

Bijlage 9: Stand van zaken uitwerking geborgde emissiereductie ammoniak melkveehouderij

Voortgang langs drie lijnen

In de afgelopen maanden is er langs drie sporen onderzoek verricht: een juridische verkenning van de provinciale regelruimte, de ontwikkeling van een prototype stoffenbalans, en de uitwerking van de kwantitatieve analyse om tot perspectief voor de melkveehouderij te komen. Deze drie sporen hebben tot de volgende voorlopige conclusies geleid:

- Er is regelruimte voor de provincie om een geborgd systeem van emissiereductie in te voeren. De omgevingsverordening is hiervoor de aangewezen plek en het natuurspoor is het meest voor de hand liggende aangrijpingspunt. Aanpassing van de omgevingsvisie is een belangrijke eerste stap. Voor een streefwaarde voldoet aanpassing van de omgevingsvisie.
- De prototype stoffenbalans is voldoende robuust om te starten met een beloningssystematiek. Hij is echter niet voldoende robuust voor een juridisch houdbare invoering van een *normerend plafond* op bedrijfsniveau. Het is onwaarschijnlijk dat dat op termijn wel kan. Er zijn wel alternatieven: op gebiedsniveau en/of met een andere vorm van borging. Richting de volgende herziening van het omgevingsbeleid voor landbouw in 2026 werken we dit uit.
- We ronden een kwantitatieve analyse naar de effecten van een geborgde emissiereductie naar 35-45 kg/ha/jr in de melkveehouderij af in de eerste helft van 2026. Die inzichten zijn de basis voor een actualisatie van het ondersteuningsbeleid medio 2026.

We lichten de sporen nog kort toe.

Spoor 1: Juridische verkenning regelruimte.

De eerste belangrijke vraag op weg naar een normerende hectarenorm: in hoeverre mag en kan de provincie binnen de bestaande wet- en regelgeving zo'n hectarenorm invoeren? Om die vraag te beantwoorden is de afgelopen periode intern en extern onderzoek uitgevoerd. In bijlage 9 is het externe onderzoek toegevoegd. De conclusie is dat de provincie ruimte heeft om een streefwaarde of normwaarde in te voeren, maar die ruimte is wel gekaderd door wet- en regelgeving op Rijksniveau. Een streefwaarde kan vrijblijvend of (onder voorwaarden) zelfbindend voor het provinciebestuur worden ingevoerd. Dit heeft echter geen doorwerking, leidt niet tot meer vergunningsverlening en is niet noodzakelijk voor het invoeren van (ondersteunings)beleid. Daarom voldoet de beoogde aanpassing van de omgevingsvisie. Voor de invoering van een geborgd systeem is de omgevingsverordening de aangewezen plek. Het natuurspoor biedt hiervoor het meest voor de hand liggende aangrijpingspunt, al hangt dit ook af van de precieze manier van borgen.

Spoor 2: ontwikkeling stoffenbalans

Met de stoffenbalans proberen we op bedrijfsniveau zo goed mogelijk zicht te krijgen op emissies op bedrijfsniveau. Bijlage 10 geeft inzicht in de laatste stand van zaken wat betreft de ontwikkeling van de stoffenbalans. De stoffenbalans is nu een prototype en wordt de komende jaren, samen met Boerenverstand, doorontwikkeld. Uit de eerste interne analyses blijkt dat er een aanzienlijke onzekerheid zit in de uitkomsten van de stoffenbalans op bedrijfsniveau: tot wel 40%. Omdat een stoffenbalans werkt met een beperkte set gegevens in combinatie met vaste rekenregels kunnen de berekende emissies flink afwijken van de daadwerkelijke emissies. Daardoor is de stoffenbalans wel

geschikt voor een beloningssystematiek op bedrijfsniveau, maar hij geeft niet voldoende geborgd inzicht op bedrijfsniveau om te normeren. Er is te veel onzekerheid om op basis van de stoffenbalans consequenties op bedrijfsniveau op te leggen. Het is niet waarschijnlijk dat dit op termijn wel mogelijk is (toelichting in bijlage 11). Dit is ook in lijn met eerdere bevindingen van de WUR¹. Op gebiedsniveau zijn de onzekerheden en foutmarges echter een stuk kleiner.

Spoor 3: perspectief voor de melkveehouderij

Een norm invoeren verlaagt op zichzelf de emissie van de melkveehouderij niet. Daarvoor zullen er op het boerenbedrijf maatregelen genomen moeten worden. Bij invoering van een geborgde emissiereductie ammoniak is het mede de taak van de provincie om de beweging naar het plafond mogelijk te maken. Daarvoor richten we ondersteunend beleid in. We hebben in SANE hiervoor richtinggevend budget voor de startperiode gereserveerd. Medio 2026 actualiseren we het ondersteuningsbeleid. Dat doen we op basis van een kwantitatieve analyse van de bedrijfsvoering in de melkveehouderij en de relatie met een geborgde emissiereductie naar 35-45 kg/ha/jr. Die is naar verwachting in de eerste helft van 2026 is afgerond. Waarna we het ondersteuningsbeleid waar nodig actualiseren.

¹ <https://www.wur.nl/nl/onderzoek-resultaten/kennisonline-onderzoeksprojecten-lvvn/kennisonline/afrekenbare-stoffenbalans-in-melkveehouderij.htm>