



Q en A Programmatische aanpak stikstof (PAS) van LTO Nederland

versie; 18 juni 2019

van; Gerbrand van 't Klooster en Herman Litjens

Dit is een intern document voor LTO Nederland, inclusief de regionale organisaties wat weergeeft hoe de situatie is per 11 juni 2019. Er kan nieuwe informatie beschikbaar komen. Ook kunnen er aanvullende vragen komen. Het document wordt regelmatig bijgesteld de komende maanden.

1. Wat heeft de Raad van State gezegd over het PAS ?

Raad van State heeft aangegeven dat het huidige PAS niet geschikt is als toestemmingsbasis voor activiteiten gebruikt mag worden.

2. Waar bestond het PAS uit ?

Het programma bestaat uit drie onderdelen; het nemen van maatregelen om de natuur te verbeteren, het nemen van bronmaatregelen bij de veehouderij (stallen, management, aanwending) en het nemen van bronmaatregelen overig (strengere Europese eisen ten aanzien van stikstof voor industrie en verkeer) om de niet landbouw gerelateerde emissies te verlagen. De landbouw had afgesproken dat de emissies in ruim 12 jaar tijd met 10 kiloton omlaag zouden gaan. Een gedeelte van de winst die werd geboekt door de bronmaatregelen kon uitgegeven worden in de vorm van ontwikkelingsruimte.

3. Wat is de belangrijkste kritiek van Raad van State ?

Raad van State geeft aan dat ontwikkelingsruimte uitdelen wat gebaseerd is op een programma in principe mogelijk is maar er moet wel zeker gesteld worden dat de natuur er beter van wordt en dat de emissies daadwerkelijk omlaag gaan voordat er ontwikkelingsruimte uitgedeeld wordt. Volgens Raad van State is dat met het huidige PAS onvoldoende zeker. Raad van State heeft daarom een streep gezet door het PAS.

Tot nu waren beweiden en bemesten collectief vrijgesteld van de vergunningplicht. Raad van State geeft aan dat de huidige collectieve onderbouwing onvoldoende is. Raad van State geeft namelijk aan dat je per hexagoon (100 meter bij 100 meter) waar de gevoelige natuurwaarden liggen moet kunnen aantonen dat beweiden en bemesten geen gevolgen heeft. Als dat niet aangetoond wordt is er sprake een vergunningplicht.

Het beweiden van melkvee maakt volgens Raad van State onlosmakelijk onderdeel uit van de melkveehouderij en moet dus voortaan bij de vergunningverlening van een melkveehouderij betrokken worden. Het toepassen van bemesting wordt door Raad van State niet gezien als een activiteit die onlosmakelijk samenhangt met het houden van dieren en kan als een aparte

activiteit beoordeeld worden. Het hoeft volgens Raad van State niet, maar het mag ook bij de inrichtingsvergunning betrokken worden.

De discussie over de vergunningplicht voor bemesten zal zich naar inschatting van LTO Nederland waarschijnlijk toespitsen op gronden nabij (een paar honderd meter van) een Natura 2000 gebied. Bemesten op grotere afstand heeft waarschijnlijk geen significant effect op het Natura 2000 gebied. Hoe groot die afstand is moet nog worden uitgezocht.

4. Wat zijn de gevolgen van deze uitspraak ?

Bij bedrijven met een rechtsgeldige Wet Natuurbeschermingsvergunning (Wnb) is er niets aan de hand. Het maakt niet uit of deze vergunning gebaseerd is op het PAS of niet.

Er zijn ook meer dan 3200 bedrijven die geen Wnb-vergunning hebben maar wel een melding hebben gedaan in het kader van het PAS. Deze meldingen zijn door de uitspraak **niet meer van kracht**. Deze bedrijven zijn nu vergunningplichtig geworden. Een aantal bedrijven hebben hun Wnb-vergunning aangevuld met een melding. Het meldingsgedeelte is komen te vervallen.

Het Ministerie geeft in de brief van 11 juni 2019 aan de Tweede Kamer aan dat ze samen met de provincies en sectororganisaties wil zoeken naar een oplossing.

Tenslotte geldt de Wnb-vergunningplicht ook voor de bedrijven die nog helemaal geen vergunning of melding hebben gedaan. Als hun stikstofuitstoot een effect heeft op een Natura 2000 gebied, zijn ze ook vergunningplichtig, hoe klein het effect ook is.

In theorie moeten op basis van deze uitspraak alle Wnb-vergunningen voor de melkveehouderij die weidegang toepassen aangepast worden. Beweiden moet tegelijkertijd met de stalemissies beoordeeld worden. Hoe dat precies moet is nog onduidelijk.

Het Ministerie van LNV geeft in de brief van 11 juni 2019 aan dat ze de problematiek van beweiden en bemesten pragmatisch willen oplossen.

5. Moet ik nu actie ondernemen ?

Nee, in beginsel hoef je als ondernemer geen directe actie te ondernemen. Het PAS is en was een verantwoordelijkheid van het Rijk en de Provincies. Zij zijn nu aan zet hoe ze met de uitspraak willen omgaan. Daar is het wachten op. Er zijn al een aantal handhavingsverzoeken. Ook dan is het aan het bevoegd gezag (voor land- en tuinbouw zijn dat de provincies) om te reageren. Er is op dit moment nog veel onduidelijk en daarom is ons advies nu even af te wachten. Dit ook omdat we in overleg met overheden nog proberen de gevolgen helder te krijgen en deels op te lossen. Als we meer weten laten we dat horen.

Er zijn gevallen – ter beoordeling van de ondernemer zelf – waarin hij een Wnb-vergunning kan regelen (bijv. met intern of extern salderen) en soms is het slim dit te doen. Check altijd bij het bevoegd gezag (bij de veehouderij is dat de provincie of de omgevingsdienst die het namens provincie de

vergunningverlening uitvoert) of je de vergunning kunt aanvragen.

6. Raakt de uitspraak alleen de veehouderij ?

Nee de uitspraak geldt voor alle sectoren die stikstof uitstoten. Ook veel glastuinbouwbedrijven zijn door deze uitspraak vergunningplichtig geworden. Ze stoten namelijk stikstof (NOx) uit. Nu bemesten niet meer collectief vrijgesteld is, heeft de uitspraak ook gevolgen voor alle plantaardige teelten. In principe is bemesten nu vergunningplichtig voor de Wet Natuurbescherming. Discussie gaat waarschijnlijk vooral spelen dicht (tot een paar honderd meter) bij Natura 2000 gebieden. Ook alle andere economische activiteiten zoals verkeer en industrie die stikstof uitstoten op stikstofgevoelig Natura 2000 gebied hebben een Wnb-vergunningplicht.

7. Is er nog een drempelwaarde ? In het PAS was een drempelwaarde opgenomen van 0,05 mol/kg/ha depositie (neerslag op natuurgebied). Onder die waarde hoefde je niets te doen.

Door de uitspraak is er geen drempelwaarde meer. Ieder effect op een gevoelige habitat in een Natura 2000 gebied wat berekend kan worden is in principe vergunningplichtig. Het wrange is dat Rijk/provincies wel een onderbouwing hadden ingebracht om de grenswaarde van 0,05 mol/kg/ha te behouden. De Raad van State geeft aan deze te laat is ingebracht om bij de beoordeling te kunnen worden betrokken.

8. Kan er voor bemesten en weidegang niets collectief geregeld worden ?

Het ligt meer voor de hand om dit lokaal/regionaal te onderbouwen dan voor het hele land. De beheerplannen bieden wellicht daarvoor een goede mogelijkheid.

In principe kunnen er collectieve regelingen gemaakt worden maar dan moet wel onderbouwd worden dat de stikstofuitstoot op een Natura 2000 gebied op geen enkel hexagoon omhoog gaat.

Bij melkvee kan er waarschijnlijk niets collectief voor weidegang geregeld worden omdat volgens Raad van State weidegang onlosmakelijk samenhangt met de inrichtingsvergunning. Bestaande Wnb-vergunningen moeten waarschijnlijk uiteindelijk een keer aangepast worden. Voor andere sectoren met weidegang geldt waarschijnlijk hetzelfde.

Als er geen collectieve regeling mogelijk is, moet er een aparte vergunning aangevraagd worden voor bemesten of moet dit onderdeel worden van de Wnb-vergunning van de stal.

Het Ministerie van LNV geeft in de brief van 11 juni 2019 aan dat ze de problematiek van beweiden en bemesten pragmatisch willen oplossen.

9. Is beweiden in het kader van natuurbeheer ook vergunningplichtig ?

Beweiden in het kader van natuurbeheer is vrijgesteld van de vergunningplicht op grond van de Wet Natuurbescherming. Dat is ook niet aangevochten bij Raad van State. Het maakt niet uit of dit beheer door de terreinbeherende organisaties of door een veehouder gedaan wordt.

10. Is er een alternatief voor het PAS ?

Ministeries en Provincies zijn als eerste verantwoordelijk. LTO is bereid om hierover mee te denken. Een collectief programma is zeer complex. De Raad van State vraagt heel veel zekerheid. Natuurontwikkeling en maatschappelijke en economische ontwikkeling zijn per definitie onzeker. Het zal niet eenvoudig worden om een alternatief programma te ontwikkelen en als er één komt zal dit lang gaan duren voordat het afgerond is.

11. Is er nog wel een referentiedatum waarop vergunningen op gebaseerd kunnen worden ?

Bij bedrijven met een Wnb-vergunning kunnen zich baseren op de hun Wnb-vergunning. Voor bedrijven zonder Wnb-vergunning is waarschijnlijk het referentiepunt het moment waarop het Natura 2000 gebied aangewezen is. Voor habitatrichtlijn gebieden was dat 2004 en voor Vogelrichtlijngebieden ligt dat in de jaren 90.

Ministerie van LNV en provincies moeten deze exacte werkwijze nog bevestigen.

12. Kunnen er nog vergunningen verleend worden ?

Op basis van de jurisprudentie die gold voor het PAS kunnen Wnb-vergunningen afgegeven worden waarbij er geen sprake is van een projecteffect. Als je binnen de ruimte van je Wnb-vergunning blijft of van je referentieniveau van de milieuvergunning uit 2004 of eerder. Extern salderen is in principe ook weer mogelijk.

In een brief aan de Tweede Kamer van 11 juni 2019 bevestigt het Ministerie van LNV deze lijn. We gaan ervan uit dat alle provincies deze lijn gaan volgen.

Raad van State geeft daar ook bij de bestreden vergunningen rondom de Peel de ruimte voor. Belangrijk voor Raad van State is dat het stoppende bedrijf niet al ingeboekt is bij AERIUS en voor dat stoppende bedrijf al geen ontwikkelingsruimte is uitgegeven. Dubbeluitgave moet worden voorkomen.

Om ontwikkelingsruimte in het PAS uit te kunnen geven is men er vanuit gegaan dat een bepaald aantal bedrijven zou stoppen de afgelopen jaren. Terwijl ze niet zeker wisten of ze zouden stoppen. Ze hebben daarbij alleen rekening gehouden met bedrijven die buiten een kilometer liggen van een Natura 2000 gebied.

Volgens een eerdere uitspraak kan worden voorkomen dat er dubbeltellingen plaatsvinden door extern te salderen met vergunningen waarvan op 1 juli 2015 geen dieren meer aanwezig waren of met vergunningen die binnen een straal van 1 kilometer van een Natura 2000 gebied zitten. Er kan ook gesaldeerd worden met bedrijven die later gestopt zijn als 1 juli 2018.

Ministerie van LNV en provincies moeten deze exacte werkwijze nog bevestigen.

13. Mogen de provincies de "niet-benutte ontwikkelingsruimte" intrekken nu het PAS is komen te vervallen ?

Het intrekken van de niet-benutte ontwikkelingsruimte van de twee jaarstermijn maakt onderdeel uit van het PAS. Het PAS is komen te vervallen. Op basis daarvan kan er geen ontwikkelingsruimte meer ingetrokken worden. Het is wellicht wel mogelijk om op de vergunde activiteit te handhaven. Bedrijf voldoet niet aan de voorwaarden waarop de vergunning is afgegeven.

Daarnaast is er wel een algemeen artikel 5.4 in de Wet Natuurbescherming waarop vergunningen ingetrokken of gewijzigd kunnen worden. Dat artikel vraagt om een bredere motivering om vergunningen te kunnen wijzigen of in te trekken.

Kortom op dit moment is het nog onduidelijk of intrekken kan en welke voorwaarden daar eventueel aan verbonden zijn. LTO Nederland vindt echter dat het geen enkel nut heeft om dit nu toe te gaan passen omdat het intrekken van de vergunningen niet leidt tot extra ontwikkelingsruimte voor andere bedrijven. Energie kan beter gestoken worden in het oplossen van alle andere problemen.

14. Mag het rekenmodel Aerius nog steeds gebruikt worden ?

Ja dat mag, alleen Raad van State heeft aangegeven dat het niet geschikt is voor berekeningen van deposities dicht bij de bron. Dit omdat de diameter, de uittreesnelheid en gebouwmodule niet in het Aerius rekenmodel zitten. In die gevallen is het waarschijnlijk beter om Stacks te gebruiken. In de uitspraak waar Raad van State bepaald heeft dat AERIUS niet geschikt is voor bronnen dichtbij ging het om 50 meter. Als je dicht tegen een Natura 2000 gebied aanzit informeer altijd bij bevoegd gezag welk model je moet gebruiken.

15 Heeft Raad van State gezegd iets gezegd over lagere ammoniakrendementen bij combiwassers ?

Ja Raad van State heeft aangegeven dat bij sommige huisvestingssystemen (in dit geval combiwassers) je niet zonder meer uit mag gaan van het rendement van 85 % ammoniakreductie uit de RAV. Raad van State haalt daarbij het rapport van het RIVM aan. Het RIVM heeft zelf niets onderzocht maar heeft dit over genomen uit het rapport van de WUR. Uit dat rapport bleek dat de onderzochte combiwassers maar 59 % ammoniak reduceerden in plaats van de 85 % zoals dat in de RAV is opgenomen. Raad van State heeft het bevoegd gezag gevraagd om daar bij de nieuwe vergunning rekening mee te houden. Dat betekent waarschijnlijk extra salderen of aantonen dat de rendementen wel degelijk gehaald worden. Als je een vergunning aan gaat vragen met combiwassers hou dan rekening met dit voorbehoud.

LTO/POV treedt daarover in overleg met het Ministerie van IenW. Zeker ook omdat het Ministerie in een brief aan de Tweede Kamer over dit onderzoek zelf aangeeft dat ammoniakmetingen slechts indicatief waren en er geen voorbarige

conclusies getrokken kunnen worden. De WUR doet aanvullend onderzoek naar ammoniakrendementen van combiwassers.

16. Wat gaat LTO Nederland nu doen ?

We willen een structurele oplossing op de lange termijn en zonder introductie van een nieuw "stikstofrechtenstelsel". We hebben al rechten genoeg. Het zal termijn de volgende speerpunten;

- Oplossing voor bedrijven die een lopend Wnb-vergunningstraject hebben.
- Oplossing voor bedrijven die een melding hebben gedaan of een zeer klein effect ($< 0,05$ mol/kg/ha) hebben op een stikstof gevoelig Natura 2000 gebied.
- Een collectieve ontheffing voor bemesten voor een zo groot mogelijke groep, landelijk of regionaal.
- Voorkomen dat melkveehouders en andere bedrijven met weidegang allemaal hun Wnb-vergunning moeten wijzigen met bijbehorende kosten.
- Stopzetten van de procedures voor het intrekken van ontwikkelingsruimte in het kader van tweejaarstermijn PAS. Deze ontwikkelingsruimte van afgegeven Wnb-vergunningen kan toch niet ingezet worden voor andere nieuwe ontwikkelingen.
- Voortzetten van Wnb-vergunningverlening waar mogelijk, op basis van de huidige jurisprudentie. Uit de brief van 11 juni 2019 aan de Tweede Kamer lijkt het Ministerie van LNV dit ook van plan te zijn.
- Samen met POV in overleg met Ministerie van IenW over de ammoniakreductie van combiwassers.

LTO Nederland treedt in overleg met de Ministerie van LNV en de provincies.