veehouderij wordt nu veel meer gestuurd dan overige veehouderij, bij overal-sturing veehouderij wordt die scheefheid hersteld	Dierrechten voor alle diersoorten is rechtvaardiger dan huidige situatie (alleen varkens en pluimvee)	Strenger beleid treft niet alle bedrijven in gelijke mate, afhankelijk van de individuele geursituatie	Goed, gelijke kansen op multifunctionele landbouw

	Emissiebeleid (provincie)	Depositiebeleid (provincie)	Ruimtelijke ordening (provincie en gemeente)	Dierrechten (provincie)	Geurbeleid (gemeenten)	Multifunctionele landbouw
Overige neveneffecten	Meer gesloten bedrijf (weinig emissies) kan tot knelpunten leiden m.b.t. dierenwelzijn Dierenwelzijn, milieu en gezondheid kunnen op gespannen voet staan Extra investeringen in techniek leggen extra druk op schaalvergroting tenzij toepassen nieuwe verdienmodellen (in lijn met aanbevelingen van de commissie van Doorn)	Meer gesloten bedrijf (weinig emissies) kan tot knelpunten leiden m.b.t. dierenwelzijn Extra investeringen in techniek maken schaalvergroting nodig	Bij weinig ruimte voor uitbreiding druk op extra locaties en geen mogelijkheden voor "gesloten" bedrijven en goede inpassing bebouwing op bouwblok.	Andere provincies zullen zich mogelijk gedwongen voelen een soortgelijke regeling te treffen, waardoor rijksbeleid wordt gefrustreerd	Meer gesloten bedrijf (weinig emissies) kan tot knelpunten leiden m.b.t. dierenwelzijn Dierenwelzijn, milieu en gezondheid kunnen op gespannen voet staan Extra investeringen in techniek leggen extra druk op schaalvergroting tenzij toepassen nieuwe verdienmodellen (in lijn met aanbevelingen van de commissie van Doorn)	Nevenfuncties groeien uit tot een omvang die op bepaalde plekken in het buiten gebied niet wenselijk is

*= Voor alle sturingsinstrumenten geldt: hoe stringenter de sturing, hoe beperkter de economische ontwikkelings-mogelijkheden van bedrijven en dus hoe groter de bedrijfseconomische effecten. Verder geldt vooral voor het r.o.-instrumentarium dat er sprake is van een sterke gradatie van sturingsmogelijkheden en daarmee ook van de beoordeling.

Een totaalbeoordeling/ranking van de verschillende sturingsmogelijkheden beleidsopties is niet goed mogelijk. Dat is afhankelijk van het te geven gewicht aan de verschillende voor- en nadelen van de opties en de te kiezen mix van sturingsmogelijkheden.

6

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

De te verwachten ontwikkeling van de totale veestapel in Nederland en Noord-Brabant is omgeven met een aantal onzekerheden. Voorshands is de verwachting is dat de varkensstapel gelijk blijft of iets afneemt en dat de pluimvee- en rundveestapel licht zal toenemen. Het LEI geeft aan dat het gebruikte rekenmodel de ontwikkeling van de veestapel mogelijk onderschat en dat de vele onzekerheden die er bestaan er toe kunnen leiden dat de geschetste toekomst van de agrosector er anders uit kan zien, zoals de iets positievere inschatting van de banken.

Bij eventueel afschaffen van het nationale systeem van (compartimentering van) varkens- en pluimveerechten in 2015 is te verwachten dat met name de Nederlandse varkens- en pluimveestapel zich (weer) verder concentreert in Noord-Brabant en Noord- en Midden Limburg, op een wijze zoals dat ook heeft plaatsgevonden in de periode 2008 - 2010.

Bouwblokken van veehouderijen zijn gemiddeld genomen ruim 1 hectare groot. Uitgaande van een maximum maat van 1,5 ha van bouwblokken is dus een toename van bebouwing voor intensieve veehouderijen mogelijk.

Ook is een verdere intensivering van het gebruik van bestaande bouwblokken mogelijk (bij één bouwlaag), van circa 100 tot 125 nge per hectare bouwblok naar circa 175 tot 200 nge per hectare bouwblok. Daarmee is dan groei van de totale veestapel in Noord-Brabant mogelijk, ook bij beperking van de locatieomvang zoals dat is gedaan bij de aanpassing van de Verordening Ruimte in 2010 en 2011.

Nagenoeg alle veebedrijven in Noord-Brabant hebben te maken met een emissieplafond- en depositie als gevolg van Natura 2000. Groei van veestapel op bedrijfs- en provincieniveau is toch mogelijk binnen het emissieplafond door, naast het salderen tussen bedrijven, het toepassen van emissie reducerende staltechnieken. Circa 70% van de intensieve veehouderijbedrijven heeft nog uitbreidingsruimte binnen de geurnormen. Met staltechniek is ook de geur te reduceren zodat bedrijven die geen uitbreidingsruimte meer hebben op basis van de geurnormen (circa 30% van de intensieve veehouderijbedrijven in Noord-Brabant) nog kunnen uitbreiden en bedrijven met uitbreidingsruimte die ruimte nog kunnen vergroten.

Sturen op dieren aantallen via de planologische ruimte (bouwblokken) en milieuruimte (ammoniak, geur, fijn stof) is slechts indirect mogelijk met een langzaam en onzeker effect. Deze sturing heeft verder als nadeel dat het de individuele bedrijfsontwikkeling en daarmee samenhangende mogelijkheden voor innovatie en inpassing van de bedrijven beperkt.



Gegeven de uitbreidingsruimte van bestaande bedrijven, de onzekerheden en verwachtingen rond groei van de veestapel, de effecten die een verdere concentratie van vee op provinciaal, regionaal of lokaal niveau kan hebben op het halen van de doelstellingen op het gebied van milieu en de maatschappelijke discussies en zorgen (gezondheid, leefbaarheid, sociale cohesie) over de ontwikkeling van veehouderij is het opportuun om uit voorzorg te werken aan mogelijkheden voor provinciale sturing op de veestapel. Sturing door provincie en gemeenten kan goed samengaan met de aanpak van de commissie Van Doorn. Daarmee is draagvlak te behouden en transitie een kans te geven.

Het meest effectieve en flexibele instrument is het systeem van provinciale dierrechten, snel in te voeren en relatief gemakkelijk uit te voeren door de provincie. De provincie kan een dergelijke regeling op korte termijn aankondigen zodat de huidige omvang van de werkelijk gehouden dieren als referentie kan dienen. Daadwerkelijke invoering van zo'n regeling kan worden gezien in het licht van het besluit op rijksniveau over het al dan niet afschaffen van de dierrechten en de werking van het nieuwe meststelsel. Het belangrijkste bezwaar tegen een stelsel van dierrechten is dat deze rechten geld kosten, zodat een bedrijf dat wil uitbreiden daarin moet investeren. Dat probleem kan worden opgelost door overdraagbaarheid af te schaffen en een systeem op te zetten waarbij niet-gebruikte rechten bij de overheid kunnen worden ingeleverd, die vervolgens weer rechten kan uitdelen aan bedrijven die daar om vragen, volgens een nader te bepalen systeem. Dit brengt meer lasten voor de overheid met zich mee, maar daar staat tegenover dat er ook beleid mee gevoerd kan worden. Het is daarmee ook mogelijk te sturen op effecten op de transitie naar een duurzame veehouderij, door bij de toedeling van rechten hiermee rekening te houden. Een systeem van dierrechten stuurt direct op de omvang van de veestapel en draagt daarmee direct bij aan alle doelen met betrekking tot de kwaliteit van de woon- en leefomgeving.

Een emissieplafond en gebieds-depositieplafond dat vertaald wordt naar plafonds op bedrijfsniveau stuurt direct op het halen van de natuurdoelen, althans de bijdrage daarin van de veehouderij. Voor andere aspecten van kwaliteit van de woon- en leefomgeving is er alleen een indirecte sturing. Een dergelijk systeem is complex en moeilijk handhaafbaar. Inzet van dit instrument kan wel op gebiedsniveau strakker op een daling van de emissie en depositie sturen, verder dan de bovengrens in het kader van de Natuurbeschermingswet (de huidige depositie) en de bovengrens op basis van de provinciale stikstofverordening (depositie op basis van het gecorrigeerd emissieplafond).

De ruimtelijke ordening biedt allerlei mogelijkheden om de ontwikkeling van de veehouderij te sturen. Veel mogelijkheden zijn al opgenomen in de provinciale verordening en in bestemmingsplannen buitengebied maar veel mogelijkheden blijven vaak onbenut. Vooral als het gaat om de sturing van de melkveehouderij en de mogelijkheden om de schaarse milieuruimte en de wens tot een transitie naar een duurzame veehouderij te vertalen in ruimtelijke plannen. Sturen op de melkveestapel met grondgebondenheid en zonder dierrechten kan, maar stuurt indirect en met hoge uitvoerings- en handhavingslasten en kan toch tot meer rundvee in Brabant leiden door omschakeling van akkerbouwbedrijven naar melkveebedrijven, met name in West-Brabant.

Het (gemeentelijke) geurbeleid kan slechts indirect sturen op de omvang van de veestapel, maar is wel een effectief instrument om ongewenste effecten m.b.t. een te hoge geurbelasting te voorkomen.

Stimuleren van multifunctionele landbouw stuurt weinig en indirect op de omvang van de veestapel maar kan wel de economische effecten van andere sturingsmiddelen verzachten door middel van het aanvullen van het inkomen met verbreding en biologische landbouw.

Aanbevelingen

1. De regulering leidt logischerwijze tot minder sturingsmogelijkheden van de overheid, ook ten aanzien van de regionale en lokale sturing van de veehouderij. Maatschappelijke discussies over de ontwikkeling van de intensieve veehouderij en zorgen over de effecten van de intensieve veehouderij op de woon- en leefomgeving leiden juist tot een vraag om meer sturing. De melkveehouderij wordt tot dusverre weinig in die discussies betrokken, terwijl de verdere ontwikkeling van deze bedrijven effecten met zich kan meebrengen die vergelijkbaar zijn met de effecten van de intensieve veehouderij. Instrumenten die op een eenvoudige en efficiënte wijze sturing geven aan de ontwikkeling van de gehele veehouderij zijn daarom te verkiezen boven instrumenten die in de uitvoering complex zijn en sturen op deelaspecten.
2. Kondig als provincie een systeem van locatie gebonden dierrechten aan voor in elk geval varkens, pluimvee, vleesklavieren, melkrundveehouderij (melkkoeien), geiten, schapen, konijnen, pelsdieren en paarden. Door een dergelijke regeling op korte termijn aan te kondigen kan de huidige omvang van de werkelijk gehouden dieren als referentie dienen. Daadwerkelijke invoering van zo'n regeling kan worden gezien in het licht van het besluit op rijksniveau over het al dan niet afschaffen van de varkens- en de pluimvee en daarmee ook de regionale compartimentering.
3. Voor melkrundveehouderij zou in principe een sturing op grondgebondenheid kunnen volstaan. De grondgebondenheid voorkomt dan groei van de melkveestapel in grote delen van Noord-Brabant. De toetsing en handhaving van de eis van grondgebondenheid is echter complex. Ook kan de totale melkveestapel in Noord-Brabant nog toenemen door omschakeling van akkerbouw naar melkveehouderij in West-Brabant. Om effectief te kunnen sturen op de groei van de totale Brabantse melkveestapel is een systeem van melkveedierrechten aan te bevelen, ook naast de eventuele eis van grondgebondenheid.
4. Het is aan te bevelen om de dierrechten niet uitwisselbaar te maken tussen onderscheiden diersoorten varkens, kippen, melkrundvee, vleeskalveren, konijnen, geiten, schapen, pelsdieren en paarden. Als rechten van een diersoort dan onderbenut raken leidt dat dan tot minder vee in Brabant en dat is wat de Statenmotie juist vraagt. Wel uitwisselbaar heeft als nadeel dat rechten van koeien kunnen verschuiven naar intensieve veehouderij wat zal leiden tot meer intensieve veehouderij. Verschuiving van intensief naar grondgebonden (koeien) kan leiden tot minder grondgebondenheid van de koeienbedrijven. Uitwisselen van intensief naar grondgebonden koeien kan wel binnen de Brabantse doelen passen als het gaat om gegarandeerde grondgebonden uitbreiding van de koeien, met name bijvoorbeeld door omschakeling van akkerbouw in West Brabant naar melkveehouderij wat dan leidt tot meer koeien in West Brabant en minder intensieve veehouderij in de rest van Brabant.
5. Extra provinciale emissie- en depositieplafonds voor de veehouderij lijken een erg complex sturingsinstrument, ook al zouden deze voor een extra borging van de gewenste afname van de depositie zorgen. Na het invoeren van dierrechten kan sturing via het emissie- en depositiespoor waar nodig een vervolgstap zijn in het kader van de aanpak "hand aan de kraan". Het afnemen van depositierechten en het aanscherpen van emissie-eisen (voor nieuwe stallen maar ook om het gecorrigeerd bedrijfsplafond te bepalen) lijken hiervoor het meest voor de hand te liggen.
6. Maak als regio (provincie en gemeenten) nog meer dan nu gebruik van de mogelijkheden die de ruimtelijke ordening biedt om te sturen op de grondgebondenheid van de melkveehouderij, het voorkomen van ongewenste effecten door lokale concentraties van veehouderijen, een evenredige verdeling van de schaarse milieuruimte en beloon in planologisch opzicht bedrijven die als voorloper initiatieven nemen die leiden tot een transitie naar een duurzame veehouderij.

7. Maak als regio (vooral gemeenten, stimulering door provincie) nog meer dan nu gebruik van de mogelijkheden die de Wet geurhinder en veehouderij biedt om te sturen op het voorkomen van ongewenste effecten door lokale concentraties van veehouderijen en te sturen op een evenredige verdeling van de schaarse milieuruimte.
8. Nu wordt overwogen om de Wet ammoniak en veehouderij en de Wet geurhinder en veehouderij in te trekken, is de nieuwe Omgevingswet wellicht een kans om de bestaande sturingsinstrumenten die die wetten bieden en de gewenste uitbreidingen van die sturingsinstrumenten een afdoende juridische basis te geven. Waarschijnlijk zal die provinciale sturing in de toekomst in een provinciale verordening op basis van die Omgevingswet moeten worden geregeld. De provincie kan zich inspannen om een inbreng te leveren bij de nieuwe wetgeving.



Bijlage 1 Gespreksnotitie

**REGIONAAL DE HAND AAN DE KRAAN?
GESPREKSNOTITIE ONDERZOEK REGIONAAL
STUREN VAN DE OMVANG VAN DE
VEESTAPEL**

PROVINCIE NOORD-BRABANT

24 april 2012
076401711:0.2 - Definitief
B02012.000334.0100



Inhoud

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding en vraagstelling	3
1.2	Rol van deze gespreksnotitie	4
1.3	Werkwijze ten behoeve van deze gespreksnotitie	5
2	Veestapel en ontwikkelingen in sturing veestapel	6
2.1	Ontwikkeling veestapel in het verleden	6
2.1.1	Nationaal niveau	6
2.1.2	Provinciaal niveau	8
2.2	Te verwachten ontwikkeling omvang veestapel	10
2.2.1	Effect toekomstig mestbeleid op omvang veestapel	10
2.2.2	Effect maatschappelijke discussie Alders en van Doorn op omvang veestapel	12
2.2.3	Economisch perspectief van de veehouderij	14
2.3	Ontwikkelingsruimte voor veestapel binnen Noord-Brabant	17
2.3.1	Provinciaal ruimtelijk beleid	17
2.3.2	Natuurbeschermingswet	20
2.3.3	Bescherming overige voor verzuring gevoelige natuurgebieden	23
2.3.4	Geurhinder uit stallen van veehouderijen	24
2.3.5	Fijn stof	27
2.3.6	Gezondheid	27
2.3.7	Contouren nieuwe omgevingswet	29
2.4	Samenvatting mogelijke ontwikkeling veestapel en ontwikkelingsruimte veehouderij	29
3	Effecten van groei van de veestapel	33
3.1	Effecten algemeen	33
3.2	Effecten op gezondheidsrisico's	33
3.3	Effecten op doelbereik verordening stikstof en Natura 2000	36
3.4	Effect op de waterkwaliteit	38
3.5	Effect op het landschap en verkeer	39
3.6	Effect op maatschappelijk draagvlak	39
4	Aanvullende sturingsmogelijkheden	41
4.1	Mestbeleid	41
4.2	Emissie- en depositiebeleid	42
4.2.1	Algemeen	42
4.2.2	Emissieplafonds	42
4.2.3	Salderen met emissies	43
4.2.4	Depositiebeleid	44
4.2.5	Juridische aandachtspunten bij emissiesaldering of afoming depositieplafond	46
4.3	Ruimtelijke ordening	46

4.3.1	Algemeen	46
4.3.2	Bouwblokken	47
4.3.3	Grondgebondenheid melkveehouderij	47
4.3.4	Andere mogelijkheden ruimtelijke ordening	50
4.3.5	Juridische aandachtspunten r.o.-Instrumentarium	51
4.4	Dierrechten	52
4.4.1	Algemeen	52
4.4.2	Provinciaal stelsel van dierrechten	53
4.5	Geurbeleid	54
4.6	Stimuleren multifunctionele landbouw	55
4.7	Overige instrumenten	55
4.8	Handhaving	55
4.9	Instrumentarium voor rijk, provincie en gemeenten	57
5	Beoordeling van de sturingsmogelijkheden	59
5.1	Beoordelingscriteria	59
5.2	Beoordeling effectiviteit en uitvoerbaarheid	59
5.3	Conclusies	63
5.4	Aanbevelingen	65
Bijlage 1	Voorbeeld provinciale verordening dierrechten	67
Colofon		70

HOOFDSTUK 1 Inleiding

1.1

AANLEIDING EN VRAAGSTELLING

Dit onderzoek is uitgevoerd naar aanleiding van de zorgen die er bestaan over een mogelijke verdere concentratie van de veehouderij in Noord-Brabant, de daarmee samenhangende effecten op het gebied van ruimte, milieu en gezondheid en maatschappelijk draagvlak ten aanzien van de veehouderij.

In december 2011 hebben Provinciale Staten de motie “genoeg, geen vee er bij” aangenomen. De motie spreekt uit “dat het nodig is dat alles in het werk wordt gesteld om de veestapel terug te dringen” om redenen van gezondheid en natuur. Al eerder, in oktober 2011, is tijdens het bestuurlijk overleg van de convenantpartijen stikstof en Natura 2000 een onderzoek toegezegd naar de mogelijkheden van het provinciaal/regionaal sturen van de omvang van de veestapel. Een dergelijk onderzoek zal ook als bouwsteen kunnen dienen voor het overleg met het rijk over de mogelijke ontwikkeling van de veestapel in Noord-Brabant.

Vanaf 2015 vervallen de Europese melkquotering (melkvee) en waarschijnlijk de landelijke stelsels van productiebeheersing van varkens- en pluimveerechten en compartimentering. Veehouderijbedrijven kunnen dan groeien zonder varkens- of pluimveerechten of melkquotum te verwerven van stoppende bedrijven. Onderdeel van het voorgenomen rijksbeleid is dat de bedrijven gegarandeerde afzet moeten hebben voor de mest. Deze verplichting moet er voor zorgen dat de productie van dierlijke mest in balans wordt gebracht met de vastgelegde beschikbare afzetruimte.

Het laten vervallen van melkquotering en varkens- en pluimveerechten kan gepaard gaan met groei van nationale en regionale veestapels en mogelijk een verdere regionale concentratie van de veehouderij waardoor de lokale druk op de leefomgeving toeneemt. Zo heeft een versoepeling van het stelsel van productierechten in 2008 geleid tot een onverwacht hoge toename van de varkensstapel in Noord-Brabant en Limburg, waar de concentratie al hoog was. Deze wijziging is twee jaar later weer teruggedraaid.

Afschaffing van productiebegrenzing zal ook kunnen leiden tot een grote verandering in de structuur van de veehouderij, bijvoorbeeld als de economisch sterkere melkveehouderij de varkenshouderij verdringt op de mestmarkt of als grote bedrijven de kleinere gezinsbedrijven verdringen.

Er bestaat de zorg dat door een groei van de omvang van de veestapel in Noord-Brabant de doelstellingen met betrekking tot de gewenste ruimtelijke kwaliteit en milieukwaliteit niet gehaald gaan worden.

Bijvoorbeeld als het gaat om het terugdringen van de stikstofbelasting op natuurgebieden, het verminderen van de geuroverlast, het verbeteren van de luchtkwaliteit en het behoud van landschappelijke kwaliteiten. Het maatschappelijk draagvlak voor de schaalvergroting in de veehouderij en met name de intensieve veehouderij staat onder druk. Bewoners in het buitengebied maken zich zorgen om de effecten van de intensieve veehouderij op de volksgezondheid, hun woon- en leefomgeving en het welzijn van de dieren.

In dit onderzoek staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

- Welke (juridisch haalbare) concrete mogelijkheden zijn er om regionaal te sturen op de omvang van de veestapel?
 - Wat zijn de mogelijkheden binnen de kaders van het voorgenomen mestbeleid en het vervallen van het stelsel van dierrechten en melkquotering?
 - Wat zijn de mogelijkheden binnen de provinciale wet – en regelgeving?
Denk daarbij aan de verordening stikstof en Natura 2000 Noord-Brabant en overige provinciale wet- en regelgeving op het gebied van milieu en ruimtelijke ordening zoals de Provinciale Milieuverordening of de Verordening ruimte.
 - Wat zijn de voor- en nadelen van mogelijke opties?
- Wat zijn de gevolgen van het voorgenomen mestbeleid en het vervallen van het stelsel van dierrechten en melkquotering voor de concentratie van dieraantallen en voor de stikstofdoelen van de verordening stikstof en Natura2000? Wat zijn de verwachte ontwikkelingen vanuit ondernemers- en marktperspectief gebaseerd op de huidige bedrijfseconomische structuur van de veehouderijsector in Noord-Brabant.

1.2

ROL VAN DEZE GESPREKSNOTITIE

De notitie bevat aandachtspunten die van belang zijn om de discussie over de sturingsmogelijkheden te kunnen voeren. De notitie is dus nog geen integrale uitwerking van de verschillende sturingsmogelijkheden. Op basis van eerdere conceptversies en de resultaten van de gedachtewisseling is deze gespreksnotitie aangevuld. De inhoud van deze gespreksnotitie is samengevat in een onderzoeksrapport. Deze gespreksnotitie vormt een bijlage van dat onderzoeksrapport.

In hoofdstuk 2 is een overzicht opgenomen van de ontwikkeling van de veestapel tot nu toe en de mogelijke toekomstige ontwikkeling van de veestapel, zowel op nationaal als provinciaal niveau. Daarbij is ingegaan op achterliggende bepalende factoren en op onzekerheden daarin. Hoofdstuk 3 bevat een beschrijving van de mogelijke effecten van groei van de veestapel op gezondheidsrisico's, op de milieukwaliteit (depositie van ammoniak, geur, luchtkwaliteit), het landschap en tenslotte op het maatschappelijk draagvlak voor de veehouderij. In hoofdstuk 4 zijn de sturingsmogelijkheden beschreven en hoofdstuk 5 bevat de beoordeling van de sturingsmogelijkheden.

1.3

WERKWIJZE TEN BEHOEVE VAN DEZE GEPREKSNOTITIE

Het onderzoek is gebaseerd op het samenvatten van reeds beschikbare kennis en interactie daarover met betrokken partijen.

Het onderzoek is uitgevoerd door ARCADIS in samenwerking met het Instituut voor Agrarisch Recht (Willem Bruil). De volgende experts hebben als klankbord hun inbreng geleverd: Oene Oenema (WUR/Alterra), Olaf Hietbrink (LEI) en Hans van Grinsven (PBL).

De gespreksnotitie is tot stand gekomen mede door de input van vertegenwoordigers van de partijen van het convenant stikstof en Natura2000 zoals BMF, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en ZLTO. Ook zijn hierin suggesties van het Waterschap Aa en Maas verwerkt.

Daarnaast is de expertise benut van diverse medewerkers van Provincie Noord-Brabant.

HOOFDSTUK 2

Veestapel en ontwikkelingen in sturing veestapel

2.1

ONTWIKKELING VEESTAPEL IN HET VERLEDEN

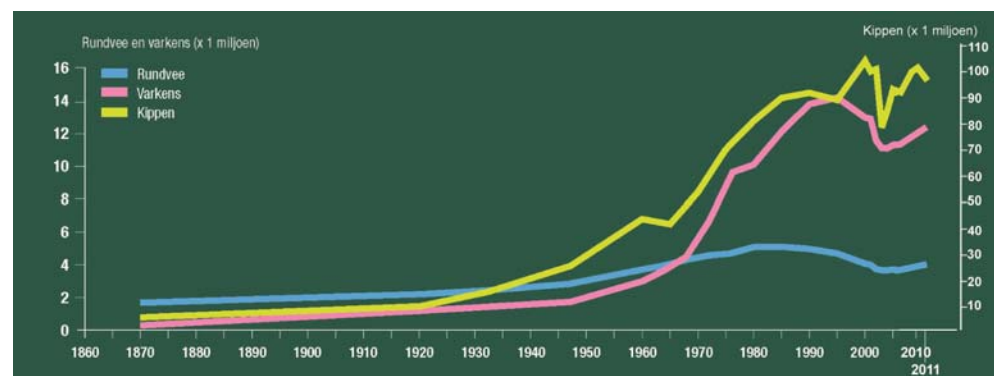
2.1.1

NATIONAAL NIVEAU

Afbeelding 1 laat de ontwikkeling van de veestapel in Nederland zien vanaf de vorige eeuw tot 2011.

Afbeelding 1

Ontwikkeling Nederlandse veestapel.
(Bron: CBS)



Ter toelichting op bovenstaande afbeelding is het volgende van belang:

- De veestapel in Nederland en ook Noord-Brabant nam sinds het midden van de vorige eeuw sterk toe als gevolg van intensievere landbouwmethoden en mogelijk gemaakt door de import van veevoer en export van de veehouderijproducten. In tegenstelling tot Denemarken en Duitsland heeft Nederland circa een halve eeuw geleden niet de eis gesteld van grondgebonden ontwikkeling van de veehouderij waardoor in Nederland niet grondgebonden veehouderij kon ontstaan.
- Het aantal melkkoeien daalt sinds de invoering van de melkquotering in 1984, om de zuiveloverschotten in Europa te beteugelen. Bij een gelijkblijvend nationaal melkquotum daalde sindsdien het aantal melkkoeien als gevolg van een steeds hogere melkproductie per koe. De laatste jaren is het totale aantal runderen weer toegenomen, met name melk- en fokvee (wellicht als gevolg van verruiming van het melkquotum) en vleeskalveren.
- Na het in 1987 instellen van mestproductierechten is het aantal varkens en kippen in Nederland sinds 1999 gemaximeerd door het invoeren van een systeem van varkens- en pluimveerechten wat sindsdien een plafond betekent voor de totale omvang van de pluimvee- en varkensstapel in Nederland. Dit om milieuredenen om het nationale mestoverschot beheersbaar te houden. De afname van het aantal varkens en kippen rond 2000 komt vooral door de eenmalige opkoopregeling van varkens- en pluimveerechten om het Nederlandse mestoverschot te verminderen en door dierziekte-uitbraken. In de periode 2003-2011 groeide de varkens- en kippenstapel weer.

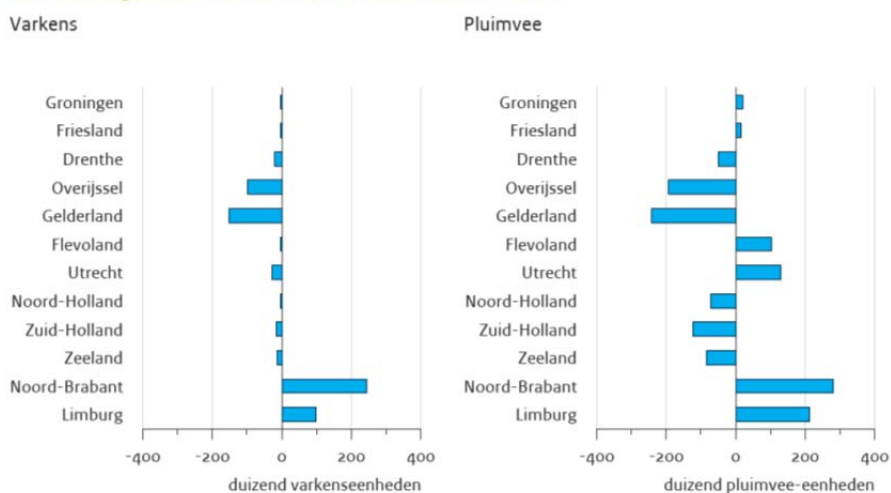
Deels komt dit door het uitgeven van extra varkens- en pluimveerechten door het rijk, in ruil voor afzet van de mest buiten de Nederlandse landbouw en deels wellicht door een hogere benuttingsgraad van varkens- en pluimveerechten. De rundveestapel groeide licht door verruiming van het melkquotum en door meer vleeskalveren.

- De schaalvergroting gaat gestaag door. Groeiende bedrijven nemen daarbij grond, melkquotum, varkens- of pluimveerechten over van stoppende bedrijven. Het LEI verwacht dat de komende 15 jaar het aantal landbouwbedrijven in Nederland met circa een derde zal afnemen. Dat betekent een (voortgaande) afname met enkele procenten per jaar (LEI rapport 2010.042).
- Op 1 januari 2008 is door het rijk de zogenoemde regionale compartimentering van de varkens- en pluimveerechten afgeschaft. Deze compartimentering zorgde er voor dat varkens- en pluimveerechten niet konden verschuiven naar en tussen de concentratiegebieden: het concentratiegebied oost (delen van Gelderland, Overijssel en Utrecht) en het zuidelijke concentratiegebied (Midden- en Oost Noord-Brabant en Noord- en Midden Limburg). Sinds begin 2008 heeft zich per saldo een migratie voorgedaan van varkensrechten naar Noord-Brabant en Limburg. Tussen 1 januari 2008 en 1 januari 2010 nam het aantal varkensrechten in Noord-Brabant toe met 7% en nam het aantal pluimveerechten toe met 0,7% (waar het LEI een groei van de varkensrechten 5 à 6% verwachtte in 10 jaar vond die groei in Noord-Brabant dus plaats binnen twee jaar). Op 23 april 2010 heeft het kabinet op verzoek van de provincie Noord-Brabant besloten om de regionale compartimentering met onmiddellijke ingang weer in te voeren overeenkomstig de regels vóór 1 januari 2008. Dit om verdere concentratie van varkens en kippen en het mestoverschot in de concentratiegebieden te voorkomen.

Afbeelding 2

Verandering
productierechten per
provincie 2008-2010
(Bron: PBL, afschaffen
productierechten in de
veehouderij in 2015, 2011)

Verandering productierechten per provincie, 2008 – 2010



Inmiddels (1 januari 2012) is de toename van het aantal varkensrechten in Noord-Brabant ten opzichte van 1 januari 2008 opgelopen tot 10,2% en is het aantal pluimveerechten 1,9% hoger.

Deze toename is volgens de Dienst Regelingen mogelijk als volgt te verklaren:

- Vertraging in de melding van de overdracht van dierrechten.
- Het overnemen van varkensbedrijven buiten Noord-Brabant door varkensbedrijven in Noord-Brabant. De rechten worden namelijk geregistreerd op de hoofdlocatie van een bedrijf.
- Verschuiving binnen het compartiment Zuid tussen Noord-Brabant en Limburg. Dat is voor varkens niet waarschijnlijk omdat het aantal varkensrechten in Limburg gelijk is gebleven sinds 2008. Het aantal pluimveerechten daalde wel in Limburg.

2.1.2

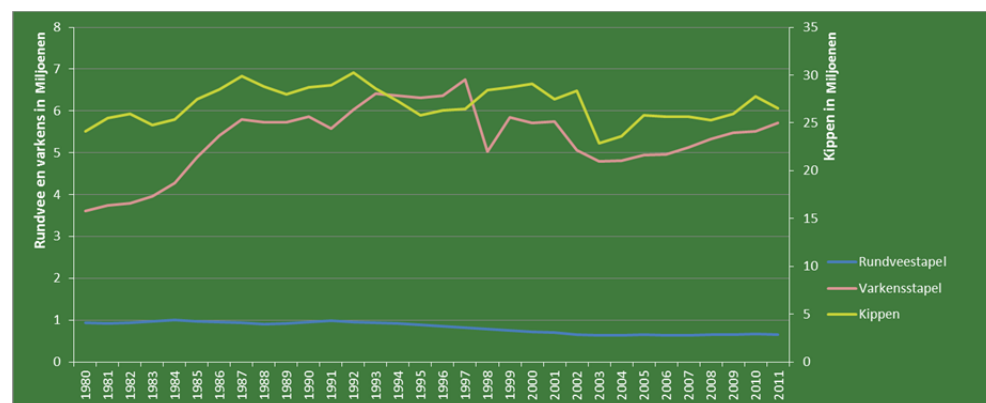
PROVINCIAAL NIVEAU

Ontwikkeling veestapel

Uit gegevens van CBS Statline (afbeelding 3) blijkt dat in lijn met de ontwikkeling van de Nederlandse veestapel ook de veestapel in Noord-Brabant is gegroeid tussen 2003 en 2011: een lichte groei van de rundveestapel van 2%, varkens een groei van 19% en kippen een groei van 16%.

Afbeelding 3

Ontwikkeling veestapel
Noord-Brabant 1980-2011
(bron: CBS Statline)



Het aantal geiten nam toe van bijna 30.000 in 1995 tot 137.000 in 2011. Sinds 2008 schommelt het aantal geiten in Noord-Brabant rond de 130.000. Op 11 december 2009 is door PS voor geiten- en schapenbedrijven een bouwstop afgekondigd voor de hele provincie, in reactie op de Q-koorts. Deze bouwstop is opgenomen in de Verordening Ruimte en loopt 1 juni 2012 af. Inmiddels hebben GS aan PS voorgesteld de bouwstop met een jaar te verlengen. Hierover besluiten PS op 11 mei 2012.

Het aantal vleeskalveren nam toe van 159.000 in 2003 tot 195.000 in 2011. Het aantal schapen bleef stabiel op ruim 80.000 dieren en het aantal paarden en pony's bleef stabiel op circa 25.000 dieren.

Aantal en spreiding locaties met vee

Uit statenvoorstel 71/11A (Integrale uitwerking advies commissie van Doorn, PS 9 december 2011) blijkt dat er Noord-Brabant circa 11.000 bedrijven met vee zijn, waarvan zo'n 40% intensieve veehouderijen (varkens, kippen, vleeskalveren, geiten) en 60% extensieve veehouderijen (melkvee, paarden, schapen). De statennotitie stelt dat, uitgaande van gespecialiseerde bedrijfslocaties van 1,5 ha conform de voorbeelden die genoemd zijn in het advies van de commissie van Doorn, er in 2020 nog maar circa 2.500 locaties met vee zijn waarvan 1.250 met melkrundvee, 850-950 met varkens, 150 met pluimvee, 120 met vleeskalveren en 50 met melkgeiten. Er zouden dan tot 2020 8.000 locaties vrij komen. Volgens de statennotitie zullen er bedrijven zijn die op meerdere locaties een duurzaam bedrijf van 1,5 ha zullen stichten en daarbij gebruik maken van locaties van stoppende agrariërs.

Tabel 1

Aantal veehouderijen (locaties) naar specialisatie en zonering, 2010 (bron: provincie, statenstuk 2894614, februari 2012)

Soort bedrijf	Extensivering natuur	Extensivering overig	Verweving	LOG	Stedelijk	Totaal
Gespecialiseerde Intensieve bedrijven	280	406	1.741	425	85	2.937 (26%)
Intensieve bedrijven met extensieve neventak	118	213	807	169	33	1.340 (12%)
Gemengde bedrijven, Geen specialisatie	34	65	168	40	12	319 (3%)
Extensieve bedrijven met een intensieve neventak	349	405	1.250	192	141	2.337 (21%)
<i>Subtotaal bedrijven met een tak intensieve veehouderij</i>	<i>781</i>	<i>1.089</i>	<i>3.966</i>	<i>826</i>	<i>271</i>	<i>6.933 (62%)</i>
Gespecialiseerde extensieve bedrijven	714	745	2.175	304	318	4.256 (38%)
Totaal	1.495 (13%)	1.834 (16%)	6.141 (55%)	1.130 (10%)	589 (5%)	11.189 (100%)

Van alle veehouderijen met een tak intensieve veehouderij ligt 27% in een extensiveringsgebied (781+1.089 van de 6.933 locaties), 57% in het verwevingsgebied (3.966 van de 6.933 locaties), 12% in een LOG (826 van de 6.933 locaties) en 4% (271 van de 6.933 locaties) in het stedelijk gebied.

2.2

TE VERWACHTEN ONTWIKKELING OMVANG VEESTAPEL

2.2.1

EFFECT TOEKOMSTIG MESTBELEID OP OMVANG VEESTAPEL

Op 28 september 2011 stuurden de staatssecretarissen Bleker en Atsma de kabinetsvoornemens voor het toekomstige mestbeleid per brief naar de Tweede Kamer. Kern van dat voornemen is dat de plafonds op de nationale veestapel (de varkens- en pluimveerechten en de melkquotering) vanaf 2015 verdwijnen en dat veehouderijbedrijven dan kunnen groeien zonder varkens- of pluimveerechten of melkquotum te verwerven van stoppende bedrijven. Daarmee kan dan ook de nationale en regionale veestapel toenemen. Als voorwaarde stellen Bleker en Atsma dat de bedrijven gegarandeerde afzet moeten hebben voor de mest. Afzetruimte kan zijn naar akkerbouwbedrijven, in de landbouw in het buitenland (export) of afzet bij een gecertificeerde mestverwerker. Deze verplichting moet er voor zorgen dat de productie van dierlijke mest in balans wordt gebracht met de vastgelegde beschikbare afzetruimte. Mest waarvoor geen verantwoorde afzet gevonden wordt, mag niet geproduceerd worden. Het huidige stelsel van dierproductierechten zal dan, uitgaande van realisatie van bovenstaande aanpak en werking van het nieuwe stelsel, in 2015 komen te vervallen zoals in de Meststoffenwet vastgelegd is.

De Nederlandse mestproductie (in stikstof en fosfaat) is in verband met de derogatie van de Nitraatrichtlijn (uitzondering om op grasland meer graasdiermest te mogen uitrijden dan de normen van de Nitraatrichtlijn) gemaximeerd op het niveau van 2002. Dat niveau is al drie jaar (2008-2010) overschreden, met in 2010 een overschrijding van het fosfaatplafond met ruim 3%. Het is nog onduidelijk of dat mestproductieplafond in de toekomst blijft bestaan in het vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn (2014-2017). In de brief van 28 september 2011 stellen Bleker en Atsma wel dat het overschrijden van de totale fosfaatproductie een ongewenste situatie is, niet alleen vanwege de derogatieafspraken, maar ook vanwege het belang van de veehouderij om de totale mestproductie te verminderen om zo de druk op de mestmarkt te verlagen.

Het rapport "Verkenning grootschalige toepassing van mineralenconcentraten in Nederland" (Alterra, 2011) bevat een verkenning van de potentiële effecten van grootschalige mestverwerking op emissies en omvang van de veestapel in Nederland, uitgaande van het mestproductieniveau van 2009 (in fosfaat) dat 1% hoger is dan in 2002 (en in 2010 ruim 3% hoger). Daarbij is op te merken dat de Europese Unie het gebruik van mineralenconcentraten als kunstmestvervanger nog niet goedkeurt omdat die concentraten nog te veel eigenschappen hebben van dierlijke mest. Het is nog niet duidelijk of en wanneer die goedkeuring wel komt. Als die goedkeuring niet komt zijn onderstaande conclusies wat betreft mestplaatsingsruimte te optimistisch.

Het rapport van Alterra komt tot de volgende conclusies:

- Om effecten te laten zien, zijn soms vergaande uitgangspunten gekozen, waarvan niet verwacht wordt dat deze op korte termijn gerealiseerd worden, maar wel de grenzen aangeven waarbinnen potentiële effecten kunnen optreden. De effecten zijn daardoor waarschijnlijk kleiner dan weergegeven in de volgende conclusies.
- De scenarioberekeningen laten zien dat grootschalige toepassing van mineralenconcentraten onder de veronderstelde condities voor 2015 (gebruiksnormen 2015, excreties 2009 en huidige derogatie) leidt tot een hogere mestplaatsingsruimte voor mest (waardoor er minder mestexport nodig is). Hierdoor neemt het gebruik van zowel (conventionele) stikstof- als fosfaatkunstmest in Nederland af. Het effect van grootschalige productie en toepassing van mineralenconcentraten op de totale ammoniakemissie en lachgasemissie is volgens de berekeningen beperkt. De ammoniakemissie neemt volgens de berekeningen licht toe in de provincies met een mestoverschot en neemt af in de provincies waar veel akkerbouw plaats vindt. Door grootschalige productie en toepassing van mineralenconcentraten ontstaat geen ruimte binnen de gebruiksnormen voor een hogere mestproductie (en grotere omvang veestapel).
- Het verlagen van de N- en P-excretie met respectievelijk 10% en 20% leidt er toe dat alle runder- en varkensmest binnen Nederland kan worden afgezet (er wordt aangenomen dat export en verwerking van pluimveemest op het niveau van 2009 blijft). De veestapel kan dan groter worden binnen de gebruiksnormen. De mogelijkheid tot groei van de veestapel neemt toe als naast verlaging van de N- en P-excretie ook mest wordt verwerkt tot mineralenconcentraten. De mestproductie van rundvee kan met 2% tot 19% toenemen bij een toenemend aandeel (tot 50%) mineralenconcentraten en die van varkens van 6% tot 45%. De verlaging van N-excretie leidt tot iets lagere emissies van ammoniak, lachgas en nitraat (3-6%), maar deze reductie in emissies wordt weer teniet gedaan als de veestapel groter wordt.
- Bij de in de scenario's gekozen uitgangspunten, leidt grootschalige productie en toepassing van mineralenconcentraten er toe dat meer van de N en P die door vee wordt uitgescheiden binnen de wettelijke kaders aan landbouwgronden in Nederland kan worden toegediend. De behoefte aan N- en P-kunstmest in Nederland wordt daardoor minder en de export van mest neemt af. Het effect op ammoniak- en lachgasemissie en nitraatuitspoeling is beperkt, voor ammoniak variërend van -3,4 tot +1,7%, voor lachgas maximaal +1% en voor nitraatuitspoeling maximaal -8%. Zelfs bij grootschalige mestverwerking en toepassing van mineralenconcentraten ontstaat er geen ruimte voor een grotere veestapel. Als naast grootschalige mestverwerking ook de N- en P-excretie van vee op grote schaal afneemt, kan er wel ruimte ontstaan voor een grotere veestapel binnen de wettelijke kaders.
- In het scenario waarbij de derogatie is afgeschaft (dus minder mest per hectare mag worden aangewend), neemt de mestplaatsingsruimte af, waardoor er meer varkensmest moet worden geëxporteerd (van 37 naar 92 miljoen kg N of van 8 naar 20 miljoen kg P).

Voor de ontwikkeling van de veestapel in Noord-Brabant is ook van belang in hoeverre de veestapel in Nederland zich meer kan concentreren in Noord-Brabant. Als het systeem van dierrechten in 2015 vervalt, dan vervalt ook weer de compartimentering van varkens- en pluimveerechten wat weer kan leiden tot verdere concentratie van varkens en kippen naar Noord Brabant vanuit elders in Nederland.

Dat deze concentratie zich snel kan voordoen is gebleken tijdens het tijdelijk vervallen van de compartimentering tussen 2008 en 2010 met als gevolg 10% meer varkens in Noord-Brabant in de periode 2008 tot 2012 (zie paragraaf 2.1.1).

2.2.2

EFFECT MAATSCHAPPELIJKE DISCUSSIE ALDERS EN VAN DOORN OP OMVANG VEESTAPEL

Commissie van Doorn

Uit het onderstaande blijkt dat de commissie van Doorn duurzaamheid centraal stelt en niet de omvang van bedrijven of van de totale veestapel in Noord-Brabant. In het rapport van de commissie van Doorn zijn dus geen aanbevelingen of conclusies opgenomen over de omvang van de veestapel. De heer Van Doorn heeft bij de presentatie van het advies aan PS op 2 september 2011 wel aangegeven dat hij verwacht dat uitvoering van het advies zal leiden tot een kleinere veestapel.

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant riepen eind 2010 de Commissie-Van Doorn (eerder aangeduid als de Topcommissie) in het leven, met als opdracht zich ‘vanuit de context van de gehele agrofoodsector te buigen over de verduurzaming van de gangbare veehouderij in Brabant’. De bevindingen van de commissie moesten uitmonden in een versnellingsagenda voor de veehouderij die concreet aangeeft hoe de sector zich de komende jaren duurzaam dient te ontwikkelen.

Als sluitstuk van de werkzaamheden van de Commissie Van Doorn is op vrijdag 2 september 2011 het Verbond van Den Bosch gesloten met de volgende ambities:

De supermarkketens in Nederland hebben in 2020 alleen nog duurzaam vlees in de schappen liggen. Ze creëren daarmee een marktzekerheid die de veehouderij de ruimte biedt zich om te vormen tot ‘zorgvuldig intensief’. Hierin staat dierenwelzijn centraal, is de volksgezondheid gewaarborgd en zijn afvalkringlopen gesloten.

Als eerste wordt een halt toegeroepen aan het preventief gebruik van antibiotica. Vanaf 1 januari 2012 krijgen dieren alleen nog antibiotica als ze ziek zijn. Ook geldt vanaf die datum een zwarte lijst, met daarop antibiotica die om redenen van volksgezondheid niet langer in de veehouderij gebruikt mogen worden. In een later stadium treden bindende afspraken over sluitende grondstoffen- en afvalkringlopen in werking. Deze gefaseerde aanpak biedt de diverse schakels binnen de vleesketen ruimte om op een gelijkmatige wijze hun processen te verduurzamen. Alle maatregelen en processtappen maken deel uit van een integraal ketenkwaliteitssysteem dat een substantieel basisniveau aan duurzaam vlees garandeert. Alle ketenschakels (van grond tot mond) dienen minimaal aan dat niveau te voldoen.

Het advies van de Commissie Van Doorn (“Al het vlees duurzaam”) waarschuwt dat eventuele sterke krimp van de veestapel de Brabantse economie zal schaden en stelt dat een vorm van intensiteit in de veehouderij noodzakelijk blijft gezien de toenemende vraag naar voedsel in de wereld.

Verder is gesteld in het advies: “Als samenleving zullen we de intensieve veehouderij moeten helpen zich te transformeren tot een zorgvuldige veehouderij, waar het welzijn van het dier centraal staat, veilig en gezond (onder andere door minimaal gebruik antibiotica) een conditio sine qua non vormen en de overlast voor omgeving en samenleving tot aanvaardbare proporties is teruggebracht. Intensief wordt zorgvuldig intensief. Dit inzicht brengt met zich mee dat de invulling van een dergelijk zorgvuldige veehouderij veel meer omvat dan louter het vaststellen van aantallen dieren.”

De commissie doet geen uitspraken over de omvang van de veestapel in Noord-Brabant en stelt dat, als duurzaamheid centraal staat in de bedrijfsvoering, schaal en aantallen dieren volgend/daarvan een afgeleide zijn. Verder stelt de commissie dat voor een modaal duurzaam bedrijf van 300 NGE een bouwblok van 1,5 hectare vooralsnog volstaat. Op termijn kan volgens de commissie wellicht meer ruimte geboden worden als dat in een zorgvuldige veehouderij verantwoord kan worden uitgewerkt. In het advies van de Commissie Van Doorn is anders dan de maat van 1,5 hectare niet of slechts ten dele uitgewerkt hoe “duurzaam vlees in de Nederlandse supermarkten” vertaald wordt op bedrijfsniveau en wat dat betekent voor de 70% van het vlees dat voor de export bestemd is.

Resultaat maatschappelijk dialoog onder leiding van de heer Alders

In opdracht van het Ministerie van EL&I heeft de heer Alders een maatschappelijke discussie gevoerd. Het resultaat moest dienen als bouwsteen voor een op ter stellen beleidsvisie over de toekomst van de intensieve veehouderij. Ook uit het rapport van de heer Alders is niet te concluderen dat de aanbevelingen zullen leiden tot minder of niet meer vee in Noord-Brabant.

Op 23 september 2011 heeft Hans Alders zijn rapport 'Van mega naar beter, rapportage van de maatschappelijke dialoog over schaalgrootte en toekomst van de veehouderij', aangeboden aan staatssecretaris Bleker van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Bij deze presentatie is de volgende samenvatting van het rapport gegeven:

Bij alle betrokkenen in de primaire sector, de keten, de maatschappelijke organisaties en de kennisinstellingen, blijkt de bereidheid te bestaan om samen met de overheid invulling te geven aan een visie op de toekomst van de veehouderij. De algemene overtuiging is daarbij dat business as usual geen begaanbare weg is: men wil invulling geven aan een versnelling van een duurzame veehouderij en daarmee aan een toekomst voor de veehouderij in Nederland.

In de dialoog is volgens Alders geconstateerd dat het voldoen aan wet- en regelgeving nog niet betekent dat sprake is van maatschappelijke acceptatie. De maatschappelijke eisen die worden gesteld, gaan een stuk verder. Zeker in de stakeholderdialoog is het besef gebleken dat verandering nu noodzakelijk is. Vastgesteld is dat in het verleden juist aan degenen die de voortgang op weg naar een duurzame veehouderij ophouden, tegemoet is gekomen. Door de focus en energie te concentreren op de 'blijvers' (bedrijven die zullen doorgaan) en vooral de voorlopers daarbinnen, is er een grotere beweging vooruit te creëren. Er is, aldus Alders, behoefte aan een 'stip op de horizon' in de vorm van doelen en tijdspaden zodat daar gezamenlijk aan gewerkt kan worden en de samenleving dat ook kan volgen.

Beleidsvisie van Staatssecretaris Bleker met reactie op rapport Alders en advies van Doorn

Op 23 november 2011 stuurde staatssecretaris Bleker de beleidsvisie over de toekomst van de intensieve veehouderij aan de Tweede Kamer. Een bouwsteen voor deze beleidsvisie was het rapport Alders. Staatssecretaris Bleker is in de beleidsvisie ingegaan op de resultaten van de maatschappelijke dialoog en het advies van de commissie van Doorn. Aan het daarover door EL&I op eveneens 23 november 2011 uitgegeven nieuwsbericht is het volgende letterlijk ontleend.

“Geleidelijke groei en doorontwikkeling van gezinsbedrijven moet mogelijk blijven. Een ongebreidelde groei van de omvang van bedrijven vindt het kabinet niet gewenst. Verder wil het kabinet een wettelijke voorziening treffen om, wanneer dat nodig mocht zijn, een grens te kunnen stellen aan de omvang van veehouderijbedrijven op een locatie. Overwegingen die aanleiding kunnen zijn tot het stellen van grenzen kunnen samenhangen met volksgezondheid, sociaaleconomische effecten of ethiek. Het kabinet ziet op dit moment geen reden om in te grijpen in de schaalgrootte van bedrijven. De huidige instrumenten voor ruimtelijke ordening en milieu bieden provincies en gemeenten de mogelijkheden voor het sturen op een goed woon- en leefklimaat in het landelijk gebied. Het kabinet zal de provincies en gemeenten verzoeken om, in afwachting van het advies van de Gezondheidsraad, het huidige restrictieve beleid voort te zetten en ook in 2012 niet mee te werken aan nieuwe aanvragen waarbij wijzigingen in het bestemmingsplan nodig zijn voor grote stallen (groter dan 300 NGE en meer dan 1 bouwlaag). De overgang naar een toekomstbestendige, duurzame, zorgvuldige en maatschappelijk gewaardeerde veehouderij in 2020 wordt aangepakt via twee sporen: een ketengestuurde verduurzaming van de veehouderij en het zorgvuldig inpassen van veehouderijbedrijven in de lokale leefomgeving.”

2.2.3

ECONOMISCH PERSPECTIEF VAN DE VEEHOUDERIJ

Perspectief op nationale schaal

Het Landbouw Economisch Instituut maakte op verzoek van het ministerie van E L&I het rapport “In perspectief, over de toekomst van de Nederlandse agrosector” (december 2011). Volgens de managementsamenvatting van dit rapport zal wereldwijd de vraag naar dierlijk producten stijgen maar is het onzeker of de EU in deze vraag zal gaan voorzien. Het rapport verwacht voor de varkenshouderij in 2025 ten opzichte van 2009 een halvering van het aantal bedrijven in Nederland. In het rapport is geconstateerd dat de ontwikkeling van het aantal dieren in de intensieve varkens- en pluimveehouderij zeer moeilijk is in te schatten. De Nederlandse varkensstapel zal naar verwachting in 2025 met maximaal 20% zijn afgenomen als gevolg van lage marges en hoge kosten van milieu- en welzijnseisen. Omstreeks 2013 is een vrij sterke krimp van het aantal varkens te verwachten als gevolg van milieu- en welzijnseisen aan stallen. Uiteindelijk is de verwachting dat de varkensstapel daarna weer kan groeien.

Het aantal vleeskuikens en leghennen neemt naar verwachting tot nog toe als gevolg van de groeiende vraag naar met name pluimveevlees.

Het LEI verwacht voor de melkveehouderij een toename van de melkproductie in 2025 met 10% ten opzichte van 2009 waarbij meer melk geproduceerd zal worden met minder koeien, met name doordat de melkprijs achterblijft bij de ontwikkeling van de variabele kosten, waaronder die voor de afzet van mest. Het rapport constateert dat in verschillende bronnen nogal verschillende prognoses bevatten over de groei van de melkproductie en dat de meest waarschijnlijke uitkomst ongeveer 20% toename (in 2025 ten opzichte van 2009) zal zijn en dat de aangenomen 10% wellicht toch wat aan de lage kant is.

Voorts is in het rapport vermeld dat de ontwikkeling van de veestapel mogelijk wordt onderschat omdat in het gebruikte rekenmodel wel de beperkte mestmarkt is meegenomen maar niet alle technische maatregelen. En dat de vele onzekerheden die er bestaan er toe kunnen leiden dat de in het rapport geschetste toekomst van de agrosector er anders uit kan zien.

De Rabobank verwacht dat het aantal varkens landelijk niet zal veranderen (De toekomst van de Nederlandse varkenshouderij, 2009). De Rabobank (in Boerderij weekend van 27 januari 2012) verwacht een stijging van de melkproductie na 2015 met 20%. Er zijn volgens Rabobank al stallen gebouwd op groei na 2015, het jaar waarin de melkquotering verdwijnt. Volgens deze bank heeft driekwart van de varkenshouders de voor 2013 benodigde investeringen in aanpassing van de stallen al gedaan. De ING is niet somber over de toekomst van de agrarische sector omdat de vraag naar voedsel blijft en toeneemt en zich sneller ontwikkelt dan het aanbod.

InterPIG, een forum van 14 varkens economen uit 14 landen, stelt dat de Nederlandse varkenshouderij ook op middellange termijn zeker concurrerend lijkt te zijn in Europa. In Nederland zijn de kosten voor mestafzet wel hoger, maar de Nederlandse varkenssector heeft een zeer efficiënte productie en is verder met de aanpassing van de stallen aan de eisen voor 2013 dan andere Europese landen. Ook het LEI constateerde aan de hand van kostprijsberekeningen dat de Nederlandse vleesvarkenshouders een zeer goede concurrentiepositie hebben in Europa, met name op het terrein van dier- en arbeidsproductiviteit (Boerderij, 3 januari 2012).

Perspectief in Noord-Brabant

Op verzoek van de provincie Noord-Brabant heeft het Landbouw Economisch Instituut een verkenning uitgevoerd naar de huidige en toekomstige positie van de intensieve veehouderij in Noord-Brabant (LEI-nota 11-082, perspectieven Brabantse intensieve veehouderij richting 2020, 2011). Dit rapport bevat de volgende gegevens:

In Noord-Brabant is (in 2008) 44% van de Nederlandse varkensstapel en 28% van de Nederlandse pluimveestapel gelokaliseerd, met name in het oosten van de provincie. In 2008 waren er in Noord-Brabant 1660 gespecialiseerde varkensbedrijven en 410 pluimveebedrijven. De intensieve veehouderijsector (veehouderijbedrijven plus toeleverende en verwerkende bedrijven) levert een toegevoegde waarde van 1,4 miljard euro voor de provincie Noord-Brabant met 25.000 arbeidsjaren werk. De bijdrage aan de Brabantse economie is daarmee ruim 2%. De Brabantse varkens- en pluimveehouders hebben gemiddeld betere inkomens en een sterkere financiële positie dan hun collega's elders in Nederland.

Goed ondernemerschap en vakmanschap hebben gezorgd voor goede technische en financiële resultaten op zowel varkens- als pluimveebedrijven in Noord-Brabant, die boven het landelijke niveau liggen. De sector is sterk gericht op export, vooral naar landen in de EU en omgeving. Voor zowel de toegevoegde waarde als de werkgelegenheid geldt dat meer dan 70% samenhangt met uitvoer van de producten.

In het rapport zijn twee scenario's voor de ontwikkeling van de veestapel doorgerekend:

- Een scenario dat uitgaat van het voorgenomen beleid en handhaving van de derogatie. In dat scenario kan de Brabantse varkensstapel afnemen met 6% (vleesvarkens) tot 10% (zeugen) en de pluimveestapel toenemen met 3% (vleeskuikens) tot 9% (leghennen).
- Een streng scenario dat uitgaat van in Nederland strenger milieu- en welzijnsbeleid dan in Europa, het niet handhaven van de derogatie en het planologisch belemmeren van de ontwikkeling van intensieve veehouderijbedrijven. In dit scenario neemt het aantal varkens tot 2020 af met 50% en de pluimveestapel met 20%.

De feitelijke krimp van de varkensstapel zal volgens het LEI uitkomen ergens tussen deze scenario's, waarschijnlijk rond de 35 tot 40 % afhankelijk van vooral nationale en regionale beslissingen.

Marktontwikkelingen en beleidsontwikkelingen zullen volgens het LEI leiden tot een sterke daling van het aantal varkensbedrijven als gevolg van schaalvergroting naar minder maar grotere bedrijven. Het LEI constateert dat er momenteel in Noord-Brabant veel meer potentiële uitbreidingslocaties zijn dan er behoefte is vanuit de intensieve veehouderij. Dit heeft volgens het LEI als risico dat de regionale concentratie van de Nederlandse veestapel in Noord-Brabant verder vergroot wordt. Een soepel of stimulerend beleid in Noord-Brabant kan een aantrekkende werking hebben waardoor uiteindelijk de intensieve veehouderij regionaal in omvang kan toenemen bij een dalende nationale veestapel. Het aantal varkensbedrijven lijkt in de periode 2006-2020 ongeveer te halveren in samenhang met schaalvergroting van de resterende bedrijven.

Uit gegevens van CBS Statline blijkt dat in 2011 46% van de Nederlandse varkensstapel is gevestigd in Noord-Brabant, op 33% van het aantal bedrijven met varkens in Nederland. Van de nationale kippenstapel (legkippen plus vleeskuikens) is 27% gevestigd in Noord-Brabant op 22% van het aantal bedrijven met kippen in Nederland. Dit betekent dat de varkensbedrijven in Noord-Brabant circa 70% groter zijn dan het gemiddelde varkensbedrijf in de rest van Nederland. De kippenbedrijven in Noord-Brabant zijn gemiddeld circa 25% groter dan in de rest van Nederland.

Aan "De Brabantse melkveehouderij in ontwikkeling" (PRI, 2012) is het volgende ontleend. In Noord-Brabant is 15% van de Nederlandse melkrundveestapel gevestigd op 14% van de Nederlandse bedrijven met melkvee. Dat betekent dat de melkveebedrijven in Noord-Brabant gemiddeld circa 10% groter zijn dan gemiddeld in de rest van Nederland. In 2010 zijn er in Noord-Brabant 2.731 bedrijven met melkvee, waarvan 2.332 gespecialiseerde melkveebedrijven met gemiddeld 80 melk- en kalfkoeien per bedrijf. De ontwikkeling naar bedrijven met meer dan 100 melkkoeien gaat in Noord-Brabant iets sneller dan in Nederland gemiddeld.

Van alle koeien in Zuid-Nederland komt 41% niet in de wei (Nederland 26%). De trend naar opstallen van vee zet door met als mogelijke oorzaken groei van de bedrijven, slechte verkaveling, toenemende mechanisatie (melkrobot) en verscherping milieueisen.

In Noord-Brabant is 22% van de Nederlandse vleeskalveren gevestigd, 7% van de schapen, 34% van de geiten, 18 % van de paarden en pony's en 54% van de edelpelsdieren.

In de LEI-notitie "Ontwikkeling veehouderij in Nederland" (2010) is gesteld dat als gevolg van het onzekere perspectief als gevolg van de Q-koorts geen inschatting is te geven van de te verwachten ontwikkeling van de geitenhouderij.

Van alle landbouwbedrijven in Noord-Brabant doet 21% iets aan verbreding. Van de bedrijven met verbreding behaalt 53% met verbreding een opbrengst van minder dan 10% van de totale bedrijfsopbrengst, 30% een opbrengst van 10 tot 50% en 12% een opbrengst van meer dan 50%.

2.3

ONTWIKKELINGSRUIMTE VOOR VEESTAPEL BINNEN NOORD-BRABANT

2.3.1

PROVINCIAAL RUIMTELIJK BELEID

De provincie Noord-Brabant heeft de Structuurvisie Ruimtelijke Ordening (SVRO) waarin het nieuwe beleid tot 2025 (met een doorkijk naar 2040) wordt beschreven op 1 oktober 2010 vastgesteld. In de SVRO wordt daarbij in het hele landelijk gebied, buiten de ecologische hoofdstructuur, uitgegaan van een 'ja-mits' benadering terwijl in de daarvoor geldende structuurvisie, de Interim Structuurvisie (ISV) een sterk onderscheid wordt gemaakt tussen gebieden met waarden, waarvoor het 'nee-tenzij' principe geldt, en gebieden zonder waarden waar ontwikkelingen mogelijk zijn (ja-principe).

Het principe van zorgvuldig ruimtegebruik is een belangrijke pijler van de SVRO. Het doel van het principe is zorgvuldig om te gaan met de beschikbare ruimte, ofwel het optimaal benutten van bestaande bebouwing voor nieuwe functies. Als desondanks toch nieuw ruimtebeslag nodig is dan moeten ruimtelijke ontwikkelingen de natuurlijke basis van het landschap respecteren en nieuwe kwaliteiten toevoegen, gebaseerd op de ontwikkelingsgeschiedenis van het landschap. Het principe van zorgvuldig ruimtegebruik maakt de ontwikkeling van nieuwe (rode) functies in het buitengebied onder voorwaarden mogelijk.

De voorwaarden zijn:

- hergebruik of herschikking binnen bestaande gebruiksruimte is niet mogelijk;
- aantasting van de basiskwaliteit (bodem en water) en verlies aan ecologische, cultuurhistorisch en landschappelijke waarden worden voorkomen (omgevingstoets);
- bij het aansnijden van nieuwe ruimte wil de provincie dat de ruimtelijke ontwikkeling een impuls geeft aan het landschap (landschapsinvesteringsregel).

De Verordening Ruimte is één van de instrumenten om het provinciaal ruimtelijk beleid te realiseren, naast bijvoorbeeld ontwikkelingsgerichte communicatieve en financiële instrumenten. De Verordening Ruimte bevat instructieregels die van belang zijn voor gemeenten bij het opstellen van hun bestemmingsplannen.

De Brabantse verordening Ruimte is tot stand gekomen in twee fasen. Fase 1 gaat over de onderwerpen waarvoor het Rijk uitwerking van de provincie vraagt en de onderwerpen die zijn gebaseerd op eerder vastgesteld beleid. Ook de consequenties van de besluiten van Provinciale Staten (PS) over de ontwikkelingsmogelijkheden van intensieve veehouderij zijn in de Verordening ruimte fase 1 verwerkt. In de verordening fase 2 zijn onderwerpen geregeld die voortkomen uit verplichtingen door provinciale keuzes in de Structuurvisie en uit het ontwerp 'Algemene Maatregel van Bestuur Ruimte'.

Intensieve veehouderij

In de verordening Ruimte is een intensieve veehouderij gedefinieerd als een agrarisch bedrijf met een bedrijfsvoering die geheel of in overwegende mate in gebouwen plaatsvindt en gericht is op het houden van dieren, zoals rundveemesterij, varkens-, vleeskalver-, pluimvee-, pelsdier-, geiten- of schapenhouderij of een combinatie van deze bedrijfsvormen, alsmede naar de aard daarmee gelijk te stellen bedrijfsvormen, met uitzondering van grondgebonden melkrundveehouderij.

Hieronder zijn de provinciale ruimtelijke beleidskaders beschreven die relevant zijn voor het beleid ten aanzien van de intensieve veehouderij:

- Binnen extensiveringgebieden is geen nieuwvestiging, uitbreiding (van bouwblokken), hervestiging of omschakeling van intensieve veehouderijen mogelijk. Uitbreiding van bebouwing ten behoeve van intensieve veehouderij binnen het bestaande bouwblok is sinds 1 oktober 2010 niet meer mogelijk.
- Binnen verwevingsgebieden is hervestiging of uitbreiding mogelijk mits sprake is van duurzame locaties (zie volgende alinea) en bouwblokken mogen niet groter worden dan 1,5 hectare. Nieuwvestiging is niet mogelijk.
- Binnen het landbouwontwikkelingsgebied is geen nieuwvestiging toegestaan en bouwblokken mogen in delen van LOG's niet (meer) groter worden dan 1,5 hectare, in de overige delen tot maximaal 2,5. In december 2011 hebben Provinciale Staten van Noord-Brabant besloten de maximum maat van bouwblokken van intensieve veehouderijen in LOG's voorlopig te beperken tot 1,5 hectare.
- Binnen gebouwen mag hooguit één bouwlaag gebruikt worden voor het houden van dieren.

Duurzame locaties

In het reconstructieplan en in de verordening is het beleid ten aanzien van duurzame locaties aangeduid, onder andere in de vorm van een aantal criteria die bepalend zijn of een locatie wel of niet als duurzaam kan worden aangemerkt. Alleen op duurzame locaties is uitbreiding van het bouwblok voor intensieve veehouderijen toegestaan. Op basis van de Verordening is uitbreiding van het bouwblok mogelijk in verwevingsgebieden en landbouwontwikkelingsgebieden, mits er sprake is van aantoonbaar ruimtelijk-economische belangen, zuinig ruimtegebruik en de ontwikkeling is aanvaardbaar vanuit het oogpunt van milieu (met name ammoniak, geur, fijn stof en gezondheid voor mensen) en ruimte (met name natuur, landschap en cultuurhistorie).

Overige veehouderijen

In de verordening Ruimte zijn voor de grondgebonden veehouderijen geen maxima van bouwblokken of andere specifieke regels ten aanzien van de benutting van bestaande bouwblokken of duurzame locaties opgenomen. In de verordening is een bouwblokmaat van 1,5 hectare genoemd, maar gemeenten mogen in bestemmingsplannen hiervan afwijken. Wel gelden er via generieke regels randvoorwaarden voor ontwikkeling van grondgebonden veehouderijen, vanuit de bescherming van waarden op het gebied van natuur, landschap en water. Deze waarden die op provinciaal niveau beschermd worden zijn vooral aanwezig in de groenblauwe structuur (kernegebied groenblauw, groenblauwe mantel en waterbergingsgebied). In het overig buitengebied is er meer beleidsruimte voor gemeentelijke afwegingen. Nieuwvestiging uitgesloten, tenzij er sprake is van verplaatsing voor een publiek doel. Bouwblokken in principe maximaal 1,5 hectare, maar gemeenten mogen hiervan afwijken. Omschakeling naar grondgebonden veehouderij is toegestaan.

Omvang bouwblokken en ruimte voor ontwikkeling binnen bouwblokken

In bestemmingsplannen buitengebied in Noord-Brabant zijn de bouwblokken gemiddeld ruim 1 hectare groot. De economische omvang, indien het vergund aantal dierplaatsen uit de vergunning wordt gekoppeld aan de bouwblokgrrootte, is in Noord-Brabant voor alle veehouderijen circa 100 tot 125 nge per hectare bouwblok. Voor veehouderijen met een volwaardige omvang (minimaal 70 nge) is dat gemiddelde 125 tot 150 nge per hectare bouwblok. Voor grote veehouderijen (groter dan 140 nge) is het gemiddeld 175 tot 200 nge per hectare bouwblok. De voorbeeldbedrijven die genoemd zijn in het advies van de commissie van Doorn hebben een gemiddelde omvang van 200 nge per hectare bouwblok (300 nge op 1,5 hectare). Dus ook bij een maximum maat van 1,5 hectare is er nog ruimte voor groei van bebouwing voor huisvesting van dieren (het verschil tussen gemiddeld ruim 1 hectare naar 1,5 hectare), naast de mogelijkheid om bouwblokken intensiever te benutten (van gemiddeld 100-125 nge per hectare naar circa 200 nge per hectare bouwblok.¹

Kwaliteitsverbetering landschap

Bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen wil de provincie dat de initiatiefnemer zorg draagt voor een kwaliteitsverbetering van het landschap om daarmee het verlies aan omgevingskwaliteit te beperken. Dit uitgangspunt geldt voor ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied en de ecologische hoofdstructuur. Concreet betekent dit dat passende functies zich kunnen ontwikkelen als er ook een prestatie voor het landschap tegenover staat. Ontwikkelingen die passen bij de aard, schaal en functie van het landelijk gebied zijn in principe mogelijk. De ruimtelijke onderbouwing van een besluit geeft aan welke bijdrage wordt geleverd aan de kwaliteitsverbetering en hoe dit wordt geborgd.

¹ De genoemde gemiddelden zijn gebaseerd op de bestemmingsplannen buitengebied en MER's van de gemeenten Baarle-Nassau, Bernheze, Boxtel, Etten-Leur, 's-Hertogenbosch, Oirschot, Oss, Uden, Veghel, Woensdrecht en Zundert.

2.3.2

NATUURBESCHERMINGSWET

In het kader van de Natuurbeschermingswet of de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn worden diverse natuurgebieden beschermd. Soorten worden beschermd door de Flora- en faunawet. In Nederland hebben verschillende natuurgebieden een beschermde status onder de Natuurbeschermingswet 1998 gekregen.

Twee categorieën zijn onderscheiden:

- Natura 2000-gebieden.
- Beschermde Natuurmonumenten.

De provincie is bevoegd gezag voor de uitvoering van de Natuurbeschermingswet.

Indien (her)vestiging of uitbreiding van veehouderijbedrijven in het plangebied gepaard gaat met een toename van de uitstoot van ammoniak, kan dit leiden tot een toename van stikstof (N) op deze beschermde natuurgebieden. Indien de natuurwaarden van die gebieden beïnvloed worden door de belasting van stikstof en indien deze gebieden nu al een te hoge belasting van stikstof hebben, kan die toename leiden tot een achteruitgang van die natuurwaarden of doelen om die natuurwaarden te verbeteren moeilijker realiseerbaar maken. In de huidige situatie is er sprake van een overschrijding van de kritische depositiewaarden (toets waarden gerelateerd aan de natuurdoelen) in een groot aantal van de beschermde natuurgebieden in en rondom Noord-Brabant. Ook in de toekomst wordt nog steeds een overschrijding van de kritische depositiewaarden voorzien.

Indien er bij een initiatief sprake is van een toename van de depositie van ammoniak die de instandhoudingdoelstellingen van de natuurwaarden van die gebieden bedreigt, kan dat leiden tot vergaande beperkingen voor vestiging of uitbreidingsmogelijkheden van veehouderijen nabij deze gebieden. Indien dergelijke effecten niet kunnen worden uitgesloten of onvoldoende worden gecompenseerd (zodat er per saldo geen sprake is van een negatief effect), is de ontwikkeling in principe niet mogelijk. Ook andere externe effecten, zoals verstoring of verdroging, kunnen tot negatieve effecten leiden en dus beperkingen leiden. Dergelijke effecten zijn echter veel meer plaats- en afstandsgebonden dan effecten op het gebied van stikstof.

Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)

Om uit deze impasse te komen wordt er op landelijk niveau een Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) voorbereid waarmee een extra daling van de stikstofbelasting van Natura 2000 gebieden gepaard moet gaan met ontwikkelingsmogelijkheden voor nieuwe economische initiatieven. Hoofddlijnen van de aanpak is reductie van emissies in alle sectoren (landbouw, verkeer, industrie) te verminderen van de kwetsbaarheid van natuurgebieden met hydrologische maatregelen en beheermaatregelen en het benutten van een langere periode tot 2028 om de doelstellingen met betrekking tot het verminderen van de depositie te bereiken.

De aanvullende maatregelen uit de PAS moeten leiden tot een extra daling van de stikstofbelasting van de Natura 2000 gebieden ten opzichte van het huidige beleid. Een deel van die daling wordt benut om incidentele toenames te kunnen salderen, zodat er op gebiedsniveau voldoende zekerheid is dat er sprake is van een netto afname van de totale depositie.

Verordening Stikstof en Natura 2000 Provincie Noord-Brabant

Op provinciaal niveau en specifiek voor de veehouderijen heeft de provincie Noord-Brabant een verordening Stikstof en Natura 2000 vastgesteld. Hiermee is invulling gegeven aan de principes uit de PAS: extra afname van depositie via aanvullende generieke eisen met betrekking tot de emissies uit stallen. Indien er bij een concreet initiatief sprake is van een lokale toename van de stikstofdepositie vanwege extra emissie uit stallen, is dat alleen vergunbaar indien die toename gesaldeerd kan worden met de afname van de depositie door het stoppen of krimpen van veehouderijen. Saldering is dus pas mogelijk nadat er saldo beschikbaar is gekomen. De Brabantse Verordening wijkt op dit punt af van de beoogde aanpak in de PAS, waar er vooraf ontwikkelruimte wordt gegeven en er op een later moment wordt beoordeeld of de ontwikkelingen van de stikstofbelasting past binnen de gestelde doelen.

De verordening stelt (extra) technische eisen aan stallen die qua emissiereductie verder gaan dan de vereisten uit Besluit Huisvesting. Nieuwe stallen worden vanaf juli 2010 getoetst aan de streefwaarden die in de bijlagen bij de verordening zijn genoemd en de toepassing van stallen/technieken met een ammoniakemissie per dier die ligt onder die streefwaarden. Deze eisen gelden voor nieuwe stallen, niet voor bestaande stallen. Uiterlijk op 1 januari 2028 (na drie beheerplanperioden) dient het bedrijf als geheel gemiddeld te voldoen aan de vereisten uit de provinciale verordening.

Deze provincie verordening is een voorloper van de PAS genoemd, maar is strikter in de uitwerking dan de PAS. Op basis van de Brabantse verordening kan er pas gesaldeerd worden nadat er voldoende rechten van stoppende bedrijven beschikbaar zijn. In de PAS is er sprake van een bewijs achteraf (de voorziene reductie van depositie wordt deels beschikbaar gesteld als ontwikkelruimte en later wordt deze inschatting vergeleken met de ontwikkeling).

DEPOSITIEBANK PROVINCIE NOORD-BRABANT

De depositiebank is een registratie- en monitoringssysteem dat de ontwikkelingen van de stikstof (N)-depositie op de gevoelige habitats binnen de Natura 2000-gebieden van veehouderijbedrijven registreert en via saldering de mogelijkheid biedt voor agrarische bedrijfsontwikkeling. Salderingen verlopen (verplicht) via de depositiebank. De depositiebank wordt door de provincie beheerd.

Door te salderen wordt een door een bedrijf veroorzaakte toename (van emissie van ammoniak, boven het gecorrigeerd emissieplafond) van de N-depositie op een N-gevoelig habitat verevend met de (eerdere) afname van de N-depositie op hetzelfde habitat als gevolg van het geheel of gedeeltelijk beëindigen van de bedrijfsvoering door (een of meer) andere bedrijven. Als er onvoldoende saldo op de bank beschikbaar is, is saldering niet mogelijk en wordt de aanvraag geweigerd.

Door de eis van saldering bij emissies boven het gecorrigeerd emissieplafond en dat er voldoende saldo beschikbaar moet zijn dankzij stoppers en in krimpers voor er gesaldeerd kan worden, is bij een goede uitvoering en handhaving van de verordening, verzekerd dat de depositie van stikstof door veehouderijen, op de gevoelige habitats, niet hoger kan worden dan de depositie op basis van de vergunde emissies per 7 december 2004, gecorrigeerd voor de vereisten uit de AMvB Huisvesting.

Voor varkensbedrijven zijn er technieken (emissiearme stallen, luchtwassers) beschikbaar en toepasbaar die leiden tot extra emissiereductie. Varkensbedrijven kunnen zo uitbreiden met het aantal dierplaatsen binnen hun gecorrigeerd emissieplafond. Voor melkveebedrijven zijn dergelijke technieken nu nog niet of slechts beperkt beschikbaar, waardoor er minder mogelijkheden zijn om via de inzet van techniek het aantal dierplaatsen uit te breiden binnen het gecorrigeerd emissieplafond. Voor pluimveebedrijven zijn er nog knelpunten met betrekking tot de toepasbaarheid/werking van luchtwassers.

Tabel 2

Aantal varkens en kippen
emissiearm gehuisvest
(bron: provincie,
statenstuk 2894614,
februari 2012)

Jaar	%varkens emissiearm gehuisvest volgens AMvB	%varkens gehuisvest met luchtwassers	%kippen emissiearm gehuisvest volgens AMvB	%kippen gehuisvest met luchtwassers
2005	47%	12%	17%	2%
2007	57%	25%	26%	3%
2009	62%	34%	32%	3%

Op dit moment (voorjaar 2012) raakt de depositiebank meer en meer leeg. Vulling met gestopte / ingekrompen bedrijven loopt niet in de pas met behoefte aan saldo. Dit heeft deels te maken met onvoldoende capaciteit bij gemeenten (intrekking vergunningen) en omdat alleen feitelijk gerealiseerde dierplaatsen bij intrekkingen gebruikt mogen worden voor vulling van depositiebank. Medio 2010 bedroeg het verschil tussen de vergunde emissie uit stallen en de emissie uit stallen gecorrigeerd op basis van de CBS metelling uit 2010 zo'n 33% (zie onderstaande tabel 3). De mogelijkheden voor saldering, en daarmee dus voor een toename van de emissie op bedrijfsniveau boven het gecorrigeerd emissieplafond zijn dus op basis van de provinciale verordening stikstof en Natura2000 en de schaarste in de depositiebank beperkt. De mogelijkheden voor salderen kunnen in de toekomst toenemen door het stoppen van bedrijven.

Tabel 3

Vergelijking aantal dieren
volgens opgave CBS mei
2010 en in provinciaal
vergunningenbestand
BVB, juni 2010

Aantal dieren volgens opgave CBS (mei 2010) als percentage van het aantal vergunde dierplaatsen (BVB, juni 2010)	Percentage (aantal vergunde dierplaatsen in Bvb = 100%)
Melk- en kalfkoeien	52 %
Jongvee	60 %
Vleesvarkens	65 %
Zeugen en biggen	89 %
Leghennen	100 %
Vleeskuikens	76 %
Emissie van ammoniak uit stallen op basis van aantallen CBS t.o.v. emissie uit stallen op basis van vergunningen	67 %

Naarmate veehouderijen dichterbij kwetsbare en met stikstof overbelaste delen van Natura2000 gebieden zijn gelegen, zal de salderingsopgave groter zijn. De ligging ten opzichte van deze delen van de Natura2000-gebieden is voor de verschillende typen veehouderijen gelijk. Zo'n driekwart van de veehouderijen ligt op een afstand van 3 kilometer of meer van deze delen van de Natura2000-gebieden. Zo'n 3% ligt binnen een zone van 500 meter van de gevoelige en overbelaste deelgebieden (habitats) van de Natura 2000-gebieden.

10% van de veehouderijen ligt binnen een zone van 500 tot 1.500 meter van die gebieden en 15% in een zone tussen 1500 en 3000 meter.

Tabel 4

Afstand veehouderijen tot
voor stikstof gevoelige
habitats binnen
Natura2000-gebieden,
provinciaal
vergunningenbestand
BVB, juni 2010

afstand	intensief	%	melkrundvee	%	overig	%	totaal	%
0 – 250 m	16	0%	48	1%	26	1%	90	1%
250 – 500 m	54	1%	110	2%	60	2%	224	2%
500 – 1000 m	188	5%	233	5%	122	5%	543	5%
1000 – 1500 m	183	4%	230	5%	115	4%	528	5%
1500 – 3000 m	667	16%	707	14%	352	14%	1726	15%
>=3000 m	3047	73%	3650	73%	1899	74%	8596	73%
Totaal	4155	100%	4978	100%	2574	100%	11707	100%

2.3.3

BESCHERMING OVERIGE VOOR VERZURING GEVOELIGE NATUURGEBIEDEN

Op nationaal niveau is de bescherming van de voor ammoniakdepositie gevoelige bos- en natuurgebieden geregeld in de Wet ammoniak en veehouderij (Wav). Deze wet geeft de Provincie de bevoegdheid om bepaalde afwegingen te maken ten aanzien van de te beschermen gebieden. De Wet ammoniak en veehouderij (Wav) is bedoeld als basis voor het beoordelen van het aspect ammoniak afkomstig van dierenverblijven van veehouderijen. De Wav heeft alleen betrekking op de ammoniakemissie uit dierenverblijven van een veehouderij en niet op andere bronnen van ammoniak binnen een veehouderij.

De Wav geeft aan dat het moet gaan om voor verzuring gevoelige gebieden in de EHS. Een aantal van deze gebieden moet verplicht aangewezen worden.

De overige gebieden zijn aangewezen na een beoordeling aan de hand van wettelijke criteria:

- De gevoeligheid voor ammoniak.
- De aanwezige natuurwaarden.
- De ecologische samenhang.
- De grootte.
- De gevolgen voor bestaande veehouderijen.

PS hebben in oktober 2008 de Wav-kaart met zeer kwetsbare gebieden vastgesteld.

Naar aanleiding van de beroepzaak tegen het besluit uit 2008 is door de Raad van State de aanwijzing van twaalf gebieden vernietigd en ten aanzien van acht gebieden geoordeeld dat deze ten onrechte niet zijn aangewezen. Dit heeft vervolgens geleid tot een voorstel van PS tot correctieve herziening dat betrekking heeft op genoemde 20 gebieden. De herziening op 1 juli 2011 door PS vastgesteld.

Veehouderijen waarvan de dierenverblijven geheel of gedeeltelijk in een kwetsbaar gebied of op minder dan 250 meter van een kwetsbaar gebied liggen, hebben door de Wav te maken met beperkingen bij uitbreidingsplannen. Binnen deze zones gelden zogenaamde gecorrigeerde emissieplafonds per bedrijf zoals opgenomen in het besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij. Tevens geldt voor melkveehouderijen een maximum van te houden dieren van 200 melkkoeien en 140 stuks jongvee. Daarnaast is de vestiging van nieuwe bedrijven in de Wav-zones verboden.

De meeste bedrijven in de Wav-zone liggen vanwege de nabijheid van zeer kwetsbare natuur ook in extensiveringsgebied (reconstructiezonering). In Noord-Brabant heeft circa 10% van de veehouderijen te maken met de regels zoals die zijn opgenomen in de Wet ammoniak en veehouderij (zie onderstaande tabel 5). Melkrundveebedrijven worden minder beperkt dan de overige veehouderijen.

Tabel 5

Aantal veehouderijen in
Wav-zones, BVB juni 2010

Aantal veehouderijen in Wav-zones	intensief	melkrundvee	overig	totaal
<i>Alle veehouderijen</i>				
aantal	329	530	342	1201
% van het totaal	8%	11%	13%	10%
<i>Veehouderijen > 70 nge</i>				
aantal	179	334	100	613
% van het totaal	7%	10%	14%	9%

Het ammoniakbeleid van het rijk is in de loop der jaren versoepeld: In de Interimwet ammoniak en veehouderij waren nog afstanden van 3000 meter opgenomen, in de Wav nog maar 250 meter en voor minder gebieden. Inmiddels is wel gebleken dat de bescherming van de natuurwaarden in de Natura 2000 gebieden en in relatie tot de hoge stikstofdepositie gevolgen heeft voor de ontwikkelingsmogelijkheden van nagenoeg alle veehouderijen in Noord-Brabant.

IPPC Richtlijn

De Europese IPPC-richtlijn stelt eisen aan de grotere veehouderijen. Het gaat om bedrijven met meer dan 2.000 vleesvarkens, 750 zeugen of 40.000 stuks pluimvee. Nieuwe IPPC-bedrijven moeten werken met emissiearme stalsystemen die de emissie naar de lucht beperken of voorkomen. Vanaf 31 oktober 2007 geldt de richtlijn ook voor bestaande bedrijven. Afhankelijk van ligging en grootte van het bedrijf moeten aanvullende emissiebeperkende maatregelen worden genomen. Deze gaan verder indien het bedrijf groot is of dichtbij kwetsbare natuur ligt en gaan minder ver indien het bedrijf in een omgeving ligt waar de ammoniakbelasting minder relevant is. Er is inmiddels een proces gestart om de IPPC richtlijn te wijzigen. De werking wordt waarschijnlijk verbreed naar andere categorieën van veehouderijbedrijven.

2.3.4

GEURHINDER UIT STALLEN VAN VEEHOUDERIJEN

De mogelijkheden voor uitbreiding van veehouderijen worden mede bepaald door de regelgeving ten aanzien van de emissie van geur uit stallen en de geurbelasting op voor geurhinder gevoelige objecten (zoals woningen).

WET GEURHINDER EN VEEHOUDERIJ

De Wet geurhinder en veehouderij stelt eisen aan de maximale geurbelasting die de veehouderij mag veroorzaken op een gevoelig object zoals een woning. Voor bedrijven zonder geuremissiefactor, zoals melkveebedrijven, gelden vaste afstanden.

Odour units

In de Wet geurhinder en veehouderij wordt de geurbelasting berekend in OU (Odour Units).

De geuremissie wordt uitgedrukt in OU/s. Normen (geurimmissie) die standaard gehanteerd worden in de concentratiegebieden (=reconstructiegebieden) zijn 14 OU/m³ voor geurgevoelige objecten buiten de bebouwde kom en 3 OU/m³ voor geurgevoelige objecten binnen de bebouwde kom (dit bij 98% percentiel). Voor het niet concentratiegebied is dat 8 OU/m³ en 2 OU/m³. Gemeenten kunnen in een Verordening binnen bandbreedtes andere normen vaststellen, op basis van de gewenste ruimtelijke inrichting.

Geurgevoelige objecten

Geurgevoelige objecten zijn gebouwen, bestemd voor en blijkens aard, indeling en inrichting geschikt om te worden gebruikt voor menselijk wonen of menselijk verblijf en die daarvoor permanent of een daarmee vergelijkbare wijze van gebruik, worden gebruikt. Uit uitspraken van RvS blijkt dat de juridisch planologische status van het gebouw bepalend is.

Bij het verlenen van vergunningen voor veehouderijen en in de ruimtelijke ordening moet rekening worden gehouden met geuroverlast van veehouderijen. De op 1 januari 2007 in werking getreden Wet geurhinder en veehouderij (Wgv) vormt hiervoor het beoordelingskader. Deze wet geeft aan hoe bij een aanvraag voor een milieuvergunning de geuremissies uit veehouderijstallen en de geurbelasting op geurgevoelige objecten moet worden meegenomen. Ook heeft deze wet consequenties voor de wijze waarop in ruimtelijke plannen het aspect geurbelasting door veehouderijen een rol speelt.

Gemeenten kunnen op grond van de Wet geurhinder en veehouderij binnen een bepaalde bandbreedte variëren met de bescherming van geurgevoelige objecten. In Noord-Brabant zijn er een groot aantal gemeenten waar is afgeweken van de vaste wettelijke normen, bijvoorbeeld om geuroverlast op kernen te beperken of om knelpunten ten aanzien van ruimtelijke projecten te beperken. Daarnaast zijn er diverse gemeenten die de vaste afstanden voor veehouderijen met dieren zonder geuremissiefactor hebben aangepast.

De geurbelasting voor veehouderijen met dieren met een geuremissiefactor (zoals varkens- en pluimveebedrijven) is afhankelijk van de afstand tot veehouderijbedrijven en de emissie van geureenheden. Bij intensieve veehouderijen is er t.o.v. rundveebedrijven een grotere kans dat de milieuruimte beperkt wordt door de aanwezigheid van geurgevoelige objecten binnen of nabij de maximale geurbelastingscontouren.

Bij de overgang van de oudere regelgeving naar de Wgv zijn er veranderingen doorgevoerd in normstelling en methodiek. Het betreft onder andere een geactualiseerd geurbelevingsonderzoek, het inperken van het aantal categorieën (indeling in meerdere typen gebieden, waaraan verschillende beschermingsniveaus zijn gekoppeld) en het feit dat bij de normstelling voor individuele beoordeling van vergunningaanvragen rekening is gehouden met een bepaalde (standaard) achtergrondbelasting (basis toeslag). Dit heeft er toe geleid dat de ontwikkelingsruimte voor wat betreft de toename van geurhinder (emissie en belasting) voor bedrijven met een geuremissiefactor (zoals intensieve veehouderijen) is ingeperkt ten opzichte van de oudere regelgeving, vooral voor de grotere bedrijven.

Onder de oude regelgeving werd de hinder door stallen met een hoge geuremissie sterk onderschat. Maar, ten opzichte van de oude regelgeving maakt de Wet geurhinder en veehouderij het mogelijk dat er bij de vergunningverlening veel meer rekening wordt gehouden met de technische uitvoering van stallen. Het betreft maatregelen om op bedrijfsniveau de geurverspreiding te beïnvloeden en daarmee de geurbelasting op een of meer geurgevoelige objecten te verminderen. Deze zorgen dus weer voor extra ontwikkelingsruimte. Niet in de zin van de mogelijkheid om de emissie van geur te vergroten, maar veeleer in de mogelijkheid om binnen een bepaalde maximale geurbelasting meer dieren te houden. Dergelijke technieken zijn vooral goed toepasbaar bij nieuwbouw, grotere uitbreidingen of grote verbouwingen. Voor bestaande bedrijven zijn deze niet altijd economisch haalbaar.

Ter illustratie is in onderstaande tabel 6 een indicatie opgenomen van de uitbreidingsruimte (de mogelijkheid voor een toename van de geuremissie t.o.v. de vergunde geuremissie, uitgaande van de gemeentelijke geurnormen, de locatie van de veehouderijen en de locatie van de voor geurhinder gevoelige objecten) van veehouderijen op het gebied van geur. Het gaat hierbij om bedrijven met een geuremissiefactor, zoals varkens- en pluimveebedrijven.

Tabel 6

Indicatie uitbreidingsruimte geur, veehouderijen met een geuremissiefactor (bron: MER's bestemmingsplannen buitengebied, 2010-2012, ARCADIS)

Uitbreidingsruimte in Ou's	Baarle-		Etten-						
	Nassau	Bernheze	Leur	Oirschot	Oss	Veghel	Woensdrecht	Zundert	totaal
0 (geen)	32%	27%	39%	29%	33%	36%	31%	14%	29%
1 - 25000	29%	35%	39%	46%	36%	45%	44%	53%	40%
25000 - 50000	13%	13%	9%	9%	12%	9%	8%	19%	12%
>= 50.000	26%	24%	13%	15%	19%	11%	18%	14%	18%
totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Uitgaande van de voorbeeldbedrijven zoals genoemd in het advies van de commissie van Doorn is bij toepassing van stallen die een aanzienlijke reductie van de emissies bereiken een milieuruimte van circa 25.000 odeur units afdoende. Dit geldt vooral voor de varkens- en pluimveebedrijven. Voor bedrijven met melkgeiten of vleeskalveren zijn er nog weinig emissie reducerende technieken beschikbaar. Deze bedrijven hebben meer milieuruimte nodig, tot circa 50.000 Ou.

Circa 30% van de in bovenstaande steekproef opgenomen veehouderijen (met een geuremissiefactor) beschikt over weinig tot geen mogelijkheden voor een toename van de geuremissie. Een uitbreiding van het aantal dierplaatsen zal gepaard moeten gaan met de inzet van technieken om de geuremissie te beperken. Circa 70% van de locaties van veehouderijen met een geuremissiefactor heeft de ruimte om te groeien in geuremissie.

Het voldoen aan de minimale afstanden voor bedrijven met vaste afstanden, zoals melkveebedrijven, is vooral in het buitengebied, oplosbaar op inrichtingsniveau. Omdat deze afstanden al sinds lange tijd gelden, is er meestal geen sprake van een geurgevoelig object die gelegen is binnen de vaste afstand contour en daarmee ook weinig impact op de milieuruimte voor deze veehouderijen (de vaste afstand verandert immers niet bij een toename van het aantal dieren).

2.3.5

FIJN STOF

Tot fijn stof worden in de lucht zwevende deeltjes kleiner dan 10 micrometer (PM10) gerekend. Fijn stof blijft in de lucht zweven en bestaat uit deeltjes van verschillende grote, van verschillende herkomst, en dus met een verschillende chemische samenstelling. Uit verschillende publicaties is bekend dat fijn stof gezondheidsproblemen en vroegtijdige sterfte kan veroorzaken bij de mens. Concentratie van veehouderijen kan de kans op overschrijding van de fijn stof normen verhogen.

Het voorkomen van nieuwe overschrijdingen is een belangrijk uitgangspunt van de wet- en regelgeving.

Voor fijn stof gelden de volgende normen:

- Een jaargemiddelde concentratie van 40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ fijn stof in de buitenlucht.
- Een daggemiddelde concentratie van 50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ welke maximaal 35 keer per jaar mag worden overschreden.

De concentraties worden voor een belangrijk deel bepaald door de heersende achtergrondconcentraties.

Fijn stof is voor rundvee- en varkensbedrijven geen bepalend of beperkend criterium wat betreft de milieugebruiksruimte. Knelpunten zijn er vooral bij pluimveebedrijven in gebieden met een hogere achtergrondconcentratie en pluimveebedrijven met een hoge eigen emissie van fijn stof, vooral voor zover deze gelegen zijn op korte afstand van kwetsbare objecten.

2.3.6

GEZONDHEID

Door met name een uitbraak van Q-koorts bij geiten en mensen is er de laatste jaren meer discussie ontstaan over volksgezondheidsrisico's als gevolg van veehouderij. In 2011 is het onderzoek "Mogelijke effecten van intensieve veehouderij op de gezondheid van omwonenden" uitgevoerd door het IRAS in samenwerking met het NIVEL en het RIVM. Het onderzoek constateert dat in de buurt van varkens- en kippenbedrijven een verhoogde endotoxinewaarde (dood celmateriaal op fijn stof) in de lucht wordt gemeten. Bij de metingen rondom specifieke bedrijven werd duidelijk dat de veehouderij in alle gevallen bijdraagt aan hogere niveaus van endotoxinen tot een afstand van het bedrijf van ongeveer 250 meter. De concentraties waren het hoogst bij varkenshouderijen en pluimveebedrijven.

In het IRAS rapport is gezondheid van omwonenden van (intensieve-)veehouderijbedrijven onderzocht via bestaande registraties van huisartsen. De belangrijkste conclusie is dat er weinig verschillen werden gevonden met de gezondheid van een plattelandsbevolking elders in het land die beduidend minder intensieve-veehouderij in de omgeving heeft. Rondom intensieve-veehouderij werden vooral meer longontstekingen gezien. Dit gold voor alle jaren tussen 2006 en 2009 en is naar alle waarschijnlijkheid ten dele gerelateerd aan de uitbraak van Q-koorts in de jaren 2008 en 2009. Astma en COPD kwamen niet vaker voor in de nabijheid van intensieve veehouderijen. Mensen met COPD en astmatici hadden echter wel meer complicaties van hun ziekte, met name infecties van de bovenste luchtwegen en longontsteking. Tot slot is er een sterke associatie tussen het voorkomen van 'mogelijke Q-koorts' en veehouderijbedrijven, met name geitenbedrijven.

Nieuw onderzoek en gedetailleerde analyses van bestaande en nieuwe meetresultaten moeten inzicht geven of er een samenhang bestaat tussen het voorkomen van bepaalde aandoeningen en specifieke blootstellingen. Er ligt dus nog geen eendoordeel en er is dus nog sprake van een belangrijke leemte in kennis over die samenhang. Harde cijfers over de 'veilige' afstand tot een intensieve veehouderij zijn op basis van de huidige kennis niet te geven. Het kabinet heeft de Gezondheidsraad gevraagd advies uit te brengen over een beoordelingskader en eventueel in te stellen normen en maatregelen. De Gezondheidsraad rondt dit advies in het derde kwartaal van 2012 af. Mogelijk zijn in dit advies ook minimum afstanden tussen intensieve veehouderijen en kwetsbare functies opgenomen. Ook een blootstellingscriterium is een mogelijke uitkomst bijvoorbeeld op basis van endotoxine blootstelling. Op basis van het advies van de Gezondheidsraad zal het kabinet met voorstellen komen.

De GGD adviseert in haar publicatie uit november 2011 om uit voorzorg bij nieuwbouw en planontwikkeling geen intensieve veehouderij in een straal van 250 meter van gevoelige bestemmingen te bouwen en geen gevoelige bestemmingen binnen 250 meter van intensieve veehouderijen te bouwen. Er zijn in Noord-Brabant zeer veel intensieve veehouderijen waarvan een stal op minder dan 250 meter van een woning of een andere gevoelige bestemming is gelegen (zie onderstaande tabel 7).

Tabel 7

Percentage intensieve veehouderijen gelegen binnen 250 meter van een voor geurhinder gevoelig object
(bron: MER's bestemmingsplannen buitengebied, 2010-2012, ARCADIS)

Gemeente	Intensieve veehouderij tot 70 nge	Intensieve veehouderij groter dan 70 nge	Totaal intensieve veehouderij
Bernheze	86 %	76 %	81 %
Oss	66 %	43 %	57 %
Veghel	92 %	86 %	89 %
Oirschot	84 %	71 %	78 %
Etten-Leur	90 %	78 %	84 %
Baarle-Nassau	79 %	73 %	76 %
Woensdrecht	76 %	40 %	68 %
Zundert	96 %	91 %	95 %
Totaal	83 %	72 %	78 %

Een motie in Provinciale Staten om dit advies over te nemen (Motie M15, PS 9 december 2011) heeft uiteindelijk geen meerderheid gekregen. GS hadden al eerder aangegeven het advies van de Gezondheidsraad te willen afwachten.

De GGD heeft verder geadviseerd dat binnen een zone van 250 – 1000 meter tussen een landbouwontwikkelingsgebied (LOG) of bedrijf tot een woonkern of lintbebouwing bij vergunningverlening een aanvullende gezondheidkundige risicobeoordeling moet worden uitgevoerd. In het daaruit voortvloeiende advies kunnen dan bedrijfsspecifieke kenmerken zoals diersoort, type bouw (open/gesloten stal), ligging, windrichting en andere ruimtelijke ordeningsaspecten meegewogen.

Andere partijen zoals het NIVEL (betrokken bij het gezondheidsonderzoek) en de LTO hebben kritiek geuit op het advies van de GGD, omdat hiervoor de wetenschappelijke onderbouwing ontbreekt. Dat er sprake is van grote leemten in kennis over de relatie tussen intensieve veehouderij en gezondheid wordt door alle partijen onderschreven.

Het overnemen van het advies van de GGD of een soortgelijk advies door de Gezondheidsraad door de provincie of gemeenten in hun ruimtelijk beleid (zoals bestemmingsplannen buitengebied) kan grote gevolgen hebben voor de uitbreidingsmogelijkheden van intensieve veehouderijen.

2.3.7

CONTOUREN NIEUWE OMGEVINGSWET

Minister Schultz van Haegen (Infrastructuur en Milieu) heeft in een notitie “stand van zaken ontwikkeling Omgevingswet” in maart 2012 de contouren van de nieuwe Omgevingswet gepresenteerd. Een uitwerking hiervan wordt niet voor het voorjaar van 2013 verwacht. In de notitie uit maart 2012 is aangegeven dat 15 wetten waaronder de Wet ruimtelijke ordening, geheel worden geïntegreerd in de wet. Ook is aangegeven dat de Wet Ammoniak en Veehouderij en de Wet geurhinder en veehouderij worden ingetrokken, waarbij het kabinet heeft aangegeven dat de verantwoordelijkheid hiervoor verschuift naar het decentraal bestuur (provincies en gemeenten). Hoe die verantwoordelijkheid door provincies en gemeenten voor deze twee wetten vorm moet krijgen binnen de nieuwe Omgevingswet is niet aangegeven in de notitie.

De Raad van State heeft zich al over de notitie gebogen en noemt het een ‘omvangrijke en complexe operatie die tijd zal vergen’. In het tijdpad zou daarmee ‘nog onvoldoende rekening worden gehouden’. Ook waarschuwt de Raad voor verlies van rechtsbescherming, omdat de minister wil afstappen van bestemmingsplannen. Een juridisch bindend planologisch regime waartegen rechtsbescherming openstaat, biedt voor burgers en bedrijven rechtszekerheid over de gebruiks- en bouw mogelijkheden van zowel hun eigen gronden als de gronden in hun omgeving,’ aldus de Raad.

Het is op dit moment nog niet duidelijk hoe de komst van de nieuwe Omgevingswet de ontwikkelingsmogelijkheden van de veehouderijen en de sturingsmogelijkheden van de verschillende overheden (rijk, provincie en gemeenten) zullen beïnvloeden. Uitgaande van de inzet van het Kabinet op deregulering en decentralisatie van taken en bevoegdheden is de verwachting dat de rol van het rijk in de sturing van de ontwikkeling van de veehouderij verder zal afnemen en provincies en gemeenten via een omgevingsverordening of programma sturing zal kunnen geven aan de ontwikkeling van de veehouderij.

2.4

SAMENVATTING MOGELIJKE ONTWIKKELING VEESTAPEL EN ONTWIKKELINGSRUIMTE VEEHOUDERIJ

De toekomstige ontwikkeling van de omvang van de veestapel in Nederland en Noord-Brabant is omgeven met een aantal onzekerheden en zal vooral afhangen van de invulling van het mestbeleid na 2015, de internationale concurrentiepositie van de Nederlandse veehouderij en van de planologische- en milieuruimte in Noord-Brabant.

Als hoofdlijn voor de ontwikkeling van de veestapel komt het volgende beeld naar voren:

1. De melkproductie kan 10 tot 20% toenemen en daarmee kan het aantal melkkoeien gelijk blijven tot licht groeien, afhankelijk van de toename van de melkproductie per koe en de mate van toename van de totale melkproductie.
2. De ontwikkeling van de nationale en Brabantse varkensstapel is sterk afhankelijk van het succes en de betaalbaarheid van mestbewerking en mestafzet en van het eventueel verder concentreren van de Nederlandse varkensstapel in Noord-Brabant.
Uitgaande van het voorgenomen beleid kan de varkensstapel in Noord-Brabant volgens het LEI krimpen met 6% (vleesvarkens) tot 10% (zeugen). Na het mogelijk vervallen van de compartimentering in 2015 kan de Nederlandse varkensstapel zich verder concentreren in Noord-Brabant met als mogelijk gevolg een in Noord-Brabant gelijk blijvende of toenemende varkensstapel. Dat deze concentratie zich snel kan voordoen is gebleken tijdens het tijdelijk vervallen van de compartimentering tussen 2008 en 2010. Een dergelijke regionale concentratie kan zich na 2015 weer in hetzelfde tempo voordoen gelet op de sterke positie van de varkensbedrijven in Noord-Brabant. In Noord-Brabant bevinden zich relatief veel en grote bedrijven. Het is aannemelijk dat vooral de nu al grotere bedrijven zullen groeien.
3. De pluimveestapel kan toenemen met circa 5 tot 10%.
4. Het LEI geeft aan dat het gebruikte rekenmodel de ontwikkeling van de veestapel mogelijk onderschat en dat de vele onzekerheden die er bestaan er toe kunnen leiden dat de geschetste toekomst van de agrosector er anders uit kan zien.
5. De provinciale verordening Ruimte bevat specifieke regels voor intensieve veehouderijen. De sturing in de extensiveringsgebieden rond natuurgebieden en kernen is het grootst. In deze gebieden ligt ruim een kwart van de locaties met intensieve veehouderij. De provinciale verordening Ruimte bevat minder regels voor de melkveebedrijven.
6. De veestapel zal zich, ook bij een maximummaat van 1,5 ha en één bouwlaag, verder concentreren op minder maar grotere locaties. Naarmate de toegestane maximumomvang van bedrijfslocaties kleiner is zullen veebedrijven in de toekomst vaker gaan bestaan uit meerdere locaties door het overnemen en uitbreiden van locaties van stoppende bedrijven. Bouwblokken van veehouderijen zijn gemiddeld genomen ruim 1 hectare. Uitgaande van een maximum maat van 1,5 ha van bouwblokken is dus een toename van bebouwing voor intensieve veehouderijen mogelijk. Ook is een verdere intensivering van het gebruik van bestaande bouwblokken mogelijk (bij één bouwlaag), van circa 100 tot 125 nge per hectare bouwblok naar circa 175 tot 200 nge per hectare bouwblok. Daarmee is dan groei van de totale veestapel in Noord-Brabant mogelijk, ook bij beperking van de locatieomvang zoals dat is gedaan bij de aanpassing van de Verordening Ruimte in 2010 en 2011.
7. De Natuurbeschermingswet laat een toename van de depositie die leidt tot een significante verslechtering op nu al overbelaste habitats binnen de Natura 2000 gebieden niet toe. De instandhoudingsdoelstellingen van een groot deel van de Brabantse Natura 2000 gebieden zijn gevoelig voor stikstofdepositie en kennen nu een (veel) te hoge depositie. De effecten van stikstofdeposities werken in een groot gebied door. Praktisch gezien is er daarom voor een groot deel van de provincie sprake van een emissie- en depositieplafond (gebiedsplafond). Groei van emissies op bedrijfsniveau is dan alleen mogelijk via saldering. Dit geldt voor nagenoeg alle veehouderijen in Noord-Brabant.

8. De provinciale verordening stikstof en Natura 2000 Noord-Brabant zet in op toepassing van best beschikbare emissie reducerende staltechnieken, mogelijkheden voor bedrijfsontwikkeling via saldering, afroming tot het gecorrigeerd emissieplafond en sanering van piekbelasters. Indien uit monitoring blijkt dat gestelde doelen niet worden gehaald zijn extra maatregelen mogelijk. Varkensbedrijven hebben meer mogelijkheden dan pluimveebedrijven en melkrundveebedrijven om het aantal dierplaatsen uit te breiden binnen het (gecorrigeerd) bedrijfsemissieplafond vanwege de beschikbaarheid en toepasbaarheid van technieken die emissies reduceren.
9. In Noord-Brabant heeft circa 10% van de veehouderijen te maken met de regels zoals die zijn opgenomen in de Wet ammoniak en veehouderij. Voor veehouderijen geldt dat een verandering/uitbreiding niet is toegestaan tenzij de uitbreiding binnen het gecorrigeerd emissieplafond blijft. De meeste Wav-zones vallen samen met de extensiveringsgebieden natuur. Voor melkveebedrijven gelden in de Wav-zones specifieke en soepelere regels.
10. De Wet geurhinder en veehouderij stuurt vooral op de geurbelasting uit stallen van intensieve veehouderijen. Daar waar er niet wordt voldaan aan de gestelde normen of vaste afstanden, is er op bedrijfsniveau sprake van een geuremissieplafond. Uitgaande van informatie over tien Brabantse gemeenten geldt dat voor circa 30% van de intensieve veehouderijen (dieren met een geuremissiefactor). Meer dan de voorafgaande regelgeving is maatwerk in de normering mogelijk en zijn er ook meer mogelijkheden voor bedrijven om via de inzet van technieken of een specifieke uitvoering van stallen uit te breiden binnen de beschikbare milieuruimte of de eerder vergunde emissies. Voor melkveebedrijven is er vanwege de vaste afstanden geen directe relatie tussen het aantal dierplaatsen en de uitbreidingsmogelijkheden op het gebied van geur.
11. Normen op het gebied van fijn stof zijn vooral van invloed op de ontwikkelingsmogelijkheden van pluimveebedrijven, gelegen op korte afstand van gevoelige bestemmingen. Voor varkensbedrijven en melkveebedrijven zijn deze normen niet of slechts in geringe mate sturend voor de ontwikkelingsmogelijkheden.
12. Het is nog onduidelijk of en zo ja hoe er op basis van het aspect volksgezondheid in de wet- en regelgeving (op nationaal en provinciaal niveau) een relatie wordt gelegd tussen de locatie en aard van intensieve veehouderijen en de uitbreidingsmogelijkheden van de veehouderijen. Een eventuele afstands- en/of blootstellingsnorm kan grote consequenties hebben voor ontwikkelingsmogelijkheden van veehouderijen vanwege de verweving van de verschillende functies in het buitengebied.
13. De nieuwe omgevingswet zal gevolgen hebben voor de sturingsmogelijkheden van de veehouderij. Welke gevolgen dit zijn is nu nog niet duidelijk. Wel is er sprake van een afname van de sturing door het rijk. Omdat de invulling van de nieuwe omgevingswet nog concreet vorm moet krijgen, ligt het voor de hand om het onderwerp “sturing van de veehouderij” als provincie bij het Rijk aan de orde te stellen, zodat de gewenste regionale sturing binnen de nieuwe Omgevingswet vorm kan worden gegeven, bijvoorbeeld in de vorm van een provinciale omgevingsverordening.

14. De omvang, spreiding en uitvoering van de intensieve veehouderij wordt regionaal (provincie en gemeenten) vooral gestuurd via de ruimtelijke ordening (verordening Ruimte, bestemmingsplannen), de Wet geurhinder en veehouderij en de Natuurbeschermingswet / verordening Stikstof en Natura2000 Noord-Brabant. Voor pluimveebedrijven kunnen normen op het gebied van luchtkwaliteit sturen in de ontwikkelingsmogelijkheden. Het gaat bij deze regionale sturing om sturing op de effecten van de veehouderij (bebouwingsmogelijkheden, ruimtelijke inpassing, geurbelasting, ammoniakemissie en –depositie) en niet om een directe sturing op dieren aantallen.
15. De omvang, spreiding en uitvoering van melkveebedrijven wordt in mindere mate gestuurd door provincie en gemeenten. Voor deze bedrijven zijn vooral de Natuurbeschermingswet / verordening Stikstof en Natura2000 en de ruimtelijke ordening (bestemmingsplannen) van belang. Ook hierbij gaat het om een sturing op effecten (bebouwingsmogelijkheden, ruimtelijke inpassing) en niet om een directe sturing op dieren aantallen.

HOOFDSTUK 3 Effecten van groei van de veestapel

3.1

EFFECTEN ALGEMEEN

Het Planbureau voor de Leefomgeving oordeelt in twee rapporten (“Welke veestapel past in Nederland?”, “Afschaffen van productierechten in de veehouderij in 2015: gevolgen voor veehouderij en leefomgeving”) als volgt over het laten vervallen in 2015 van varkens- en pluimveerechten en de melkquotering (in een persbericht van PBL van 8 september 2011): “Er zijn risico’s verbonden aan een veehouderij zonder een vorm van begrenzing op de omvang van de veestapel. Deze risico’s zijn prominent voor het mest- en ammoniakbeleid, maar ook aanwezig voor volksgezondheid en dierenwelzijn. De voordelen van een systeem van productiebegrenzing voor beheersing van deze risico’s lijken groter dan de ook aanwezige nadelen, zoals regeldruk en extra kosten voor de boeren”.

Capgemini en Alterra concluderen in hun rapport “veehouderij binnen de milieugebruiksruimte” (mei 2010) dat is opgesteld in opdracht van het ministerie van LNV het volgende: Bij het vigerend milieubeleid zonder dierrechten en melkquota, kan de veestapel groeien indien er voldoende stikstof en fosfaat uit de landbouw wordt gehaald door mestverwerking, -export en -verbranding en/of de mestacceptatie in de akkerbouw wordt verhoogd. De hoeveelheid stikstof en fosfaat die als mest aan de bodem worden toegediend en de hieraan gerelateerde emissies zullen dan niet toenemen. De gasvormige emissies afkomstig uit stallen en mestopslagen, zoals ammoniak, en de directe emissies uit dieren, zoals methaan, kunnen dan wel toenemen.

Het Interprovinciaal Overleg heeft in een brief van 30 november 2011 aan de vaste Kamercommissie voor E, L & I laten weten dat een goede sturing op de omvang van de veestapel noodzakelijk is voor het bereiken van zowel de landelijke als regionale doelen (Natura 2000) en daarmee van wezenlijk belang is voor het realiseren van een goed woon- en leefklimaat, zoals beschreven in de beleidsvisie van 23 november 2011 van staatssecretaris Bleker over grootschalige ontwikkelingen in de veehouderij.

3.2

EFFECTEN OP GEZONDHEIDSRISICO'S

Effecten van intensieve veehouderijen op de volksgezondheid kunnen op verschillende manieren tot stand komen. Bijvoorbeeld via direct diercontact, via de lucht, via mest en via voedingsmiddelen van dierlijke oorsprong. Mogelijke risicogroepen zijn de veehouders, familie, personeel en bezoekers, omwonenden en consumenten van voedingsmiddelen van dierlijke oorsprong.

In de wetenschappelijke literatuur komen de volgende onderwerpen naar voren: gassen (zoals ammoniak) en geuren, fijn stof en bio-aerosolen (stofdeeltjes die bacteriën, virussen, endotoxinen of schimmels kunnen zijn en/of bevatten). Hieronder worden deze thema's nader toegelicht.

Ammoniak

(Intensieve) veehouderij is een belangrijke bron van ammoniakemissie naar de lucht. De concentratie van ammoniak in Nederlandse stallen bedraagt gemiddeld enkele $\mu\text{g}/\text{m}^3$. De MAC (maximaal aanvaardbare concentratie) waarde (14 mg/m^3 over 8 uur tijd gewogen gemiddelde) wordt soms kortdurend of op een enkele dag overschreden. De concentratie in de directe omgeving van intensieve veehouderijen is door de enorme verdunning 100-1.000 keer lager dan in een stal. Deze verdunning neemt zeer sterk toe met de afstand van de bron. De jaargemiddelde concentratie in Nederland is 8 $\mu\text{g}/\text{m}^3$. De gemiddelde concentratie in gebieden met veel intensieve veehouderijen is circa 15-17 $\mu\text{g}/\text{m}^3$. De gemiddelde concentratie ligt ruim onder de advieswaarde voor chronische blootstelling, die 100 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ bedraagt. Enkele veldmetingen tonen aan dat tijdens het bemesten lokaal tijdelijke pieken kunnen optreden, hetgeen onder de advieswaarde ligt voor acute blootstelling. De schadelijke effecten van ammoniak zijn vooral terug te vinden in de natuur. Effecten op de mens door ammoniak in gebieden met intensieve veehouderij zijn minder waarschijnlijk.

Effecten die de groei van de veestapel kan hebben op de totale emissie van ammoniak (bij een groei van de veestapel daalt de ammoniakemissie minder of niet) of door een toe- en afname van lokale emissies (bij saldering) op de volksgezondheid zijn daarom ook niet waarschijnlijk.

Geur

In hoeverre een geurwaarneming als hinderlijk wordt ervaren hangt af van diverse factoren, zoals de blootstellingskarakteristieken (concentratie, duur en frequentie van geurwaarneming), aard en karakter van de geur en persoonskenmerken van de waarnemer, zoals de sociaaleconomische context. In het geval van geurhinder van de intensieve veehouderij, hebben agrariërs (excl. veehouders) in gebieden met veel veehouderijen minder snel last van geurhinder dan niet-agrariërs. Veehouders zijn pas bij hele hoge geurbelastingen gehinderd. In de uitgevoerde praktijkonderzoeken is een algemene samenhang tussen geurhinder en ervaren hinder en gezondheidsklachten gevonden en blijken statistisch significante relaties te bestaan tussen geurbelasting en ervaren (ernstige) hinder. Bij ernstige hinder wordt aangenomen dat mensen gaan klagen. De wet- en regelgeving inzake geurhinder stuurt sinds de introductie van de Wet geurhinder en veehouderij over het algemeen op een acceptabel hinderniveau dat ruim onder het niveau ligt waarbij sprake kan zijn van ernstige geurhinder. Bij dergelijke lage belastingsniveau's is geen sprake van direct schadelijke effecten. In historisch gegroeide situaties voor de Wgv en als gevolg van lokale keuzes kunnen situaties ontstaan waarbij sprake is van ernstige geurhinder. In deze situaties zijn stress gerelateerde gezondheidsproblemen te verwachten.

Voor veel stoffen met een sterke geurcomponent geldt dat de geur bij lagere concentraties ruikbaar is alvorens de stof tot toxische effecten aanleiding kan geven. Er is daarom geen relatie tussen geur en toxiciteit.

De GGD gebruikt bij de gezondheidsbeoordeling van geurbelasting veroorzaakt door intensieve veehouderijen een module uit de Gezondheidseffectscreening (GES). Deze hanteert een andere dosis-effectrelatie dan die voor de wetgeving (Wet geurhinder en Veehouderij) is gebruikt. Met deze methodiek ligt er volgens de GGD bij een individuele geurbelasting bij 6 odour units (Ou) of meer een taak bij de gemeente om een zorgvuldige afweging te maken.

Sturing op verlaging van geurhinder op woonkernen of andere voor geurhinder gevoelige objecten verlaagt indirect ook de blootstelling aan biologische agentia door maatregelen en/of een toegenomen afstand.

De geurhinder in Noord-Brabant nam in de periode tussen 2005 en 2007 toe, neemt sindsdien af maar ligt, uitgaande van provinciale analyses, nog steeds boven het niveau van 2005 met verschillen per gemeente. De Wet Geurhinder en Veehouderij heeft voor een omslag gezorgd (bron: factsheet geurhinder, statenstuk 2894614, februari 2012).

De Wet geurhinder en veehouderij voorkomt het ontstaan van nieuwe overschrijdingen van vastgestelde (individuele) normen. Deze wet dwingt geen sanering van bestaande overbelaste situaties af en is vooral sturend voor de intensieve veehouderij. Onduidelijk is of de vaste afstanden voor grotere melkveebedrijven wel adequaat zijn.

De groei van de veestapel c.q. regionale concentratie kan gevolgen hebben voor de volksgezondheid door een lokale toename van de geurbelasting (voor zover mogelijk binnen de vastgestelde gurnormen) en omdat de geurhinder niet of minder afneemt dan in een situatie bij een gelijke of dalende omvang van de veestapel.

Fijn Stof

Blootstelling aan fijn stof kan leiden tot een toename in luchtwegklachten, hoesten, benauwdheid, vermindering van de longfunctie en een toename van ziekenhuisopname. Met elke 10 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ stijging in PM10 concentratie neemt bijvoorbeeld sterfte toe met 4,3% wanneer men chronisch is blootgesteld aan fijn stof. Hoewel de Europese norm voor jaargemiddelde concentratie PM10 op 40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ligt, is de advieswaarde van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) 20 $\mu\text{g}/\text{m}^3$. Mogelijk is de betekenis van de normen voor fijn stof in relatie tot biologische agentia beperkt omdat in stof uit stallen vrijwel geen PM1 (zeer kleine deeltjes) zitten.

Vooraf een toename van de pluimveestapel of de omschakeling van pluimveebedrijven in verband met eisen ten aanzien van dierwelzijn, kan leiden tot het blijven bestaan of toenemen van hogere lokale concentraties fijn stof uit de veehouderij en een hogere achtergrondbelasting die boven de advieswaarde van de WHO ligt. Omdat er bij de vergunningverlening sprake is van een drempelwaarde (de eigen bijdrage van de veehouderij wordt aangeduid als “niet in betekende mate”) is ook een toename boven de normen niet uitgesloten.

Infectieziekten

Zoönosen zijn infectieziekten die van dieren op mensen overdraagbaar zijn. Dit kan via direct diercontract, de lucht, mest en via voedingsmiddelen van dierlijke oorsprong. Aan een bio-aerosol zoals MRSA is voldoende onderzoek verricht om het gezondheidsrisico te kunnen benoemen. Van aerosolen beladen met bijvoorbeeld endotoxinen, griepvirussen en Q-koorts bacillen is een inschatting van het gezondheidsrisico beperkt mogelijk. In dit kader wordt een landelijk onderzoek opgestart zoals eerder in paragraaf 2.3.6 beschreven. Verwacht mag worden dat een toename van de veestapel niet leidt tot een afname van deze gezondheidsrisico's.

3.3

EFFECTEN OP DOELBEREIK VERORDENING STIKSTOF EN NATURA 2000

Al op 23 mei 2011 hebben Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant per brief aan staatssecretaris Bleker hun bezorgdheid geuit over de gevolgen van het afschaffen van de productieplafonds voor het ammoniakbeleid:

“Kijkend naar de nabije toekomst maken wij ons zorgen over de mogelijke gevolgen van het vanaf 2015 voorgenomen vervallen van de stelsels van dierrechten en EU melkquotering. Wanneer voldoende sturingsmogelijkheden ontbreken is er onzes inziens een reëel risico dat het terugdringen van de ammoniakbelasting in onze provincie onder druk komt. Ook zien wij een risico voor het behouden van voldoende vertrouwen bij de burgers dat bedrijfsontwikkeling hand in hand kan gaan met de bescherming van Natura 2000-gebieden. Op welke wijze kan worden gegarandeerd dat ook na 2015 voldoende sturingsmogelijkheden ter beschikking staan om genoemde risico's weg te nemen? ”

Hoewel de gemiddelde stikstofbelasting in de provincie Noord-Brabant is afgenomen, een daling van gemiddeld circa 2100 (2005) naar circa 1900 mol/ha/jaar (2009), is de rijksdoelstelling (uit het NMP4) van gemiddeld 1.550 mol per hectare voor alle natuur nog niet in zicht. Dat geldt zeker voor belangrijke Brabantse natuurgebieden met relatief gevoelige natuur en lagere kritische depositiewaarden. Hoewel er dus sprake is van een dalende depositie hebben de meeste natuurgebieden nog steeds te maken met overbelasting. In 2009 gold dat voor 70 tot 80% van de natuurgebieden, waaronder de Natura 2000-gebieden. In het kader van Natura 2000 beleid wordt globaal halvering van de depositie nagestreefd in de periode tussen 2010 en 2028. Er is niet gedifferentieerd naar Natura 2000 gebieden. Die daling zou bereikt moeten worden door o.a. de toepassing van emissie reducerende technieken (BBT ++) en de verplichting om te salderen boven het gecorrigeerd emissieplafond.

Juist in de vee-dichte gebieden zijn er relatief meer bedrijven die kunnen en zullen investeren in emissie reducerende technieken. In deze gebieden zullen er ook meer bedrijven zijn die stoppen of krimpen en ontstaat er zo ontwikkelruimte voor de groeiers. In vee-arme gebieden kan de ruimte voor saldering beperkt zijn omdat er minder bedrijven zijn die stoppen of krimpen. Ook zijn er rondom die gebieden minder bedrijven die door de inzet van technieken binnen hun gecorrigeerd emissieplafond kunnen groeien. Daardoor is er juist in vee-dichte gebieden ruimte voor en kans op een regionale concentratie van de veestapel.

In onderstaande tabel is weergegeven de emissie uit stallen op basis van de vergunde rechten uit 2010 vergeleken met de emissie op basis van het besluit Huisvesting (gecorrigeerd emissieplafond) en op basis van de eisen voor nieuwe stallen uit de provinciale verordening.

Tabel 8

Effect toepassen emissie reducerende technieken, uitgaande van de vergunde emissie uit stallen van veehouderijen in 2010

Emissie van ammoniak uit stallen van veehouderijen in Brabant	Procentueel (vergund 2010 = 100%)
Vergund, juni 2010	100%
Veebezetting als vergund 2010, maar alle stallen voldoen minimaal aan besluit Huisvesting (gecorrigeerd emissieplafond)	90%
Veebezetting als vergund 2010, maar alle stallen voldoen minimaal aan eisen provinciale verordening (BBT ++)	57%

Door inzet van extra emissiereducerende staltechniek (bijvoorbeeld luchtwassers) kunnen veehouderijbedrijven groeien binnen het gecorrigeerde emissieplafond (op basis van de emissiefactoren van het Besluit huisvesting). Het risico van een groei van de veestapel is dat daardoor de daling van de emissie uit stallen minder groot zal zijn dan zonder groei van de veestapel en dat daardoor de doelstellingen ten aanzien van een reductie van de stikstofbelasting op Natura2000 gebieden niet zullen worden gehaald.

In onderstaande tabel is het aandeel van de emissie uit stallen per diercategorie en de risico's ten aanzien van de ontwikkeling van de ammoniakemissie samenvattend beschreven.

Tabel 9

Emissie van ammoniak uit stallen per diersoort en risico's voor doelbereik stikstof en Natura2000

Aandeel vergunde emissie uit stallen per diersoort	Procentueel (totaal vergund 2010 = 100%)	Verschil opgave CBS 2010 en vergunningen 2010	Risico
Melkvee	25%	40 – 48 %	Opvullen latente rechten (niet gebruikte deel van de vergunning) Toename emissie bij groei melkveestapel
Varkens	45%	10 – 35%	Opvullen latente rechten Lokaal opvullen afname door techniek vanwege regionale concentratie
Pluimvee	20%	0 – 25%	Opvullen latente rechten Toename emissies door groei pluimveestapel of vanwege omschakeling

Aandeel vergunde emissie uit stallen per diersoort	Procentueel (totaal vergund 2010 = 100%)	Vershil opgave CBS 2010 en vergunningen 2010	Risico
Overige veehouderijen	10%	0 – 50%	Opvullen latente rechten Groeï emissies enkele diersoorten, bv. vleeskalveren
Totaal	100%	33%	

3.4 EFFECT OP DE WATERKWALITEIT

Het waterbeleid stuurt niet direct op de omvang van de veestapel. Wel indirect via de bemestingsnormen in de Meststoffenwet die gebaseerd zijn op waterkwaliteitsdoelen. Meer vee leidt in principe niet tot effecten op de waterkwaliteit via de bemesting van landbouwgrond omdat bedrijven niet meer mogen bemesten dan de normen in de Meststoffenwet. En gegeven het nu al grote Brabantse mestoverschot (af te voeren naar buiten de provincie) zal de wettelijke bemestingsruimte nu al (nagenoeg) maximaal benut worden. Een grotere veestapel leidt tot meer risico op overbemesting.

Toenemende dieraantallen zal in Brabant waarschijnlijk leiden tot meer mestverwerking, zoals ook al aangegeven in het Advies Commissie van Doorn.

Mestverwerking kan een negatieve invloed hebben op de oppervlaktewaterkwaliteit via lozing van effluent van de mestverwerkingsinstallaties:

- Stikstof (N) en fosfaat (P): Effluent uit mestverwerking kan geloosd worden op oppervlaktewater (vergunningverlening Waterschap) of op het riool (indirecte lozing), en raakt daarmee in beide gevallen de waterkwaliteit: meer lozing van N en P in het oppervlaktewater, naast de “reguliere” afspoeling en uitspoeling van nutriënten uit aangewende mest naar het oppervlaktewater. Voor de lozing van stikstof en fosfaat in effluent is er een toetsingskader. Voor de beoordeling van een lozing wordt een waterkwaliteitstoets uitgevoerd. Een kleine toename (maximaal 10%) van de N & P concentratie in het oppervlaktewater wordt nog acceptabel geacht. Afhankelijk van het aantal installaties voor mestverwerking dat er zal komen, kan dit leiden tot het eventueel niet halen van waterkwaliteitsdoelstellingen. Met het toepassen van de juiste technieken, het gehalte van N en P in het effluent sterk worden beperkt. Er is geen plantoets meer in de watertoets, dus waterschappen kunnen vergunning technisch niet vooraf een inschatting maken van de maximale invloed van die installaties op de oppervlaktewatersysteem.
- Antibiotica, hormoonstoffen en bacteriën in het concentraat na mestverwerking komen via het concentraat als kunstmestvervanger op het land, en vervolgens in het grond- en oppervlaktewater. Dit concentraat bevat naast meststoffen ook restanten van antibiotica, hormoonstoffen en bacteriën.
- Meer druk op de mestmarkt leidt wellicht tot toename van het risico op illegale lozingen van mest op het oppervlaktewater.

3.5

EFFECT OP HET LANDSCHAP EN VERKEER

Staloppervlakte/verstening

De autonome schaalvergroting naar minder maar grotere bedrijven zorgt bij gelijkblijvende totale veestapel in Noord-Brabant per saldo voor meer bebouwd oppervlak omdat niet alle leegkomende stallen/gebouwen van stoppende bedrijven gesloopt worden. Het is gebleken dat bijna 40% van de oude bedrijfsopstallen blijft staan voor ander gebruik.

Eventuele groei van de totale Brabantse veestapel zal leiden tot nog meer toename van de staloppervlakte. De steeds grotere stallen/bedrijfscomplexen geven het landelijk gebied een steeds meer industriële uitstraling.

Mestverwerkingsinstallaties

Het is nog niet bekend of mestverwerkingslocaties in het landelijk gebied of elders komen. Op grond van het huidige ruimtelijke beleid kunnen dergelijke installaties zich niet nieuw vestigen en op bestaande locaties kunnen deze bedrijven slechts beperkt in omvang zijn (5.000 m² en maximaal milieucategorie 2). Afhankelijk van aantal, locatie, vormgeving en inpassing zullen deze installaties het landelijk gebied een meer industriële uitstraling geven.

Verkeer

Als de totale veestapel in Noord-Brabant niet groeit, zal het verkeer ten behoeve van de veestapel in totaliteit niet toenemen maar zich meer concentreren op de minder maar grotere bedrijfslocaties. Een grotere veestapel zal meer verkeer tot gevolg hebben. Afhankelijk van de geschiktheid van de infrastructuur kan dit leiden tot meer hinder en onveiligheid.

3.6

EFFECT OP MAATSCHAPPELIJK DRAAGVLAK

Het maatschappelijk draagvlak voor de schaalvergroting in de veehouderij en met name de intensieve veehouderij staat onder druk. Bewoners in het buitengebied maken zich zorgen om de effecten van de (intensieve) veehouderij op de volksgezondheid, hun woon- en leefomgeving en het welzijn van de dieren. Er is breed (maatschappelijk) draagvlak voor een omslag in de veehouderij. Meer vee zal leiden tot meer maatschappelijke weerstand en daardoor tot een afname van het maatschappelijk draagvlak. Dat klinkt ook door in het rapport van Alders over de megastallen dat op 23 september 2011 is uitgebracht.

Door Provinciale Staten is op 9 december 2011 aangenomen de motie: "Het is genoeg, geen vee erbij met de volgende tekst: "De Provinciale Staten van Noord-Brabant, in vergadering bijeen op 9 december 2011, Kennis genomen hebbende van de Integrale uitwerking advies commissie Van Doorn,

Overwegende dat:

- de gezondheid van mens en dier gewaarborgd dient te zijn;
- het aantal dieren in Brabant de gezondheid van mens en dier bedreigt
- en de natuur aantast;
- de mensen in Brabant zich ernstig zorgen maken over de ontwikkelingen;
- commissie Van Doorn geen uitspraken doet over het aantal dieren in Brabant;

- ook GS is bezorgd dat de veestapel in Brabant verder toeneemt en vraagt het rijk om behoud van het stelsel van dierrechten (brieven aan staatssecretaris Bleker van 23-05 2011 en 16.11.2011).

Spreken uit:

- dat de Staten kennis hebben genomen van de richtlijnen van de commissie Van Doorn;
- dat het nodig is dat alles in het werk wordt gesteld om de veestapel terug te dringen“

HOOFDSTUK

4

Aanvullende sturingsmogelijkheden

4.1

MESTBELEID

Als de veehouderijsector er in slaagt alle mest af te zetten zal het mestbeleid ingaande 2015 geen varkens- en pluimveerechten meer bevatten en daarmee geen plafond meer op de varkens- en pluimveestapel in Nederland of delen daarvan. Het mestbeleid voorziet niet in een alternatief plafond voor de te vervallen melkquotering in 2015. Het is nog niet duidelijk of het productieplafond stikstof en fosfaat 2002 blijft bestaan in samenhang met de derogatie. In het nieuwe mestbeleid zal een verplichting tot mestverwerking worden geëffectueerd voor zover bedrijven niet beschikken over voldoende grond om de mestproductie zelf te gebruiken. Als een bedrijf er dus in slaagt om de mest te (laten) verwerken, dan kan het aantal dieren groeien. Dat geldt des te meer nu er sprake is van een verruiming van de mogelijkheden doordat een mestafzet binnen een straal van 30 km van het bedrijf ook nog mogelijk lijkt te gaan worden. Er zijn uiteraard nog wel de nodige praktische belemmeringen.

Zo is niet duidelijk of er voldoende verwerkingscapaciteit kan worden gerealiseerd. Verwacht mag worden – de ervaring tot nu toe leert dat ook – dat er knelpunten zullen zijn met de inpassing van dergelijke locaties (ruimtelijke kwaliteit, verkeer, milieu) en een gebrek aan politiek en maatschappelijk draagvlak om ruimte aan bedrijven te bieden voor mestverwerking (op boerderijniveau of centrale locaties). De mogelijkheid voor verwerking van eigen mest op boerderijniveau is of wordt nu al vaak planologisch mogelijk gemaakt. Vanwege de externe werking (Natura 2000) leidt ook het opnemen van die mogelijkheid in bestemmingsplannen soms tot procedurele knelpunten.

Hoewel het mestbeleid dus geen directe grens aan de omvang van de veestapel stelt, kan dat effect feitelijk wel optreden omdat er onvoldoende afzet- en verwerkingsmogelijkheden zullen zijn. Een sturingsinstrument valt hier niet uit af te leiden, tenzij provincies of gemeenten zouden besluiten geen of onder voorwaarden mestverwerking planologisch toe te staan (in de Verordening ruimte of bestemmingsplannen), bijvoorbeeld omdat dit kan leiden tot een verdere groei van de veestapel of regionale concentratie van de veestapel in Noord-Brabant. Of omdat er in de praktijk knelpunten blijken te bestaan met de vergunningverlening.

Het wel of niet meewerken aan mestverwerking is verder niet meegenomen als sturingsinstrument, omdat het voorgenoemde mestbeleid een van de aanleidingen is voor dit onderzoek.

4.2 **EMISSIE- EN DEPOSITIEBELEID**

4.2.1 **ALGEMEEN**

Aan de Balans voor de Leefomgeving van het Planbureau voor de Leefomgeving is het volgende ontleend. Nederland is sinds 2010 gebonden aan een maximale ammoniakemissie (NEC-plafond) van 128 kiloton per jaar. De ammoniakemissie wordt gedomineerd door de landbouw. In 2010 lag de emissie van ammoniak nog 3 kiloton boven dit plafond. In 2020 wordt dit plafond mogelijk een klein beetje verlaagd. Nederland komt en blijft naar verwachting ook in 2020 onder het emissieplafond door de maatregelen aan stallen ingaande 2013. Het ammoniakplafond zal dus niet hoeven leiden tot minder vee in Nederland en biedt nog ruimte voor groei van de veestapel mits de emissie verder wordt verlaagd met luchtwassers, emissiearme stallen voor koeien en aanpassen van het rantsoen voor koeien. Maar het PBL concludeert ook, in “Welke veestapel past in Nederland, 2011”, dat groei van de Nederlandse veestapel zonder aanvullende maatregelen leidt tot meer uitstoot van schadelijke stoffen en dus tot meer milieuschade.

Eveneens uit de Balans voor de Leefomgeving blijkt het volgende. Het nationale doel is om de emissie van overige broeikasgassen (andere dan CO₂) met 50% te reduceren tussen 1990 en 2020. Met uitvoering van het vastgesteld beleid is de kans 50% dat dit doel wordt gehaald. De onzekerheid is vooral het gevolg van onzekerheden in de verwachte emissies van lachgas en methaangas door de landbouw. Het reductieplan Overige Broeikasgassen streeft er naar om de emissies van lachgas en methaan te reduceren door middel van het bevorderen, ontwikkelen en toepassen van maatregelen. In het kader van Schoon en Zuinig is door de overheid met de landbouwsectoren een convenant afgesloten met afspraken over de reductie van broeikasgassen. Er zijn nog geen middel- of doelvoorschriften die specifiek gericht zijn op het verminderen van broeikasgasemissie uit de landbouw.

Het kabinet legt in haar brieven aan de Tweede Kamer over het mestbeleid (28-9-2011) en over het veehouderijbeleid (23-11-2011) geen expliciet verband tussen de omvang van de veestapel en emissieplafonds. In de brief van 23 november 2011 is gesteld dat de emissies naar de lucht uit de veehouderijen worden gereguleerd door Europese en nationale wetgeving. Hier is op korte termijn winst te behalen wanneer de bevoegde overheden de bestaande regelgeving adequaat toepassen en strikter controleren en handhaven. In de brief van 28 september 2011 is gesteld dat het nieuwe mestbeleid ook past in de Programmatische Aanpak Stikstof hetgeen eventuele groei van de veehouderij in gebieden met een landbouw gerelateerde stikstofproblematiek (het zuiden en het oosten van het land) zal tegengaan dan wel afremmen.

4.2.2 **EMISSIEPLAFONDS**

Het nationale emissieplafond stuurt dus niet op de omvang van de veestapel, zeker niet op regionale schaal bezien. Een emissieplafond kan wel zo worden geregeld dat er wel mee gestuurd kan worden. Overwogen zou kunnen worden om een regionaal ammoniakplafond in te stellen en dit vervolgens te vertalen naar een bedrijfsplafond, dat ook bindend is. Een aantal jaren geleden is daar in opdracht van het IPO al eens een juridisch onderzoek naar gedaan. De conclusie was dat een en ander juridisch mogelijk is.

Het vergt wel uitvoerige regelgeving, met onder andere de vaststelling van een provinciaal ammoniakplafond, eventueel gebiedsammoniakplafonds en bedrijfsammoniakplafonds. Zie Verkenning van de juridische aspecten van stikstofplafonds, IAR, maart 2003. Dit is weliswaar weer een vorm van indirecte sturing, maar een gebiedsplafond knelt toch strakker dan een nationaal plafond. Voordeel van een regionaal ammoniakplafond zou zijn dat de totale emissie binnen een gebied is vastgelegd en daarmee zijn ook de bedrijfsemissies gemaximeerd. Aldus levert het systeem een extra instrument.

Uit genoemde studie blijkt dat het in essentie om vier te regelen complexen gaat: de aanwijzing van gebieden, het vaststellen van aldaar geldende stikstofplafonds, de normering per bedrijf en de eventuele overdracht van rechten. In de eerste plaats gaat het dan om de aanwijzing van gebieden waar de plafonds zullen gelden. Er zijn verschillende mogelijkheden voor aanwijzing nagegaan; de voorkeur gaat uit naar de variant van gebiedsaanwijzingen op basis van bodemcategorieën, eventueel gecombineerd met de bestuurlijke indeling (gebiedsaanwijzing per gemeente). Deze variant blijft het dichtst bij de oorspronkelijke uitgangspunten en doet recht aan eerdere ervaringen. De overheid zal in nieuwe regelgeving de bevoegdheid moeten krijgen om gebieden aan te wijzen en daarvoor, per gebied, een ammoniak – c.q. stikstofplafond vast te stellen. Deze bevoegdheid zou bij voorkeur bij de provincies neergelegd kunnen worden. Niet alleen zal de daartoe strekkende bevoegdheid moeten worden geformuleerd, maar ook de bijbehorende procedures en rechtsbescherming. In de tweede plaats zal voor de omschrijving van de norm een keuze moeten worden gemaakt. Vooralsnog gaat de voorkeur uit naar ammoniak (NH_3) als te reguleren eenheid, omdat dit het meest aansluit bij de bestaande praktijk. De uitspoeling van nitraat naar grondwater en de afspoeling van stikstof naar het oppervlaktewater kunnen in principe worden gereguleerd via de gebruiksnormen. In de derde plaats moet geregeld worden welke ammoniak-emissiefactoren in het systeem dienen te worden meegenomen. Op basis van reeds eerder gevormde ideeën en rapporten (Alterra en ROM Zuidoost Friesland) kan worden uitgegaan van een betrekkelijk eenvoudig systeem met aansluiting bij de milieuvergunning voor wat betreft de stalemissie en aansluiting op de mestboekhouding voor wat betreft de aanwendingsemissie en een factor voor beweiding. Per onderdeel kunnen meer of minder forfaitaire varianten worden genoemd. In de vierde plaats zal een regeling een voorziening moeten bieden voor de vaststelling van bedrijfsammoniakplafonds en de relatie tussen deze plafonds en de gebiedsplafonds. Daarbij dient eveneens onder ogen te worden gezien wat er moet gebeuren indien de bedrijven de emissie moeten reduceren en dient de vraag aan de orde te komen of handel in rechten mogelijk en / of wenselijk is. Ook voor de overdracht van rechten zijn verschillende methoden denkbaar.

4.2.3

SALDEREN MET EMISSIES

Een gebiedsplafond biedt derhalve de mogelijkheid om maxima aan de emissies te stellen, maar ook om via saldering flexibiliteit voor de sector te bereiken. De salderingsmethode van de Interimwet ammoniak en veehouderij ligt nog in het geheugen.

Zowel de WAV (art. 3) als het Besluit huisvesting (art. 2) kennen een regel voor ‘intern salderen’, dat wil zeggen dat het, om te voldoen aan de emissie-eisen per dierplaats, voldoende is om voor het hele bedrijf binnen de eisen te blijven, zodat extra emissiearme stallen het bestaan van oude stallen kunnen compenseren.

Het afschaffen van deze mogelijkheid tot intern salderen zou een reductie van de aantallen dieren kunnen bewerkstelligen. Daarvoor is wijziging van genoemde regelingen nodig.

Een andere vorm van salderen (externe saldering) vindt plaats bij Natura 2000. Dat kan gaan om projectsaldering, maar veelal is de overheid nodig om saldering mogelijk te maken. In Brabant is daar ook van uit gegaan met de zgn. depositie-saldering via de depositiebank. De Natuurbeschermingswet gaat ervan uit dat er geen probleem is als de depositie niet toeneemt. In dat geval kan de NB-wetvergunning verleend worden en kunnen dus ook aantallen dieren nog toenemen.

Een derde vorm, die nog iets verder gaat is de 'echte' emissiesaldering. Een dergelijk systeem is tijdens het overleg over een concept versie van deze gespreksnotitie aangedragen door de BMF.

Voor een bedrijf dat wil uitbreiden komt dat op het volgende neer:

- De bestaande emissie wordt gecorrigeerd naar het niveau van het Besluit huisvesting (a).
- Voor de gevraagde aantallen dieren wordt eveneens uitgegaan van de gecorrigeerde emissiewaarde (b).
- Het verschil tussen de twee waarden (b -/- a) zou extern gesaldeerd moeten worden, ofwel uit 'de bank' moeten worden gehaald.

Consequentie van dit systeem is dat uitbreiding van aantallen dieren op bedrijfsniveau alleen maar kan, voor zover in de 'bank' rechten aanwezig zijn. Die rechten zijn ook nodig indien de toepassing van extra emissie reducerende technieken (verder gaan dan de eisen uit het Besluit Huisvesting) gepaard gaat met een toename van het aantal dieren.

De vraag om rechten wordt dan, uitgaande van bovenstaand voorbeeld, groter dan nu. Gelet op de huidige schaarste in beschikbare rechten zou dat betekenen dat een toename van het aantal dieren minder mogelijk is, maar dat ook bedrijfsontwikkeling (modernisering van stallen) financieel gezien minder mogelijk is en niet wordt gestimuleerd. Dit zet weer druk op het halen van de emissiereductie door het toepassen van emissie reducerende technieken.

Een depositieplafond geeft ten opzichte van bovenstaand voorbeeld veel meer ruimte voor de toepassing van emissie reducerende technieken. Daar waar een ongewenste toename van het aantal dieren moet worden voorkomen, ligt het meer voor de hand depositierechten stapsgewijs "af te romen" (niet alle depositierechten van stoppers of krimpers zijn te gebruiken om te salderen) en door het gecorrigeerd emissieplafond vast te stellen op basis van een aanscherpen van de eisen uit het Besluit Huisvesting.

4.2.4

DEPOSITIEBELEID

Uit de Natuurbeschermingswet 1998 vloeit een betrekkelijk strikt regime voort ten aanzien van 'plannen en projecten' die een significant effect kunnen hebben op Natura 2000-gebieden. Om aantallen dieren gaat het dan niet zozeer. Het kernbegrip is immers de depositie van ammoniak. Er zijn enkele bewegingen gaande om uitbreidingsmogelijkheden voor agrarische bedrijven te realiseren: de Brabantse stikstofverordening en de Programmatiese Aanpak Stikstof (PAS).

Het PAS, een landelijk systeem, is gebaseerd op de gedachte dat aan de ene kant allerlei generieke maatregelen moeten zorgen voor een daling van de (achtergrond)depositie, terwijl aan de andere kant ook maatregelen in de natuurgebieden moeten zorgen voor een verminderde kwetsbaarheid, zodat er ruimte zou ontstaan voor bedrijfsontwikkeling. Of dat ook werkelijk gebeurt, zal moeten blijken: de juridische houdbaarheid van PAS staat allerm minst vast. Als het doel wel wordt bereikt zal het in ieder geval kunnen leiden tot meer dieren. Dezelfde gedachte ligt achter het Brabantse systeem. Door saldering via een ammoniakbank en strenge eisen in het algemeen aan de toe te passen techniek wordt bedrijfsontwikkeling mogelijk, waardoor meer dieren kunnen worden gehouden. Om te voorkomen dat de veestapel uitbreidt zou men beide systemen kunnen elimineren: zonder PAS en saldering is uitbreiding minder gemakkelijk. Of daar kijk op is, valt moeilijk te zeggen.

Maar zelfs dan geldt dat de Natuurbeschermingswet ruimte biedt voor meer dieren, zolang de ammoniakdepositie maar niet toeneemt. Daar kan voor worden gezorgd door toepassing van betere technieken, waarna de behaalde winst weer wordt opgevuld met extra dieren, of door projectsaldering. Juridisch gezien is dit mogelijk doordat bestaande rechten bij 'plannen of projecten' worden gerespecteerd. Maar dat wil niet zeggen dat er niets aan te doen zou zijn.

De Natuurbeschermingswet biedt immers ook een basis voor het nemen van maatregelen. Of een natuurbeschermingswetvergunning kan worden ingetrokken is twijfelachtig, maar een milieuvergunning kan wel 'in het belang van het milieu' worden ingetrokken. Het spreekt vanzelf dat dat niet zonder schadevergoeding zal kunnen.

Ook de Wet ammoniak en veehouderij (Wav) verdient nog vermelding. Deze wet beoogt de 'zeer kwetsbare gebieden' te beschermen, door te bepalen dat daarbinnen en in een zone van 250 meter eromheen geen nieuwvestiging of uitbreiding kan plaatsvinden. In ieder geval in theorie kunnen nog wel meer dieren worden gehouden als men binnen het gecorrigeerde emissieplafond blijft. Voor de melkrundveehouderij geldt trouwens sowieso een uitzondering op het uitbreidingsverbod, tot een omvang van 200 stuks melkvee met bijbehorend jongvee. Men zou kunnen overwegen om de wet nog strikter op te stellen. Dat zou dan op rijksniveau dienen te gebeuren. Er zijn nu echter signalen dat de wet binnenkort zal worden afgeschaft in het kader van het traject "Eenvoudig Beter" en de nieuwe Omgevingswet. Als dat gebeurt, bestaat het risico dat er meer dieren gehouden kunnen gaan worden in de zeer kwetsbare gebieden, die slechts voor een deel overlappen met Natura 2000. Afschaffing past overigens in de trend rond de Wav in de afgelopen periode. De bescherming die de wet biedt is sterk verminderd en het beschermingsregime voor de Natura2000-gebieden in de Wav wordt overvleugeld door de Natuurbeschermingswet.

In paragraaf 2.3.2 is ingegaan op de Brabantse systematiek van de saldering van depositie, neergelegd in de Brabantse Verordening stikstof. Zoals gezegd biedt deze systematiek nog ruimte voor toename van aantallen dieren, doordat met de toepassing van betere technieken (dan van het Besluit huisvesting) zelfs binnen de gecorrigeerde emissiewaarde meer dieren kunnen worden gehouden.

Daar waar een ongewenste toename van het aantal dieren moet worden voorkomen, ligt het meer voor de hand depositierechten “af te romen” (zodat niet alle depositierechten van stoppers of krimpers zijn te gebruiken om te salderen) en door het gecorrigeerd emissieplafond vast te stellen op basis van een aanscherpen van de eisen uit het Besluit Huisvesting. Juridisch is een en ander niet zonder problemen.

4.2.5

JURIDISCHE AANDACHTSPUNTEN BIJ EMISSIESALDERING OF AFROMING DEPOSITIEPLAFOND

Juridisch is een en ander niet zonder problemen. De Brabantse Verordening stikstof en Natura 2000 zou weliswaar betrekkelijk eenvoudig kunnen worden aangepast, maar de juridische grondslag van de verordening is onzeker en die onzekerheid wordt alleen nog maar groter. Zie Bruil: Natura 2000: werk voor wetgever, bestuur en rechter, Agrarisch Recht, 2010, blz. 383 e.v. Uiteraard kan wetgeving worden aangepast, zodat het systeem er wel op gebaseerd kan worden. Dat zou kunnen in de Natuurbeschermingswet, maar of dat voor de hand ligt is sterk de vraag, nu de wetgever met de nieuwe Wet natuur juist aanstuurt op een bescherming van gebieden die niet boven het Europees geveerde niveau uitgaat. Het zou dan ook meer voor de hand liggen om een nieuwe Wet ammoniak en veehouderij op te stellen, daarbij niet zozeer uit te gaan van gebiedsbescherming (hoewel dat natuurlijk denkbaar blijft om afwaartse bewegingen te realiseren), maar veeleer aan te sturen op een regio- of zelfs landsdekkend systeem van emissieregulering en – reductie.

Nu wordt overwogen om de Wet ammoniak en veehouderij in te trekken, is de nieuwe Omgevingswet wellicht een kans om emissiebeleid een afdoende juridische basis te geven. Waarschijnlijk zal dat dan een provinciale verordening op basis van die Omgevingswet moeten worden. Ook een provinciale milieuverordening kan waarschijnlijk nu al voorzien in een regeling.

4.3

RUIMTELIJKE ORDENING

4.3.1

ALGEMEEN

Met het instrumentarium van de Wet op de ruimtelijke ordening kan veel worden bereikt, als het gaat om de inperking van de veehouderijen. Als men zou willen, kan via de ruimtelijke ordening de mogelijkheid om bouwblokken uit te breiden of zelfs uitbreidingsruimte binnen bestaande bouwblokken sterk worden beperkt. De vraag die dan onmiddellijk gesteld wordt is: wat kost dat? Men kan de vraag dan ook nog anders stellen: wat kan er met het instrumentarium van de Wro gedaan worden, zonder dat vergoedingen moeten worden gegeven?

Wel dient vooraf te worden gemeld dat het ruimtelijke instrumentarium indirect stuurt, in die zin dat het niet rechtstreeks betrekking kan hebben op aantallen dieren. Het aantal dieren is als zodanig geen ruimtelijk gegeven. Ruimtelijk relevant zijn de bouwblokken, gebouwen, gebruik etc. Door de ruimtelijke mogelijkheden te beperken, beperkt men indirect ook de veestapel.

4.3.2

BOUWBLOKKEN

Voor een beschouwing over de mogelijkheden kan worden verwezen naar het preadvies van Bruil over het bestemmingsplan buitengebied, voor de Vereniging voor Agrarisch Recht, gepubliceerd in het tijdschrift voor Agrarisch Recht, april 2011. Genoemd preadvies gaat over de mogelijkheden van bestemmingsplannen, maar deze zijn bij de andere ruimtelijke instrumenten – de provinciale verordening, de AMvB Ruimte – in beginsel niet anders.

Materieel is de conclusie:

- Bouwblokken kunnen worden wegbestemd.
- Bouwblokken kunnen worden verkleind.
- Bouwblokken kunnen ‘op de muur’ worden gezet.
- Er kunnen voorwaarden worden gesteld voor uitbreiding van bouwblokken
- Er kunnen voorwaarden worden gesteld voor omschakeling van bouwblokken naar bouwblokken voor de veehouderij.

Door de regels nog stringenter te maken dan nu is opgenomen, kan er aanvullend worden gestuurd om de uitbreiding van de veestapel te voorkomen.

De belangrijkste aanknopingspunten hiervoor zijn:

- Het nader uitwerken van het begrip duurzame locatie intensieve veehouderij om daarmee ongewenste uitbreidingen van intensieve veehouderijen in en rond kwetsbare gebieden en functies te beperken of onmogelijk te maken. Voorbeelden zijn aanvullende afstandscriteria rond kernen en bebouwingsconcentraties, een toets aan een goed woon- en leefmilieu aan de hand van de geurbelasting of concentratie fijn stof, een evenredige verdeling van de beschikbare milieuruimte, eisen ten aanzien van de landschappelijke inpassing of landschappelijke tegenprestaties en een goede verkeerskundige ontsluiting.
- Het stellen van voorwaarden aan omschakelingen van bouwblokken naar een bouwblok voor de intensieve veehouderij of andere veehouderijen. Bijvoorbeeld omschakeling alleen toestaan als er sprake is van een afwaartse beweging c.q. hervestiging.
- Het stellen c.q. aanpassen van regels ten aanzien van de uitbreidingsmogelijkheden voor overige veehouderijen, zoals melkvee, schapen en geiten

Terugkomend op de vraag of een verregaande ruimtelijke beperking het ook zonder schadevergoeding kan stellen, moet worden opgemerkt dat in beginsel het laten vervallen van bouw mogelijkheden schade oplevert, die voor vergoeding in aanmerking komt. Dat ligt per concreet geval verschillend en zal onder meer afhangen van de vraag of het bedrijf al stappen heeft genomen om uit te breiden. Zie ook verder hiervoor paragraaf 2.5 in het preadvies van Bruil.

4.3.3

GRONDGEBONDENHEID MELKVEEHOUDERIJ

In de rechtspraak is het al jaren geaccepteerd dat er in de ruimtelijke ordening een onderscheid mag worden gemaakt tussen grondgebonden en niet-grondgebonden bedrijven. De vraag is vervolgens: wat is ‘grondgebonden’? Vanouds maakt men daarbij het onderscheid tussen intensieve veehouderij enerzijds en akkerbouw / rundveehouderij anderzijds.

Maar er wordt ook verder gegaan. In bestemmingsplannen worden verschillende criteria gehanteerd, die ook door de rechter zijn geaccepteerd, zoals:

- intensieve veehouderij: een agrarisch bedrijf met tenminste 250 m² bedrijfsoppervlak (...) waar geen melkrundvee, schapen, paarden, of dieren 'biologisch' worden gehouden;
- niet-grondgebonden bedrijf: een agrarisch bedrijf gericht op het houden, fokken of mesten van vee, zonder of nagenoeg zonder weidegang (...) mestafzet uitsluitend plaatsvindt op de akkerbouwgronden of weilanden ter plaatse (...).

Een melkveebedrijf is niet als (volledig) grondgebonden te beschouwen als het niet alle (ruw)voer op de grond bij het bedrijf kan produceren en een mestoverschot heeft, dus niet alle mest volgens de bemestingsnormen van de Meststoffenwet kwijt kan op de grond in gebruik bij het bedrijf. Als de melkveestapel zou gaan groeien na afschaffen van de melkquotering ingaande 2015 kan dat in Noord-Brabant leiden tot minder grondgebondenheid van de melkveehouderij. Er komen dan immers mogelijk wel meer koeien maar niet meer hectares landbouwgrond in Noord-Brabant. Er komen dan meer koeien per hectare dan nu het geval is. Naarmate de melkveehouderij daarmee minder grondgebonden wordt zal de melkveehouderij meer op de intensieve veehouderij gaan lijken.

Het meer sturen op behoud van de grondgebondenheid (behoud van de voer- en mestkringloop op bedrijfsniveau) is een instrument voor (indirecte) sturing van de omvang van de melkveestapel. Immers door bij uitbreiding van melkveehouderijbedrijven grondgebondenheid (van de uitbreiding) als voorwaarde te stellen zal de beschikbare hoeveelheid grond in Noord-Brabant als plafond op de melkveestapel gaan werken in grote delen van Noord-Brabant. De melkveestapel kan dan nog wel in West-Brabant uitbreiden door omschakeling van akkerbouw naar melkveehouderij.

De Verordening Ruimte Noord-Brabant 2011 hanteert de volgende definities:

- Een grondgebonden agrarisch bedrijf is een agrarisch bedrijf met een bedrijfsvoering die geheel of in overwegende mate niet in gebouwen plaatsvindt.
- Intensieve veehouderij is een agrarisch bedrijf met een bedrijfsvoering die geheel of in overwegende mate in gebouwen plaatsvindt en gericht is op het houden van dieren, zoals rundveemestierij, varkens-, vleeskalveren-, pluimvee-, pelsdier-, geiten- of schapenhouderij of een combinatie van deze bedrijfstypen, alsmede naar de aard daarmee gelijk te stellen bedrijfstypen, met uitzondering van grondgebonden melkrundveehouderij.

In de toelichting op de Verordening ruimte wordt het begrip grondgebonden veehouderij nog nader uitgewerkt. Een melkveebedrijf dat weidegang toepast en/of voldoende areaal grond heeft voor ruwvoerproductie in de directe omgeving wordt als grondgebonden beschouwd. Dus geen weidegang toepassen of onvoldoende grond in de omgeving betekent dat een dergelijk bedrijf toch intensief is. In de praktijk leidt dit tot allerlei discussies want wanneer is er sprake van weidegang of voldoende grond? Dit is namelijk verder niet genormeerd. In feite hebben PS een uitzondering gemaakt die gebaseerd is op het oude onderscheid grondgebonden, niet-grondgebonden terwijl de nieuwe definities gebaseerd zijn op wel of niet houden van dieren in gebouwen.

Er zijn diverse gevallen bekend waar een gemeente op grond van de huidige definitie in het kader van een gewenste uitbreiding of toekenning van een bouwblok geconcludeerd heeft dat een melkveebedrijf een intensieve veehouderij is.

Het criterium “bedrijfsvoering geheel of in verwegende mate in gebouwen” en de bovenstaande toelichting zijn op de volgende punten niet zo consequent/duidelijk in relatie tot de essentie van grondgebondenheid op bedrijfsniveau (voldoende grond voor voer en mest):

- Een melkveebedrijf dat de koeien niet laat weiden en dus het hele jaar op stal houdt kan toch zo veel grond hebben dat het geen mestoverschot heeft en daarom toch grondgebonden is.
- Een melkveebedrijf dat de koeien wel laat weiden kan toch zo weinig grond hebben dat het niet (volledig) grondgebonden is.

Het Gelderse convenant stikstof en Natura 2000 bevat een praktijkvoorbeeld van een andere invulling van het begrip grondgebondenheid, mede in relatie tot het stikstofbeleid in relatie tot Natura 2000.

Bedrijven kunnen het aantal vee-eenheden uitbreiden zonder saldering mits aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- Afzien van derogatie van de Nitraatrichtlijn en binnen de gebruiksnorm van maximaal 170 kilogram stikstof per hectare blijven.
- Alle mest aanwenden op de bij het bedrijf in gebruik zijnde gronden.
- Verplichte weidegang van ten minste 120 dagen per jaar gedurende tenminste 6 uur per dag).
- Alleen de bij het bedrijf in gebruik zijnde gronden, die zich binnen 10 kilometer afstand van het hoofdbedrijfsgebouw bevinden, tellen mee voor de bepaling van de stikstofnorm per hectare.

Bedrijven die gebruik maken van derogatie van de Nitraatrichtlijn mogen het aantal vee-eenheden uitbreiden zonder saldering, indien aan de volgende aanvullende eisen wordt voldaan:

- Alle mest aanwenden op de bij het bedrijf in gebruik zijnde gronden.
- Verplichte weidegang van ten minste 120 dagen per jaar gedurende tenminste 6 uur per dag.
- Alleen de bij het bedrijf in gebruik zijnde gronden, die zich binnen 10 kilometer afstand van het hoofdbedrijfsgebouw bevinden, tellen mee voor de bepaling van de stikstofnorm per hectare.
- Vooruitlopend op een in ontwikkeling zijnde certificeringssysteem wordt een bedrijfsplan opgesteld gericht op de reductie van de emissie per dierplaats van ten minste 25 % ten opzichte van de basis RAV-normen.

In de (vervallen) Interim Structuurvisie van de provincie Noord-Brabant en in de reconstructieplannen staat de volgende, wellicht ook in de toekomst weer bruikbare omschrijving van het verschil tussen niet- en wel grondgebonden: “De definitie van een niet-grondgebonden veebedrijf (dat is intensieve veehouderij) is een agrarisch bedrijf waarvan de productie niet in overwegende mate afhankelijk is van het voortbrengend vermogen van onbebouwde grond in de directe omgeving van het bedrijf.”

In de Verordening ruimte is geitenhouderij aangemerkt als intensieve veehouderij.

4.3.4

ANDERE MOGELIJKHEDEN RUIMTELIJKE ORDENING

Andere mogelijkheden van de ruimtelijke ordening (Verordening ruimte en gemeentelijk bestemmingsplan) zijn bijvoorbeeld het stellen van bouwvoorschriften, zoals maximale bouwhoogten of maximaal aantal bouwlagen (zie ook Verordening Ruimte), een strakke (her)begrenzing van bouwblokken van veehouderijen, het stellen van voorwaarden bij uitbreidingen van bouwblokken (zie hiervoor) en het nader implementeren en handhaven van de eis van grondgebondenheid van veehouderijen van agrarische bedrijven die als zodanig zijn aangeduid.

Een optie zou kunnen zijn: “salderen op stenen”. Om verdere versterking van het buitengebied tegen te gaan zou in ruimtelijke plannen / verordeningen kunnen worden opgenomen dat uitbreiding van de bebouwing van stallen alleen is toegestaan indien elders een nog in gebruik zijnde stal wordt gesloopt (compenseren met niet meer gebruikte stallen zou per saldo kunnen leiden tot groei van de veestapel). Bij vele rood-voor-rood-constructies wordt dit systeem volop gebruikt ten behoeve van de bouw van woonhuizen. Ook is er in Limburg een regeling voor glastuinbouw die uitbreiding boven een bepaalde mate koppelt aan de voorwaarde van sloop van kassen elders. Er dergelijke regeling zou er ook voor stallen van veehouderijen kunnen komen. De insteek van dergelijke regelingen is in gericht op het per saldo verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit op lokaal niveau en niet op beheersing van het totale volume van bebouwing op gemeentelijk of provinciaal niveau. Bij een strikte uitwerking en uitvoering van een dergelijke regeling is er echter wel sprake van een sturing op de totale omvang van de stallen en het aantal dieren.

Ook is er tijdens een bespreking van een concept versie van deze notitie als mogelijkheid geopperd om bouwblokken van veehouderijen of deelgebieden (onderdelen van het buitengebied) te categoriseren, op een wijze zoals dat vaak op bedrijventerreinen het geval is (indeling bedrijventerrein per milieucategorie). Het toepassen van een dergelijk principe voor veehouderijlocaties zou als een verdere verfijning of aanscherping van de integrale zonering intensieve veehouderij kunnen worden gezien en hoeft niet beperkt te worden tot alleen de intensieve veehouderij. Een andere duiding van de ontwikkelingsmogelijkheden van veehouderijlocaties is dus mogelijk. Het vooraf aangeven van de milieuruimte of milieucategorie per veehouderij of zelfs per deelgebied is gelet op de ervaring bij het opstellen van de reconstructieplannen en de uitwerking daarvan in de gemeentelijke ruimtelijke plannen geen eenvoudige operatie.

Een verdergaande variant van de hiervoor genoemde optie (categorisering van veehouderijlocaties) is het aanduiden van veehouderijen op een wijze zoals dat nu ook vaak gebeurt voor niet-agrarische bedrijven in bestemmingsplannen buitengebied. Hierbij wordt er via een staat van bedrijven een directe koppeling gelegd tussen de aard van het bedrijf, de aanwezige bebouwing en de planologische ontwikkelingsmogelijkheden.

Het lijkt eenvoudiger om regels of voorwaarden te stellen m.b.t. de uitbreiding van bebouwing, bouwblokken en functieveranderingen en bij die regels en voorwaarden ook milieuaspecten, zoals een nadere uitwerking van het begrip “een goed woon – en leefmilieu” en een evenredige verdeling van de milieuruimte, mee te nemen.

4.3.5

JURIDISCHE AANDACHTSPUNTEN R.O.-INSTRUMENTARIUM

Het r.o. - instrumentarium zelf verdient nog wel een nadere beschouwing.

Recente rechtspraak (Rechtbank den Bosch 14 februari 2012) laat zien dat een provinciale ruimtelijke verordening die een strikter regime invoert dan het reconstructieplan buiten toepassing moet blijven. De te volgen weg die hieruit voortvloeit is: wijziging van het reconstructieplan. In Brabant is besloten om de reconstructieplannen – die nog teveel ruimte bieden – in te trekken. Daarmee zou ruimte ontstaan voor het regime van de ruimtelijke verordening. Of daartegen juridische bezwaren zijn, kan in het midden blijven, nu de regering overweegt de hele Reconstructiewet in te trekken.

Los daarvan: de vraag of gemeenten verdere beperkingen mogen opleggen dan in het reconstructieplan staan aangegeven dient te worden beantwoord aan de hand van de beoogde doorwerking van de reconstructieplannen. De Brabantse reconstructieplannen hebben een beperkte rechtstreekse doorwerking op grond van art. 27 van de Reconstructiewet: de integrale zonering is in dit verband het belangrijkste. Dat de reconstructieplannen daarbij randvoorwaarden stellen aan bij bestemmingsplannen toe te kennen bouwblokken betekent niet dat de vaststeller van het bestemmingsplan ook gehouden is de gegeven maxima toe te kennen. Het reconstructieplan zou dat ook niet kunnen bewerkstelligen; er dient immers altijd op gemeentelijk niveau een nadere afweging plaats te vinden. Zie Vz. Rechtbank Arnhem 15 mei 2007, LJN BA5468.

Bestemmingsplannen kunnen dus geen grotere ruimte toekennen dan het reconstructieplan toelaat, maar wel de ruimte kleiner houden. Zo is het zelfs mogelijk dat gemeenten geen nieuwe bouwblokken toelaten in landbouwonwikkelingsgebieden, hoewel dat in het reconstructieplan wel mogelijk is.

Bij ruimtelijke besluiten is steeds een planologische onderbouwing vereist en dat vraagt in het algemeen maatwerk. Het ene gebied is het andere niet. Zo bezien zou een generieke regeling in een wet, verordening of AMvB dan minder kansrijk zijn, tenzij daarin in een ontheffingsmogelijkheid wordt voorzien. Toch zou kunnen worden geprobeerd om voor een heel gebied geldend ruimtelijk beleid te formuleren, waarbij wordt onderbouwd dat voor dat gebied een bepaald bouwblokken-beleid geldt. In feite is dat ook wat in de Brabantse Verordening Ruimte nu is opgenomen voor wat betreft de intensieve veehouderij. Een ontheffingsmogelijkheid gekoppeld aan een generieke regeling stuit nog op het probleem dat de op handen zijnde wijziging van de Wet op de ruimtelijke ordening (de spoedwet Wro) deze ontheffingsmogelijkheid waarschijnlijk niet toestaat. De daarin wel opgenomen ontheffingsmogelijkheid ziet enkel op “bijzondere omstandigheden” en kan – zo valt uit de toelichting op te maken – niet gebruikt worden voor gevallen die te voorzien zijn.²

² Een belangrijk onderdeel van de wetswijziging is het voor het rijk en provincies juridisch mogelijk maken om ontheffingen te verlenen van algemene regels. Ontheffingen van algemene regels uit de AMvB Ruimte en provinciale ruimtelijke verordeningen kunnen echter slechts zeer beperkt worden afgegeven. Alleen wanneer een regel een onevenredig nadeel oplevert voor het ruimtelijk beleid van respectievelijk de provincie of de gemeente kan hier sprake van zijn.

Het kabinet heeft in haar beleidsvisie eerder aangegeven dat zij mogelijk een wettelijke voorziening zal treffen om, wanneer dat nodig mocht zijn, een grens te kunnen stellen aan de omvang van veehouderijbedrijven op een locatie. Staatssecretaris Bleker heeft half maart 2012 in een Algemeen overleg in de Tweede Kamer aangekondigd dat hij met een wettelijke voorziening gaat komen. De intentie is het aantal dieren te kunnen begrenzen om excessen tegen te gaan. Overwegingen die aanleiding kunnen zijn tot het stellen van grenzen kunnen samenhangen met volksgezondheid, sociaal-economische effecten of ethiek. Bij deze eventuele maatregel gaat het dus om groei van individuele veehouderijbedrijven, niet om groei van de totale veestapel in een gebied. Het is niet waarschijnlijk dat, mocht het kabinet een dergelijk besluit neemt, het maximum van een locatie gesteld door het rijk kleiner zullen zijn dan het maximum van 1.5 hectare zoals die nu in Noord-Brabant is opgenomen in de Verordening Ruimte. Ook hier geldt trouwens dat zo'n algemene regeling waarschijnlijk geen goede ruimtelijke ordening oplevert.

4.4

DIERRECHTEN

4.4.1

ALGEMEEN

Uit de door Van Reenen in 2004 uitgevoerde ex-ante evaluatie bij invoering van het stelsel van gebruiksnormen, blijkt dat gebruiksnormen (voor maximaal toe te dienen hoeveelheid mest per hectare) alléén onvoldoende sturingskracht bieden om het mestgebruik te reguleren. Zolang er geen balans is tussen mestproductie en plaatsingsruimte voor dierlijke mest neemt de fraudedruk immers te sterk toe. Van Reenen concludeerde dat het dierrechtenstelsel een belangrijk aanvullend instrument is om het noodzakelijke evenwicht op de mestmarkt in stand te houden. Het vigerend milieubeleid is dus niet alleen in staat om een (verdere) overschrijding van de milieugebruiksruimte van de veehouderij te voorkomen na het wegvallen van dierrechten en melkquotum in 2015. Er is dus nog steeds een additioneel sturingsinstrument nodig vanaf 2015.

Het enige instrument dat direct stuurt op de omvang van de veestapel zijn de dierrechten, thans geregeld in hoofdstuk V van de Meststoffenwet. Daarbij gaat het om pluimvee en varkens. Op basis van art. 77 Meststoffenwet zullen de dierrechten per 1 januari 2015 verdwijnen. Iets minder rechtstreeks is het melkquotum, dat de productie van melk maximeert, en daarmee ook de omvang van de melkveestapel. Ook het melkquotum verdwijnt in 2015 als gevolg van liberalisering van het Europese landbouwbeleid. Aangezien het weinig zin heeft om te pleiten voor behoud van het melkquotum – zeker als dat enkel zou zijn om de omvang van de veestapel te maximeren – zal dat verder niet worden besproken.

In discussie kan nog wel zijn of de dierrechten na 2015 zouden moeten blijven bestaan en deze ook uit te breiden voor rundveebedrijven. De reden om te kiezen voor afschaffing, ter gelegenheid van de totstandkoming van de desbetreffende herziening van de Meststoffenwet, was gelegen in de verwachting dat in 2015 een situatie van evenwichtsbemesting zou zijn bereikt. In de toelichting (Kamerstukken II, 2004/05, 30004, nr. 3, blz. 30) werd dan ook een slag om de arm gehouden; de mogelijkheid van voortzetting van het stelsel van dierrechten werd uitdrukkelijk open gehouden.

In dit verband is het dan ook van belang om in de eerste plaats onder ogen te zien of de situatie is bereikt dat de dierrechten kunnen worden afgeschaft, overeenkomstig de destijds verstrekte maatstaf (evenwichtsbemesting). Zelfs indien dat het geval is, zou men nog kunnen overwegen om de dierrechten te laten voortbestaan als extra slot op de deur, met name om te voorkomen dat er wederom druk op de mestmarkt ontstaat, maar ook omdat een plafond op aantallen dieren nog steeds een – in elk geval politiek relevant – gegeven is.

Het belangrijkste bezwaar tegen het stelsel van productierechten – behalve dan de bezwaren tegen de maximalisering zelf – is dat deze rechten veel geld kosten, zodat een bedrijf dat wil uitbreiden daarin moet investeren. Dat kost geld, dat ook gebruikt zou kunnen worden voor investeringen in milieumaatregelen. Voor dat probleem is een betrekkelijk eenvoudige oplossing voorhanden, althans in juridische zin: afschaffing van de overdraagbaarheid van productierechten. Immers, doordat deze rechten schaars zijn, krijgen zij door de overdraagbaarheid ervan een waarde. In plaats daarvan zou dan een systeem kunnen worden opgezet, waarbij niet-gebruikte rechten bij de overheid kunnen worden ingeleverd, die vervolgens weer rechten kan uitdelen aan bedrijven die daar om vragen, volgens een nader te bepalen systeem. Dit brengt meer lasten voor de overheid met zich mee, maar daar staat tegenover dat er ook beleid mee gevoerd kan worden. Het te kiezen systeem van herverdeling zal daar op moeten worden afgestemd. Het ligt voor de hand te denken aan vergelijkbare systemen, zoals de CO₂-emissierechten of de ammoniakbanken (Natura 2000), zoals die in verschillende provincies zijn ontwikkeld. Een dergelijke opzet biedt ook de mogelijkheid om het aantal dieren in Nederland geleidelijk terug te brengen, eenvoudigweg door niet alle rechten die worden ingeleverd opnieuw uit te geven.

4.4.2

PROVINCIAAL STELSEL VAN DIERRECHTEN

De provincie zou er toe kunnen overgaan om, indien de wetgever mocht besluiten het toch bij afschaffing van de dierrechten te laten, zelf een systeem van productierechten in het leven te roepen. Daarbij zullen dan ook andere diersoorten, waarvan een toename wordt gevreesd, zoals koeien, geiten en schapen, vleeskalveren, betrokken kunnen worden. Daartoe dient in ieder geval een juridische grondslag voor een eventuele provinciale verordening te worden gevonden. Op het eerste gezicht zijn er twee mogelijkheden: een provinciale verordening op basis van art. 1.2 van de Wet milieubeheer of op basis van de Provinciewet. Of het mogelijk is om op een van deze twee grondslagen een provinciale verordening dierrechten te baseren zal vooral afhangen van de redengeving. Om een provinciale verordening te kunnen baseren op art. 1.2. Wet milieubeheer dient een en ander in het belang van de bescherming van het milieu te zijn. Dat is nog niet zo gemakkelijk te beredeneren, aangezien er al tal van andere instrumenten zijn om het milieu te beschermen en de beperking van het aantal dieren daar op zich slechts een indirecte relatie mee heeft. Toch is een motivering niet kansloos. Er zou bijvoorbeeld in ruime mate geput kunnen worden uit de parlementaire geschiedenis van de Wet herstructurering varkenshouderij. Deze wet werd destijds ook gemotiveerd vanuit de milieubescherming. Belangrijkste argument voor de wet was: er is geen evenwicht op de mestmarkt en om de druk op die markt te verminderen, hebben wij beperking van aantallen nodig. Eenzelfde argumentatie – in de trant van ‘extra slot op de deur’ zou ook voor Noord-Brabant kunnen worden opgebouwd.

De Provinciewet geeft in artikel 145 een zeer ruime bevoegdheid aan Provinciale staten: “Provinciale staten maken de verordeningen die zij in het belang van de provincie nodig oordelen”. Er zijn uiteraard wel grenzen aan deze verordenende bevoegdheid, maar de noodzakelijkheid van een verordening wordt door de rechter uiterst marginaal getoetst. Een verordening mag niet in strijd zijn met een hogere regeling (een wet in formele zin bijvoorbeeld), maar daar is op het eerste gezicht geen sprake van, als de dierrechten op rijksniveau vervallen.

Er zijn uiteraard allerlei varianten met dierrechten te bedenken. Bijvoorbeeld: welke dieren vallen er onder? Vleeskalveren zijn bijvoorbeeld een snel groeiende sector, waardoor dierrechten ook daar vallen te overwegen. In de tweede plaats zou men nog kunnen overgaan tot compartimentering binnen Brabant. Compartimentering is niet nodig als geen vrije handel kan plaatsvinden; bij de uitgifte van dierrechten kan het bestuur zelf als het ware compartimenteren. In het rapport van Capgemini (Veehouderij binnen de milieugebruiksruimte, 2010) worden verschillende varianten beschreven. In bijlage 1 is ter illustratie een voorbeeld van een provinciale verordening dierrechten opgenomen.

Het is aan te bevelen de dierrechten locatiegebonden en niet bedrijfsgebonden uit te geven. Het voordeel van binden aan de locatie is dat bij het uitgeven van dierrechten duurzaamheidseisen zijn te stellen aan het benutten van de dierrechten op die locatie.

4.5

GEURBELEID

Bij het verlenen van vergunningen voor veehouderijen en in de ruimtelijke ordening moet rekening worden gehouden met geuroverlast van veehouderijen. De op 1 januari 2007 in werking getreden Wet geurhinder en veehouderij (Wgv) vormt hiervoor het beoordelingskader. Deze wet geeft aan hoe bij een aanvraag voor een milieuvergunning de geuremissies uit stallen van veehouderijen en de geurbelasting op geurgevoelige objecten moet worden meegenomen. Ook heeft de nieuwe wet consequenties voor de wijze waarop in ruimtelijke plannen het aspect geurbelasting door veehouderijen een rol speelt.

Gemeenten kunnen op grond van de Wet geurhinder en veehouderij binnen een bepaalde bandbreedte variëren met de bescherming van geurgevoelige objecten. Het gaat hierbij om de maximale geurbelasting van veehouderijen met een geuremissiefactor (de maximale voorgrondbelasting) en om de vaste afstanden voor veehouderijen zonder geuremissiefactor. Hierbij dient de gemeente rekening te houden met de ruimtelijke en milieuhygiënische omstandigheden alsook met de huidige en de gewenste toekomstige inrichting van een gebied. De opgave is om, zo nodig met behulp van een eigen normstelling, een goede balans te vinden tussen agrarische ontwikkelingen, belangen van burgers in de kernen en het buitengebied en de beoogde ruimtelijke ontwikkelingen.

De gemeente heeft ook de mogelijkheid aan te geven welke cumulatieve geurbelasting (de zogenaamde achtergrondbelasting) acceptabel is en kan hierbij ook een onderscheid maken naar gebieden. Op deze wijze kan de gemeente ook bij besluiten in het kader van ruimtelijke ordening (nieuwe woningen, vergroting van bouwblokken van veehouderijen e.d.) sturen op het gebied van de (cumulatieve) geurbelasting.

Door strenge eisen te stellen (“alleen bij een lagere cumulatieve geurbelasting is er sprake van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat”) worden de mogelijkheden voor veehouderijen in ruimtelijke zin (vergroting bouwblokken, omschakeling e.d.) beperkt.

4.6

STIMULEREN MULTIFUNCTIONELE LANDBOUW

Ruimte geven aan multifunctionele en biologische landbouw kan bijdragen aan beperken van de groei van de veestapel. Multifunctionele landbouw draagt bij aan de maatschappelijke inbedding, spreidt het bedrijfsrisico en kan leiden tot meerwaarde creatie van de bedrijfsvoering waardoor schaalvergroting /specialisatie en intensivering minder noodzakelijk worden. Multifunctionele landbouw draagt bij aan plattelandsontwikkeling en een positief imago van de landbouw. Het is in Noord-Brabant mede met steun van de provincie een duidelijke pijler van de land- en tuinbouw geworden. Biologische landbouw stelt eisen aan grondgebondenheid en het sluiten van kringlopen (het realiseren van mest- en voerkringloop op het eigen bedrijf of via samenwerking met een ander bedrijf). Ook dit is een indirect instrument voor sturing van de omvang van de veestapel.

4.7

OVERIGE INSTRUMENTEN

Allerlei generieke maatregelen worden voorzien om de emissie van schadelijke stoffen tegen te gaan. Het nieuwe mestbeleid kent er enkele, de voorgeschreven technieken kunnen worden aangescherpt (en worden dat ook al deels, zie de Brabantse stikstofverordening: BBT++). Ook in het kader van het klimaatbeleid kan men zich extra generieke maatregelen indenken (zie Broeikasgas, boer en beleid; mogelijke regelingen voor emissiereductie, CLM 2011). Het Natura 2000-beleid lijkt eveneens op die koers te zitten, men zie de voorstellen in de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). Dit alles zal wellicht indirect gevolgen hebben voor het aantal dieren, maar of er een beperking van dat aantal uit voortvloeit, is nog maar de vraag. Sterker nog: veel generieke maatregelen hebben juist de bedoeling om ontwikkelingsmogelijkheden voor bedrijven veilig te stellen, zoals de PAS. Deze ontwikkelingsmogelijkheden zullen uit de aard der zaak dan vooral aantallen dieren betreffen.

4.8

HANDHAVING

In het advies van de commissie Van Doorn wordt sterk aangedrongen op een intensivering van de handhaving en het toezicht op de veehouderij. Binnen Noord-Brabant is een aantal zaken al in gang gezet. Er is een samenwerking opgezet rond handhaving van wetgeving. In de Provincie Noord-Brabant gaat het om 80 instanties waar bestuurders, managers en toezichthouders de gelegenheid wordt geboden om tot samenwerking te komen. Al deze instanties hebben de nieuwe bestuursovereenkomst 'Handhaving omgevingsrecht provincie Noord-Brabant 2007-2013' ondertekend. Deze overeenkomst heeft tot doel het realiseren en in stand houden van een gewenste milieu-, water- en omgevingskwaliteit. Dit wordt bereikt door structureel en systematisch samen te werken. In het Gezamenlijk meerjarenprogramma handhaving Noord-Brabant 2010-2012 zijn twaalf speerpunten benoemd die de komende jaren centraal staan in de handhavingssamenwerking.

Belanghebbenden zijn per speerpunt bij elkaar gebracht en hebben gezamenlijk bepaald op welke wijze het betreffende speerpunt de komende jaren ingevuld wordt. Eén van deze speerpunten is 'veehouderij en verbetering luchtkwaliteit'.

Vanuit dit speerpunt zijn de afgelopen jaren verschillende initiatieven ontplooid en producten geleverd zoals:

- een handhavingsuitvoeringsmethode voor het Besluit huisvesting die landelijk veel navolging krijgt;
- een checklist oog-en-oor waarmee waterschappen signaaltoezicht op luchtwassers voor andere bevoegde gezagen verrichten;
- organisatie van diverse trainingen en cursussen om het kennisniveau van emissie reducerende voorzieningen bij toezichthouders te vergroten;
- een Brabant brede toezichtaanpak luchtwassers die beoogt dat alle luchtwassers in Brabant in 2011 en 2012 aan een grondige én onaangekondigde milieu-inspectie worden onderworpen. Deze aanpak is in alle regionale handhavingsoverleggen met instemming ontvangen;
- veel persaandacht voor de Brabantse aanpak, onder meer in het agrarisch vakblad, De Boerderij en in het Blad Handhaving.

De opvolging van de Brabant brede toezichtaanpak luchtwassers wordt actief gevolgd. Midden 2012 wordt een tussenrapportage geleverd en begin 2013 een eindverslag met evaluatie. De voortgang van de toezichtaanpak wordt geagendeerd in de regionale en provinciale bestuurlijk overleggen.

De provincie houdt toezicht op de naleving van de Verordening Stikstof en Natura 2000. Bedrijven die willen ontwikkelen moeten vergaande emissiebeperkende maatregelen treffen. Omdat dit toezicht zich vooral richt op de beperking van de emissie van ammoniak ligt er een sterke koppeling en afstemming met het speerpunt. Alle bedrijven die als gevolg van hun ontwikkeling in aanraking komen met de Verordening Stikstof en Natura 2000 én die moeten beschikken over voorzieningen die de ammoniakuitstoot moeten beperken worden gecontroleerd.

Daarnaast wordt in 2012 onderzocht in hoeverre gemeenten en de provincie samen kunnen optrekken in het toezicht op de veehouderij. Gemeenten zijn op grond van de WABO verantwoordelijk voor het milieutoezicht in de agrarische sector.

De Provincie Noord- Brabant heeft een verantwoordelijkheid op grond van de Verordening stikstof en Natura 2000 en de Natuurbeschermingswet. Getracht wordt om door samenwerking de toezichtslast bij provincie, gemeente en bedrijf naar beneden te brengen.

De commissie Van Doorn verwacht van de overheid een strikt en adequaat toezicht en handhavingsbeleid. Dat is ook van belang om in 2014 van start te gaan met het gemeentelijk visitatieonderzoek. Met het advies van Van Doorn in de hand moet in 2012 een slag worden gemaakt in een dekkend en accuraat vergunningsoverzicht en een daaraan gekoppeld toezicht en handhavingaanpak van alle overheden. Deze aanpak moet zich richten op het hele vergunningencircuit: RO, WM, NB, IPPC en dierenwelzijn.

De provincie wordt gevraagd om al vóór 2014 met visitaties naar gemeenten te komen om met brede steun te onderzoeken hoe de gemeenten zich bezighouden met de inpassing van de zorgvuldige veehouderij in het landelijke gebied. Het zijn niet-vrijblijvende visitaties waarin de gemeente zich verantwoordt over haar gevoerde beleid: eens in de vier jaar. De provincie regelt niet alleen een visitatie maar ziet ook toe op de uitvoering (onder andere inbreng van de burgers). Het kan leiden tot beleids- en uitvoeringsaanpassingen bij de provincie en de gemeenten. De regierol wordt dus nadrukkelijk bij de provincie gelegd. Handhaving is geen apart instrument om de veestapel te reguleren, maar het kan er wel aan bijdragen dat doelstellingen worden gerealiseerd.

4.9

INSTRUMENTARIUM VOOR RIJK, PROVINCIE EN GEMEENTEN

In het voorgaande is in algemene zin ingegaan op de mogelijkheden per beleidsterrein. In deze paragraaf is een indicatie gegeven welk instrumentarium op de verschillende bestuursniveaus beschikbaar is. In veel gevallen is dat trouwens: op alle niveaus.

Mestbeleid

Het mestbeleid bevindt zich op het niveau van de rijksoverheid. Voor het realiseren (of juist niet) van mestverwerking zijn provincies en gemeenten verantwoordelijk. Indirect kan hier gestuurd worden door provincie en gemeenten, maar dat valt onder het sturingsinstrument “ruimtelijke ordening”

Emissie- en depositiebeleid

In het algemeen zal de rijksoverheid kunnen zorgen voor een afdoende wettelijke basis. Noch de Natuurbeschermingswet, noch de Wav (die trouwens wordt afgeschaft) voorzien daarin. De nationale wetgever zou ook het intern salderen kunnen afschaffen en een systeem van emissieplafonds kunnen introduceren. Bij ontbreken van een wettelijke basis biedt de provinciale milieuverordening een mogelijkheid voor emissiebeleid. Dat geldt voor een systeem van emissieplafonds en eventueel ook voor salderen met emissies.

Het rijk zou aan een beperking van de veestapel kunnen bijdragen door de PAS en de Natuurbeschermingswet aan te passen. Op provinciaal niveau zouden de mogelijkheden – die in Brabant in de Verordening stikstof zijn neergelegd – kunnen worden aangepast.

Ruimtelijke Ordening

Ruimtelijke instrumenten zijn op alle drie niveaus beschikbaar. In het algemeen is het wel zo, dat een goede ruimtelijke ordening maatwerk vergt. Een generieke regeling bij verordening of in een AMvB kan daar moeilijk aan voldoen. Een provinciale ruimtelijke verordening zal dus een ontheffingsmogelijkheid moeten bevatten, maar de mogelijkheden voor maatwerk zijn praktisch gezien beperkt omdat deze verbonden moeten zijn aan bijzondere omstandigheden en niet bedoeld zijn voor gevallen die te voorzien zijn. Het gemeentelijk niveau is, met het bestemmingsplan, het meest geschikt voor afweging in concrete gevallen. Natuurlijk kunnen provincie en rijk daar ook op ingrijpen via aanwijzingen en inpassingsplannen.

Dierrechten

De rijksoverheid zou kunnen besluiten het stelsel van dierrechten intact te laten. Bij gebreke daarvan kan een provinciaal stelsel van dierrechten worden ingevoerd, op basis van een milieuverordening of op basis van de Provinciewet.

Geurbeleid

De gemeente heeft binnen de wet de mogelijkheid om eigen normen ten aanzien van de geurbelasting te stellen. De rijksoverheid zou de “standaard” geurbelasting normen in de Wet geurhinder kunnen aanscherpen of het mogelijk kunnen maken de bestaande rechten ook te corrigeren voor emissiewaarden uit het besluit Huisvesting.

HOOFDSTUK 5 Beoordeling van de sturingsmogelijkheden

5.1

BEOORDELINGSCRITERIA

De sturingsmogelijkheden zoals die in hoofdstuk 4 zijn genoemd, zijn in dit hoofdstuk onderling vergeleken aan de hand van de volgende criteria:

- Effectiviteit (in welke mate draagt het sturingsinstrument bij aan regionale sturing van de omvang van de veestapel).
- Uitvoerbaarheid voor de overheid (is het instrument complex of zijn er hoge uitvoeringskosten).
- Uitvoerbaarheid voor de bedrijven (leidt het instrument tot extra administratieve lasten voor de bedrijven?
- Handhaafbaarheid: Hoe goed is naleving van de regels te controleren en te handhaven.
- Flexibiliteit (kan de sturing worden aangepast op basis van voortschrijdend inzicht, bijvoorbeeld strikter indien nodig en soepeler indien mogelijk).
- Robuustheid (werkt het sturingsinstrument ook als wettelijke (landelijke en Europese) kaders veranderen of is er een sterke afhankelijkheid van initiatieven van bedrijven?).
- Snelheid van invoeren (1-1-2015 operationeel).
- Rechtvaardigheid: invloed op concurrentieverhoudingen tussen – en kosten voor veehouderijbedrijven.
- Bedrijfseconomische effecten veehouderij (extra kosten ondernemers, ruimte om te ondernemen).
- Prikkeling tot innovatie (worden innovaties in de veehouderij bevorderd, is er ruimte voor een ontwikkeling richting duurzame veehouderij zoals bedoeld door de commissie Van Doorn?).
- Overige neveneffecten.

5.2

BEOORDELING EFFECTIVITEIT EN UITVOERBAARHEID

In onderstaande tabel zijn de aanvullende sturingsinstrumenten zoals genoemd in hoofdstuk 4 beoordeeld aan de hand van de in de vorige paragraaf genoemde criteria. Het wel of niet meewerken aan mestverwerking is verder niet meegenomen als sturingsinstrument, omdat het voorgenomen mestbeleid een van de aanleidingen is voor dit onderzoek.

	Emissiebeleid (provincie)	Depositiebeleid (provincie)	Ruimtelijke ordening (provincie en gemeente)	Dierrechten (provincie)	Geurbeleid (gemeenten)	Multifuncti- onele landbouw
Effectiviteit op sturing omvang veestapel	Deels, alleen emissies, waarschijnlijk alleen ammoniak Indirect	Deels, alleen natuurdoelen, stuurt niet op andere effecten Indirect	Deels, vooral beperken ongewenste ruimtelijke effecten groei veehouderijen (uitbreiden bouwblokken en omschakelingen) Indirect Daarnaast sturing op grondgebondenheid melkveehouderij Indirect	Effectief Direct	Deels Indirect Stuurt alleen op geurbelasting	Deels Indirect en vooral stimulerend, geen directe sturing
Uitvoerbaarheid (uitvoeringslast bij invoeren en uitvoeren) voor de overheid	Vertaling gebiedsplafonds naar bedrijfsplafonds is complex Emissiesaldering is weinig complex	Complex	Goed Vertrouwd instrument Bij strikt beleid (aantasting bestaande rechten) extra kosten i.v.m. planschade	Veel werk bij invoering (vaststellen nulsituatie voor veehouderijen anders dan varkens en pluimvee), uitvoering niet zo complex	Deels	Goed: alleen planologisch e stimulerende voorwaarden scheppen
Uitvoerbaarheid (uitvoeringslast bij invoeren en uitvoeren) voor de veehouderijbedrijven	Gering, maar wel extra lasten bij bedrijfsplafonds	Geen extra lasten t.o.v. huidige complexe situatie	Geen extra lasten t.o.v. huidige situatie	Gering, voor intensieve veehouderij geen extra lasten t.o.v. de huidige situatie	Geen extra lasten t.o.v. huidige situatie	Gering, onderdeel van ondernemers beslissingen
Handhaafbaarheid	Gebieds- en bedrijfsplafonds complex. Emissiesaldering goed.	Complex	In het algemeen goed Handhaafbaarheid grondgebondenheid complex	Goed	Goed	N.v.t.
Flexibiliteit: aanpasbaarheid sturing aan nieuwe inzichten	Goed	Goed	Goed	Goed	Goed	N.v.t.

	Emissiebeleid (provincie)	Depositiebeleid (provincie)	Ruimtelijke ordening (provincie en gemeente)	Dierrechten (provincie)	Geurbeleid (gemeenten)	Multifuncti- onele landbouw
Robuustheid ten opzichte van veranderingen van beleid van andere overheden	Matig Aanpassing wet nodig, kan nu mogelijk ook via PMV	Matig Onzekerheid m.b.t. toetsing RvS, mogelijk wetsaanpassing nodig	Verordening ruimte: ja Bestemmingsplannen: indirect, via gemeenten	Goed	Matig Afhankelijk van mogelijkheden Wet Geurhinder en veehouderij en besluitvorming door gemeenten Rijk wil de Wgv afschaffen.	N.v.t.
Snelheid van invoeren (1-1-2015 of eerder klaar?)	Emissiesaldering kan snel, met in acht neming van opmerking bij robuustheid Sturing via bedrijfsplafonds vergt veel tijd	Kan snel, met inachtneming van opmerking bij robuustheid	Provinciale aanpassing verordening kan snel. Doorwerking naar bestemmingsplannen vergt veel tijd	Voorbereiding kan snel worden gestart en regeling kan tijdig operationeel zijn	Goed	Langzaam en gering effect
Bedrijfseconomische effecten *	Bij zeer strikte regels zijn extra investeringen in technieken nodig	Bij zeer strikte regels zijn extra investeringen in technieken nodig	Bij zeer strikte regels geen of minder mogelijkheden voor ontwikkeling	Groot tenzij er extra rechten "verdiend" kunnen worden	Bij zeer strikte regels zijn extra investeringen in technieken nodig	Kan een verzachting zijn van de economische gevolgen van sturen op de omvang van de veestapel met andere instrumenten
Stimuleert technische innovaties	Emissiesaldering : nee Gebieds- en bedrijfsplafonds: extra milieuruimte bij toepassing technieken	Extra milieuruimte bij toepassing technieken	Nee, tenzij dit als voorwaarde wordt opgenomen bij uitbreidingen Maar deze beloning voor voorlopers volgt op een generiek strikter beleid	Overdracht van dierrechten maakt bedrijfsontwikkeling en daarmee innovatie mogelijk. Innovatie als voorwaarde stellen bij uitgifte van dierrechten: eerder/meer dierrechten bij innovatie	Innovatie (toepassing technieken) maakt bedrijfsontwikkeling mogelijk binnen geurnormen	Stimuleert wel innovatie in multifunctionele landbouw maar kan innovatie /investeringen in de veehouderij-tak afremmen

	Emissiebeleid (provincie)	Depositiebeleid (provincie)	Ruimtelijke ordening (provincie en gemeente)	Dierrechten (provincie)	Geurbeleid (gemeenten)	Multifuncti- onele landbouw
Rechtvaardigheid	Bij bijvoorbeeld emissiesaldering worden voorlopers niet beloond Beschikbaarheid en toepasbaarheid emissie reducerende technieken verschilt sterk per type veehouderij	Beschikbaarheid en toepasbaarheid emissie reducerende technieken verschilt sterk per type veehouderij	Er worden geen rechten afgenomen zonder waar verplicht planschade te betalen maar uitbreidingsmogelijkheden wel beperkt Intensieve veehouderij wordt nu veel meer gestuurd dan overige veehouderij, bij overal-sturing veehouderij wordt die scheefheid hersteld	Dierrechten voor alle diersoorten is rechtvaardiger dan huidige situatie (alleen varkens en pluimvee)	Strenger beleid treft niet alle bedrijven in gelijke mate, afhankelijk van de individuele geursituatie	Goed, gelijke kansen op multifuncti- onele landbouw
Overige neveneffecten	Meer gesloten bedrijf (weinig emissies) kan tot knelpunten leiden m.b.t. dierenwelzijn Dierenwelzijn, milieu en gezondheid kunnen op gespannen voet staan Extra investeringen in techniek leggen extra druk op schaalvergroting tenzij toepassen nieuwe verdienmodellen (in lijn met aanbevelingen van de commissie van Doorn)	Meer gesloten bedrijf (weinig emissies) kan tot knelpunten leiden m.b.t. dierenwelzijn Extra investeringen in techniek maken schaalvergroting nodig	Bij weinig ruimte voor uitbreiding druk op extra locaties en geen mogelijkheden voor "gesloten" bedrijven en goede inpassing bebouwing op bouwblok.	Andere provincies zullen zich mogelijk gedwongen voelen een soortgelijke regeling te treffen, waardoor rijksbeleid wordt gefrustreerd	Meer gesloten bedrijf (weinig emissies) kan tot knelpunten leiden m.b.t. dierenwelzijn Dierenwelzijn, milieu en gezondheid kunnen op gespannen voet staan Extra investeringen in techniek leggen extra druk op schaalvergroting tenzij toepassen nieuwe verdienmodellen (in lijn met aanbevelingen van de commissie van Doorn)	Nevenfuncties groeien uit tot een omvang die op bepaalde plekken in het buiten gebied niet wenselijk is

*= Voor alle sturingsinstrumenten geldt: hoe stringenter de sturing, hoe beperkter de economische ontwikkelingsmogelijkheden van bedrijven en dus hoe groter de bedrijfseconomische effecten. Verder geldt vooral voor het r.o.-instrumentarium dat er sprake is van een sterke gradatie van sturingsmogelijkheden en daarmee ook van de beoordeling.

Een totaalbeoordeling/ranking van de verschillende sturingsmogelijkheden beleidsopties is niet goed mogelijk. Dat is afhankelijk van het te geven gewicht aan de verschillende voor- en nadelen van de opties en de te kiezen mix van sturingsmogelijkheden.

5.3

CONCLUSIES

De te verwachten ontwikkeling van de totale veestapel in Nederland en Noord-Brabant is omgeven met een aantal onzekerheden. Voorshands is de verwachting is dat de varkensstapel gelijk blijft of iets afneemt en dat de pluimvee- en rundveestapel licht zal toenemen. Het LEI geeft aan dat het gebruikte rekenmodel de ontwikkeling van de veestapel mogelijk onderschat en dat de vele onzekerheden die er bestaan er toe kunnen leiden dat de geschetste toekomst van de agrosector er anders uit kan zien, zoals de iets positievere inschatting van de banken in dit rapport.

Bij eventueel afschaffen van het nationale systeem van (compartimentering van) varkens- en pluimveerechten in 2015 is te verwachten dat met name de Nederlandse varkens- en pluimveestapel zich (weer) verder concentreert in Noord-Brabant en Noord- en Midden Limburg, op een wijze zoals dat ook heeft plaatsgevonden in de periode 2008 - 2010.

Bouwblokken van veehouderijen zijn gemiddeld genomen ruim 1 hectare groot. Uitgaande van een maximum maat van 1,5 ha van bouwblokken is dus een toename van bebouwing voor intensieve veehouderijen mogelijk. Ook is een verdere intensivering van het gebruik van bestaande bouwblokken mogelijk (bij één bouwlaag), van circa 100 tot 125 nge per hectare bouwblok naar circa 175 tot 200 nge per hectare bouwblok. Daarmee is dan groei van de totale veestapel in Noord-Brabant mogelijk, ook bij beperking van de locatieomvang zoals dat is gedaan bij de aanpassing van de Verordening Ruimte in 2010 en 2011.

Nagenoeg alle veebedrijven in Noord-Brabant hebben te maken met een emissieplafond- en depositie als gevolg van Natura 2000. Groei van veestapel op bedrijfs- en provincieniveau is toch mogelijk binnen het emissieplafond door, naast het salderen tussen bedrijven, het toepassen van emissie reducerende staltechnieken. Circa 70% van de intensieve veehouderijbedrijven heeft nog uitbreidingsruimte binnen de geurnormen. Met staltechniek is ook de geur te reduceren zodat bedrijven die geen uitbreidingsruimte meer hebben op basis van de geurnormen(circa 30% van de intensieve veehouderijbedrijven in Noord-Brabant) nog kunnen uitbreiden en bedrijven met uitbreidingsruimte die ruimte nog kunnen vergroten.

Sturen op dieraantallen via de planologische ruimte (bouwblokken) en milieuruimte (ammoniak, geur, fijn stof) is slechts indirect mogelijk met een langzaam en onzeker effect. Deze sturing heeft verder als nadeel dat het de individuele bedrijfsontwikkeling en daarmee samenhangende mogelijkheden voor innovatie en inpassing van de bedrijven beperkt.

Gegeven de aanwezige uitbreidingsruimte van bestaande bedrijven, de onzekerheden en verwachtingen rond groei van de veestapel, de effecten die een verdere concentratie van vee op provinciaal, regionaal of lokaal niveau kan hebben op het halen van de doelstellingen op het gebied van milieu en de maatschappelijke discussies en zorgen (gezondheid, leefbaarheid, sociale cohesie) over de ontwikkeling van veehouderij is het opportuun om uit voorzorg te werken aan mogelijkheden voor provinciale sturing op de veestapel. Sturing door provincie en gemeenten kan goed samengaan met de aanpak van de commissie Van Doorn. Daarmee is draagvlak te behouden en transitie een kans te geven.

Het meest effectieve en flexibele instrument is het systeem van provinciale dierrechten, snel in te voeren en relatief gemakkelijk uit te voeren door de provincie. De provincie kan een dergelijke regeling op korte termijn aankondigen zodat de huidige omvang van de werkelijk gehouden dieren als referentie kan dienen. Daadwerkelijke invoering van zo'n regeling kan worden gezien in het licht van het besluit op rijksniveau over het al dan niet afschaffen van de dierrechten en de werking van het nieuwe meststelsel. Het belangrijkste bezwaar tegen een stelsel van dierrechten is dat deze rechten geld kosten, zodat een bedrijf dat wil uitbreiden daarin moet investeren. Dat probleem kan worden opgelost door overdraagbaarheid af te schaffen en een systeem op te zetten waarbij niet-gebruikte rechten bij de overheid kunnen worden ingeleverd, die vervolgens weer rechten kan uitdelen aan bedrijven die daar om vragen, volgens een nader te bepalen systeem. Dit brengt meer lasten voor de overheid met zich mee, maar daar staat tegenover dat er ook beleid mee gevoerd kan worden. Het is daarmee ook mogelijk te sturen op effecten op de transitie naar een duurzame veehouderij, door bij de toedeling van rechten hiermee rekening te houden. Een systeem van dierrechten stuurt direct op de omvang van de veestapel en draagt daarmee direct bij aan alle doelen met betrekking tot de kwaliteit van de woon- en leefomgeving.

Een emissieplafond en gebieds-depositieplafond dat vertaald wordt naar plafonds op bedrijfsniveau stuurt direct op het halen van de natuurdoelen, althans de bijdrage daarin van de veehouderij. Voor andere aspecten van kwaliteit van de woon- en leefomgeving is er alleen een indirecte sturing. Een dergelijk systeem is complex en moeilijk handhaafbaar. Inzet van dit instrument kan wel op gebiedsniveau strakker op een daling van de emissie en depositie sturen, verder dan de bovengrens in het kader van de Natuurbeschermingswet (de huidige depositie) en de bovengrens op basis van de provinciale stikstofverordening (depositie op basis van het gecorrigeerd emissieplafond).

De ruimtelijke ordening biedt allerlei mogelijkheden om de ontwikkeling van de veehouderij te sturen. Veel mogelijkheden zijn al opgenomen in de provinciale verordening en in bestemmingsplannen buitengebied maar veel mogelijkheden blijven vaak onbenut. Vooral als het gaat om de sturing van de melkveehouderij en de mogelijkheden om de schaarse milieuruimte en de wens tot een transitie naar een duurzame veehouderij te vertalen in ruimtelijke plannen. Sturen op de melkveestapel met grondgebondenheid en zonder dierrechten kan, maar stuurt indirect en met hoge uitvoerings- en handavingslasten en kan toch tot meer rundvee in Brabant leiden door omschakeling van akkerbouwbedrijven naar melkveebedrijven, met name in West-Brabant.

Het (gemeentelijke) geurbeleid kan slechts indirect sturen op de omvang van de veestapel, maar is wel een effectief instrument om ongewenste effecten met betrekking tot een te hoge geurbelasting te voorkomen.

Stimuleren van multifunctionele landbouw stuurt weinig en indirect op de omvang van de veestapel maar kan wel de economische effecten van andere sturingsmiddelen verzachten door middel van het aanvullen van het inkomen met verbreding en biologische landbouw.

5.4

AANBEVELINGEN

1. Deregulering leidt logischerwijze tot minder sturingsmogelijkheden van de overheid, ook ten aanzien van de regionale en lokale sturing van de veehouderij. Maatschappelijke discussies over de ontwikkeling van de intensieve veehouderij en zorgen over de effecten van de intensieve veehouderij op de woon- en leefomgeving leiden juist tot een vraag om meer sturing. De melkveehouderij wordt tot dusverre weinig in die discussies betrokken, terwijl de verdere ontwikkeling van deze bedrijven effecten met zich kan meebrengen die vergelijkbaar zijn met de effecten van de intensieve veehouderij. Instrumenten die op een eenvoudige en efficiënte wijze sturing geven aan de ontwikkeling van de gehele veehouderij zijn daarom te verkiezen boven instrumenten die in de uitvoering complex zijn en sturen op deelaspecten.
2. Kondig als provincie een systeem van locatie gebonden dierrechten aan voor in elk geval varkens, pluimvee, vleesklaveren, melkrundveehouderij (melkkoeien), geiten, schapen, konijnen, pelsdieren en paarden. Door een dergelijke regeling op korte termijn aan te kondigen kan de huidige omvang van de werkelijk gehouden dieren als referentie dienen. Daadwerkelijke invoering van zo'n regeling kan worden gezien in het licht van het besluit op rijksniveau over het al dan niet afschaffen van de varkens- en de pluimvee en daarmee ook de regionale compartimentering.
3. Voor melkrundveehouderij zou in principe een sturing op grondgebondenheid kunnen volstaan. De grondgebondenheid voorkomt dan groei van de melkveestapel in grote delen van Noord-Brabant. De toetsing en handhaving van de eis van grondgebondenheid is echter complex. Ook kan de totale melkveestapel in Noord-Brabant nog toenemen door omschakeling van akkerbouw naar melkveehouderij in West-Brabant. Om effectief te kunnen sturen op de groei van de totale Brabantse melkveestapel is een systeem van melkveedierrechten ook aan te bevelen, ook naast de eventuele eis van grondgebondenheid.
4. Het is aan te bevelen om de dierrechten niet uitwisselbaar te maken tussen onderscheiden diersoorten varkens, kippen, melkrundvee, vleeskalveren, konijnen, geiten, schapen, pelsdieren en paarden. Als rechten van een diersoort dan onderbenut raken leidt dat dan tot minder vee in Brabant en dat is wat de Statenmotie juist vraagt. Wel uitwisselbaar heeft als nadeel dat rechten van koeien kunnen verschuiven naar intensieve veehouderij wat zal leiden tot meer intensieve veehouderij. Verschuiving van intensief naar grondgebonden (koeien) kan leiden tot minder grondgebondenheid van de koeienbedrijven. Uitwisselen van intensief naar grondgebonden koeien kan wel binnen de Brabantse doelen passen als het gaat om gegarandeerde grondgebonden uitbreiding van de koeien, met name bijvoorbeeld door omschakeling van akkerbouw in West Brabant naar melkveehouderij wat dan leidt tot meer koeien in West Brabant en minder intensieve veehouderij in de rest van Brabant.
5. Extra provinciale emissie- en depositieplafonds voor de veehouderij lijken een erg complex sturingsinstrument, ook al zouden deze voor een extra borging van de gewenste afname van de depositie zorgen. Na het invoeren van dierrechten kan sturing via het emissie- en depositiespoor waar nodig een vervolgstap zijn in het kader van de aanpak "hand aan de kraan". Het afnemen van depositierechten en het aanscherpen van emissie-eisen (voor nieuwe stallen maar ook om het gecorrigeerd bedrijfsplafond te bepalen) lijken hiervoor het meest voor de hand te liggen.

6. Maak als regio (provincie en gemeenten) nog meer dan nu gebruik van de mogelijkheden die de ruimtelijke ordening biedt om te sturen op de grondgebondenheid van de melkveehouderij, het voorkomen van ongewenste effecten door lokale concentraties van veehouderijen, een evenredige verdeling van de schaarse milieuruimte en beloon in planologisch opzicht bedrijven die als voorloper initiatieven nemen die leiden tot een transitie naar een duurzame veehouderij.
7. Maak als regio (vooral gemeenten, stimulering door provincie) nog meer dan nu gebruik van de mogelijkheden die de Wet geurhinder en veehouderij biedt om te sturen op het voorkomen van ongewenste effecten door lokale concentraties van veehouderijen en te sturen op een evenredige verdeling van de schaarse milieuruimte.
8. Nu wordt overwogen om de Wet ammoniak en veehouderij en de Wet geurhinder en veehouderij in te trekken, is de nieuwe Omgevingswet wellicht een kans om de bestaande sturingsinstrumenten die die wetten bieden en de gewenste uitbreidingen van die sturingsinstrumenten een afdoende juridische basis te geven. Waarschijnlijk zal die provinciale sturing in de toekomst in een provinciale verordening op basis van die Omgevingswet moeten worden geregeld. De provincie kan zich inspannen om een inbreng te leveren bij de nieuwe wetgeving.

BIJLAGE 1

Voorbeeld provinciale verordening dierrechten

Verordening dierrechten Noord-Brabant

Artikel 1 Begrippen

1. In deze verordening en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:
 - a. bedrijf: geheel van productie-eenheden bestaande uit één of meer gebouwen of afgescheiden gedeelten daarvan en de daarbij behorende landbouwgrond, uitsluitend of onder meer dienende tot de uitoefening van enige vorm van landbouw, zulks beoordeeld naar de feitelijke omstandigheden;
 - b. varkensrecht: gemiddeld aantal varkens, uitgedrukt in varkensseenheden, dat op grond van artikel xxx in een kalenderjaar ten hoogste mag worden gehouden;
 - c. pluimveerecht: gemiddeld aantal kippen en kalkoenen, uitgedrukt in pluimvee-eenheden, dat op grond van artikel xxx in een kalenderjaar ten hoogste mag worden gehouden;
 - d. runderrecht: gemiddeld aantal runderen, uitgedrukt in rundereenheden, dat op grond van artikel xxx in een kalenderjaar ten hoogste mag worden gehouden;
 - e. geitenrecht: gemiddeld aantal geiten, uitgedrukt in geiteneenheden, dat op grond van artikel xxx in een kalenderjaar mag worden gehouden;
 - f. schapenrecht: gemiddeld aantal schapen, uitgedrukt in schapeneenheden, dat op grond van artikel xxx in een kalenderjaar mag worden gehouden;
 - g. productierecht: varkensrecht, pluimveerecht, runderrecht, geitenrecht of schapenrecht;
2. In deze verordening en de daarop berustende bepalingen wordt onder bedrijf mede verstaan: een op het Nederlands grondgebied gelegen deel van een in het buitenland gevestigd bedrijf.
3. Voor de toepassing van het bij of krachtens deze verordening bepaalde wordt geen rekening gehouden met handelingen waarvan, op grond van de omstandigheid dat zij geen wezenlijke verandering van feitelijke verhoudingen hebben ten doel gehad of op grond van andere bepaalde feiten en omstandigheden, moet worden aangenomen dat zij achterwege zouden zijn gebleven, indien daarmee niet de toepassing van deze wet voor het vervolg geheel of ten dele onmogelijk zou worden gemaakt.

Artikel 2 Algemeen

Voor de toepassing van deze verordening:

- a. worden de aantallen varkens, onderscheiden naar diercategorie, uitgedrukt in varkensseenheden overeenkomstig de in bijlage 1 daarvoor opgenomen normen;
- b. worden de aantallen kippen en kalkoenen, onderscheiden naar diercategorie, uitgedrukt in pluimvee-eenheden overeenkomstig de in bijlage 1 daarvoor opgenomen normen;
- c. worden de aantallen runderen, onderscheiden naar diercategorie, uitgedrukt in rundereenheden overeenkomstig de in bijlage 1 daarvoor opgenomen normen;

- d. worden de aantallen geiten, onderscheiden naar diercategorie, uitgedrukt in geiteneenheden overeenkomstig de in bijlage 1 daarvoor opgenomen normen;
- e. worden de aantallen schapen, onderscheiden naar diercategorie, uitgedrukt in schapeneenheden overeenkomstig de in bijlage 1 daarvoor opgenomen normen;

Artikel 3 Uitbreidingsverboden

1. Het is verboden op een bedrijf gemiddeld in een kalenderjaar een groter aantal varkens te houden dan het op het bedrijf rustende varkensrecht.
2. Het is verboden op een bedrijf gemiddeld in een kalenderjaar een groter aantal kippen en kalkoenen te houden dan het op het bedrijf rustende pluimveerecht.
3. Het is verboden op een bedrijf gemiddeld in een kalenderjaar een groter aantal runderen te houden dan het op het bedrijf rustende runderrecht.
4. Het is verboden op een bedrijf gemiddeld in een kalenderjaar een groter aantal geiten te houden dan het op het bedrijf rustende geitenrecht.
5. Het is verboden op een bedrijf gemiddeld in een kalenderjaar een groter aantal schapen te houden dan het op het bedrijf rustende schapenrecht.
6. Het is verboden anders dan op een bedrijf op enig moment een groter aantal varkens te houden dan overeenkomt met 3 varkensseenheden.
7. Het is verboden anders dan op een bedrijf op enig moment een groter aantal kippen en kalkoenen te houden dan overeenkomt met 250 pluimvee-eenheden.
8. Het is verboden anders dan op een bedrijf op enig moment een groter aantal runderen te houden dan overeenkomt met 1 rundereenheid.
9. Het is verboden anders dan op een bedrijf op enig moment een groter aantal geiten te houden dan overeenkomt met 3 geiteneenheden.
10. Het is verboden anders dan op een bedrijf op enig moment een groter aantal schapen te houden dan overeenkomt met 3 schapeneenheden.

Artikel 4 Omvang varkens- en pluimveerecht bij aanvang

1. Het op het bedrijf rustende varkensrecht op het tijdstip van inwerkingtreding van het verbod, bedoeld in artikel 3, komt overeen met het varkensrecht zoals dat onmiddellijk voorafgaand aan dat tijdstip voor het bedrijf gold op grond van de Meststoffenwet.
2. Het op het bedrijf rustende pluimveerecht op het tijdstip van inwerkingtreding van het verbod, bedoeld in artikel 3, komt overeen met het pluimveerecht zoals dat onmiddellijk voorafgaand aan dat tijdstip voor het bedrijf gold op grond de Meststoffenwet.

Artikel 5 Omvang overige productierechten bij aanvang

1. Het op het bedrijf rustende runderrecht, geitenrecht of schapenrecht op het tijdstip van inwerkingtreding van het verbod, bedoeld in artikel 3, wordt vastgesteld door gedeputeerde staten.
2. Bij de vaststelling nemen gedeputeerde staten het aantal dierplaatsen dat in de voor het bedrijf geldende onherroepelijke omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, is bepaald, of, voor zover van toepassing in een melding als bedoeld in art. 8.41 van de Wet milieubeheer zijn opgenomen, in acht.
3. Gedeputeerde staten kunnen bij de vaststelling afwijken van de in het tweede lid bepaalde grondslag, indien (hardheidsgevallen)

Artikel 6 Registratie, inname en uitgifte van productierechten

1. Een productierecht kan niet overgaan van een bedrijf naar een ander bedrijf.
2. Gedeputeerde staten registreren voor elk bedrijf het daarop rustende productierecht.
3. Een productierecht, of gedeelte daarvan, dat niet wordt gebruikt kan door een bedrijf worden gemeld bij gedeputeerde staten. Gedeputeerde staten nemen de productierechten in en doen daarvan mededeling aan het bedrijf.
4. Gedeputeerde staten kan een productierecht dat als niet gebruikt geregistreerd staat uitgeven aan bedrijven, die daartoe een aanvraag indienen.
5. Gedeputeerde staten stellen regels vast met betrekking tot de uitgifte, waarin criteria kunnen worden opgenomen met betrekking tot:
 - a. de locatie van de aanvragers
 - b. de milieutoestand van de bedrijven die een aanvraag indienen, bijvoorbeeld emissie per dierplaats, innovatie richting duurzame landbouw
 - c. de ruimtelijke aspecten
 - d. de landbouwstructuur in de provincie
 - e. in geval van melkvee: behouden van grondgebondenheid en beweiding

Colofon

REGIONAAL DE HAND AAN DE KRAAN?

Gespreksnotitie onderzoek regionaal sturen van de omvang van de veestapel

OPDRACHTGEVER:

Provincie Noord-Brabant

STATUS:

Definitief

AUTEUR:

drs. H.P.T. Ullenbroeck
ing. L.T.M. Lamers
prof. W. Bruil (IAR Wageningen)

GECONTROLEERD DOOR:

ing. L.T.M. Lamers

VRIJGEGEVEN DOOR:

drs. H.P.T. Ullenbroeck

24 april 2012

076401711:0.2

ARCADIS NEDERLAND BV
Utopialaan 40-48
Postbus 1018
5200 BA 's-Hertogenbosch
Tel 073 6809 211
Fax 073 6144 606
www.arcadis.nl
Handelsregister 9036504

©ARCADIS. Alle rechten voorbehouden. Behoudens uitzonderingen door de wet gesteld, mag zonder schriftelijke toestemming van de rechthebbenden niets uit dit document worden vervoelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotokopie, digitale reproductie of anderszins.

Colofon

REGIONAAL DE HAND AAN DE KRAAN?

Rapport onderzoek regionaal sturen van de omvang van de veestapel

OPDRACHTGEVER:

Provincie Noord-Brabant

STATUS:

Definitief

AUTEUR:

ing. L.T.M. Lamers
drs. H.P.T. Ullenbroeck
prof. W. Bruil (IAR Wageningen)

GECONTROLEERD DOOR:

drs. H.P.T. Ullenbroeck

VRIJGEGEVEN DOOR:

drs. H.P.T. Ullenbroeck

24 april 2012

076402585:0.5

ARCADIS NEDERLAND BV
Utopialaan 40-48
Postbus 1018
5200 BA 's-Hertogenbosch
Tel 073 6809 211
Fax 073 6144 606
www.arcadis.nl
Handelsregister 9036504

©ARCADIS. Alle rechten voorbehouden. Behoudens
uitzonderingen door de wet gesteld, mag zonder schriftelijke
toestemming van de rechthebbenden niets uit dit document
worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door
middel van druk, fotokopie, digitale reproductie of anderszins.