



Afschieten PAS brengt onzekerheid

Het afschieten van het PAS door de Raad van State betekent onzekerheid voor een flink aantal pluimveehouderijbedrijven. Ook adviseurs zitten met de handen in het haar. Niemand weet nog hoe het verder gaat, al lijkt het er op dat veehouders met Natura 2000-gebieden in de regio ammoniakrechten van stoppende collega's zullen moeten bemachtigen om een vergunning te krijgen.

DOOR BERRIE KLEIN SWORMINK

De Raad van State heeft op 29 mei 2019 bepaald dat het PAS (het Programma Aanpak Stikstof) niet als basis voor toestemmingen voor uitbreiding van de ammoniak mag dienen. De toestemmingsverlening is door de uitspraak van de Raad van State daarom tijdelijk opgeschort. Plannen onder duizenden vergunningen liggen nu stil. Wat is het PAS? De bedoeling van de sinds 2015 geldende Programma Aanpak Stikstof (PAS) was om het overschot aan stikstof in natuurgebieden omlaag te

brengen en tegelijk ruimte te geven aan economische ontwikkelingen. Het PAS geeft, vooruitlopend op toekomstige positieve gevolgen van maatregelen voor beschermde natuurgebieden, alvast toestemming voor activiteiten die mogelijk schadelijk zijn voor die gebieden. Nederland heeft ruim 160 Natura 2000-gebieden. Al deze gebieden liggen binnen het Natuurnetwerk Nederland. Dit is het Nederlands netwerk van bestaande en nieuw aan te leggen natuurgebieden. De Natura 2000-gebieden zijn aangewezen onder de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Beide Europese richtlijnen zijn belangrijke instrumenten om de Euro-

pese biodiversiteit te waarborgen. Alle Vogel- of Habitatrichtlijn-gebieden zijn geselecteerd op basis van het voorkomen van soorten en habitattypen die vanuit Europees oogpunt bescherming nodig hebben.

Van de 160 Natura 2000-gebieden zijn er 118 die last hebben van een overschot aan stikstof/ammoniak.

Activiteiten die stikstofdepositie op deze beschermde en kwetsbare Natura 2000-gebieden veroorzaakten, konden dankzij het PAS-systeem worden toegestaan. Dit kon omdat was ingebouwd dat tegelijkertijd herstelmaatregelen werden uitgevoerd én maatregelen werden genomen om de stikstofemissie te verminderen. Met het PAS werd in één klap een min of meer illegale situatie rechtgetrokken van bedrijven die geen Natuurbeschermingswetvergunning hadden, maar die op basis van de toen geldende rechtspraak wel nodig hadden. In het PAS was ontwikkelingsruimte gereserveerd voor onder meer de landbouw, daarnaast was er ruimte voor infrastructurele

Van de 160 Natura 2000-gebieden zijn er 118 die last hebben van een overschot aan stikstof/ammoniak, reden voor de Raad van State om het PAS af te schieten als werkzame maatregel.

werken en industriële ontwikkeling. Een rekenmodel (Aerius Calculator) vormde de basis voor de bepaling of activiteiten wel of niet vergunningplichtig waren. Bij dreigende overschrijding van de toegestane stikstofneerslag werd vergunningverlening opgeschort.

RvS zet streep door PAS-beleid

De afdeling Bestuursrecht van de Raad van State heeft nu een streep gezet door het PAS-beleid, dat destijds door Boris van der Ham (D66) nog werd beoordeeld als 'een heel praktische oplossing voor een groot probleem tussen boeren en natuurbeschermers'. Volgens de Raad van State deugt het Nederlandse programma om stikstof terug te dringen van geen kant. 'Toekomstige besparingen' blijken helemaal niet zeker te zijn. De kwetsbare na-

tuur in Nederland is onvoldoende beschermd tegen de overheid, oordeelt de raad over het gevoerde stikstofbeleid. De vergunningprocedure onder de PAS-vlag voor onder meer stallen, snelwegen en industrie geeft te weinig zekerheid over de hoeveelheid schadelijke stikstof die in de natuur terecht komt. Het PAS als praktische oplossing is nu weer van tafel, en het probleem ligt er, inmiddels levensgroot, weer op.

Gevolgen pluimvee sector

Hoeveel pluimveebedrijven momenteel geraakt worden door het wegvallen van het PAS, is niet bekend. Wel geven adviseurs aan dat het om aanzienlijke aantallen gaat. Zeker om honderden bedrijven. "Juist in de pluimveehouderij hebben ondernemers volop gebruikgemaakt van de mogelijkheden die het PAS bood om te voldoen aan de Natuurbeschermingswet", zegt Wim Hoeve van Hoeve Advies in Rouveen (Ov.). "In de pluimveehouderij was er de afgelopen jaren volop ontwikkeling. En daarom heeft het verdwijnen van het PAS voor veel bedrijven gevolgen."

Hugo Bens, bestuurslid LTO/NOP, omschrijft de ontstane situatie als zeer zorgelijk. "Alles ligt stil momenteel. De uitspraak van de Raad van State gaat bovendien verder dan menigeen momenteel in de gaten heeft. Deze uitspraak kan bijvoorbeeld leiden tot een vergunningplicht voor (kunst)mest. Ook voor het gebruik van een houtkachel, heel gewoon op veel pluimveebedrijven, is een vergunning nodig. Als zo'n kachel nog niet op de NB-vergunning staat, zal een nieuwe aangevraagd moeten worden."

In de jaren voorafgaand aan het PAS waren de jaren 1994 (voor Vogelrichtlijngebieden), 2000 en 2004 (voor Habitatrichtlijngebieden) belangrijke referentie jaren bij het verwerven van een NB-vergunning. Veel pluimveebedrijven zijn sinds die jaren fors gegroeid. "Voor zogenoemde interimers was het PAS een uitkomst. Interimers zijn, kort gezegd, veehouders die sinds 7 december 2004 op basis van een milieuvergunning of melding zijn uitgebreid, doch zonder een natuurbeschermingswetvergunning. Daarnaast zijn er in de pluimveehouderij veel bedrijven die gestart zijn na 2004, en dus niet kunnen terugvallen op een referentiejaar. Ook zij waren aangewezen op het PAS."

Het afschieten van het PAS heeft geen gevolgen voor pluimveebedrijven met een onherroepelijke NB-vergunning. Dit geldt wel voor bedrijven waarvan de vergunning nog niet onherroepelijk was. Dit geldt voor een groot aantal bedrijven. Hun vergunningen vervallen. Een grote groep veehouderijbedrijven kon in het PAS-tijdperk volstaan met een melding. Maar meldingen zijn sinds de uitspraak van de Raad van State niet geldig meer. Het PAS bood bij ontwikkelingen met een beperkte depositie (minder dan 1 mol stikstof per hectare per jaar) de mogelijkheid een melding te doen. Wie met een melding kon volstaan, was niet vergunningplichtig. Met deze regeling werden ook duizenden bedrijven die tot 2015 ten onrechte geen vergunning hadden alsnog 'gelegaliseerd'. Met het wegvallen van het PAS is ook die meldingsmogelijkheid weg, en zijn de bedrijven weer vergunningplichtig. Juristen en adviseurs verschillen nog van mening over de vraag of en in hoeverre die bedrijven vergunningplichtig worden.

Vergunningplicht uitloopkippen

De Raad van State heeft in haar uitspraak van 29 mei tevens bepaald dat ook een vergunning nodig is voor bemesten en beweiden van grond in de buurt van Natura 2000-gebieden. Een gevolg hiervan kan zijn dat de uitloop van kippen ook mee beoordeeld moet worden. Hoe dat straks precies moet, is onduidelijk. Overigens heeft Carola Schouten, minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), recent aan de Tweede Kamer duidelijk gemaakt dat er voorlopig geen sprake zal zijn van actieve handhaving van de vergunningplicht bij beweiden en bemesten. "Toch zal er snel duidelijkheid moeten komen over de uitwerking van de vergunningplicht. We denken dat beweiden en bemesten via een aanpassing van de beheerplannen voor Natura 2000-gebieden vrijgesteld kunnen worden van vergunningplicht", zegt Bens.

Veel onduidelijkheid

Hoe nu verder? Het afschieten van het PAS heeft geleid tot veel commotie. Niet alleen bij veehouders, adviseurs en belangenbehartigers, maar ook bij overheden. De Rijksoverheid bezint zich op mogelijkheden om nieuw beleid te maken, waardoor enerzijds bedrijven niet op slot komen te zitten en grote projecten

doorgang kunnen vinden, en waarbij anderszins sprake is van bescherming van kwetsbare natuur op een manier die voldoet aan Europese afspraken.

In een brief aan de Tweede Kamer schreef minister Carola Schouten eind juni dat rijk en provincies in gezamenlijkheid nieuw beleid willen formuleren. Minister Schouten vindt dat veehouders die als gevolg van de uitspraak van de Raad van State niet meer beschikken over een Natuurbeschermingswetvergunning of een vrijstelling daarvan, daar niet de dupe van mogen worden. "Initiatiefnemers die een melding hebben gedaan of een meldingsvrije activiteit ontplooiden, hebben te goeder trouw gehandeld", aldus minister Schouten. "Om deze reden zal er geen sprake zijn van actieve handhaving; na vaststelling van de beleidslijn voor toekomstige vergunningverlening zal voor deze activiteiten gestreefd worden naar legalisatie."

Intern en extern salderen

Het is aannemelijk dat het nieuwe beleid dat de overheid wil ontwikkelen, voortborduurde op de situatie voor de introductie van het PAS in 2015. Veehouders die in die jaren een bedrijfs-situatie met meer stikstofuitstoot dan in de voor hen geldende referentiejaar wilden legaliseren, waren aangewezen op intern en extern salderen. Intern salderen houdt kort gezegd in dat een toename van stikstofdepositie is toegestaan, bijvoorbeeld als gevolg van de bouw van een nieuwe stal, indien binnen een andere stal of meerdere stallen maatregelen

ADC-toets geen oplossing voor veehouderij

Voor grote en belangrijke projecten in Nederland kan de zogeheten ADC-toets een oplossing zijn om aan de voorwaarden van de Natuurbeschermingswet te voldoen. In dat geval moet er geen alternatief zijn (A), er moet een dwingende reden van groot openbaar belang zijn (D) en tot slot moeten er (C) compenserende maatregelen worden genomen voor die extra stikstofuitstoot. Een voorbeeld van een project dat voldoet aan de eisen van de Na-

tuurbeschermingswet na toepassing van de ADC-toets is de zogenoemde Blankenburgverbinding, een nieuwe autosnelweg (A24) ten westen van Rotterdam die de A15 met de A20 verbindt. "Van een dwingende reden van groot openbaar belang is echter niet zo snel sprake", zegt advocaat Franca Damen. Ze verwacht dat de ADC-toets daarom niet bruikbaar zal zijn om veehouderijbedrijven aan de Natuurbeschermingswet te laten voldoen.

worden genomen waardoor de stikstofdepositie afneemt. Per saldo neemt de stikstofdepositie dan niet toe.

Voor extern salderen gelden strikte voorwaarden. Een bedrijf dat wil uitbreiden koopt in feite stikstofruimte (ammoniak) van een ander bedrijf waarvan de vergunning dan wordt ingetrokken. Het stoppende bedrijf moet een rechtmatige stikstofdepositie veroorzaken op een Natura 2000-gebied. Dat betreft bedrijven die er al waren voordat het Natura 2000-gebied is aangewezen en die sindsdien niet veranderd zijn; of bedrijven die voor 1 juli 2015 een Natuurbeschermingswetvergunning hadden. Het moet bovendien gaan om depositie op hetzelfde Natura 2000-gebied, het is niet mogelijk stikstofdepositie uit het ene Natura 2000-gebied aan te wenden voor depositie op een ander gebied.

"Het aanvragen van een Natuurbeschermings-

wetvergunning in combinatie met extern salderen is sinds de Raad van State-uitspraak weer toegestaan", zegt adviseur Hoeve. "Op dit moment zijn er echter nog te veel onduidelikheden om er daadwerkelijk mee aan de slag te gaan. Het ministerie van LNV werkt aan een handreiking voor extern salderen die in het jaar klaar moet zijn. Als adviseurs weten we bijvoorbeeld nog niet met welk rekenmodel we moeten werken."

Depositiebank

In het verleden hebben enkele provincies (Noord-Brabant, Gelderland en Utrecht) gewerkt met een zogenoemde depositiebank. Voor deze aanpak zou de overheid ook kunnen kiezen. In provinciale depositiebanken zit het stikstofdepositiesaldo van stoppende bedrijven en dat kan worden gebruikt voor het wijzigen en/of uitbreiden van andere bedrijven. Een depositiebank heeft daarmee een vergelijkbare werking als extern salderen. Je voorkomt echter dat er een levendige handel in ammoniakrechten ontstaat die voor veehouders die hun bedrijf willen ontwikkelen, kostprijsverhogend werkt. Hoeve: "Het verleden heeft ons geleerd dat de drie depositiebanken die er geweest zijn, voor de rechter geen stand hielden. Daarom acht ik het minder waarschijnlijk dat beleidsmakers voor depositiebanken kiezen. Maar toch zou het kunnen dat de overheid hierop aanstuurt, want waar moeten activiteiten als industrie en infrastructuur, zoals de aanleg van wegen en woonwijken, anders hun compensatie weghalen?" Adviseurs ervaren dat veel pluimveehouders zich belemmerd voelen door de actuele ontwikkelingen als gevolg van het buiten werking



FOTO: HANS BANNUS

Intern salderen was onder het PAS dé oplossing, echter na het afschieten van het PAS kan alleen nog worden uitgebreid door extern salderen. Hoe, daar is nog onduidelijkheid over.

stellen van het PAS. "Meerdere keren per week krijg ik telefoontjes van pluimveehouders die willen weten, hoe dit voor ze uitpakt", vertelt Hoeve. "Heb ik nou een vergunning of niet?", is een vraag die me vaak gesteld wordt. Helaas kunnen mijn collega's en ik geen volledige duidelijkheid verschaffen. Het is gewoon een lastige tijd. Het komende half jaar zal de overheid moeten komen met een aangepast en bruikbaar stikstofbeleid. Pas dan kunnen ondernemers de voor hen beste keuzes maken."

Samen optrekken

Belangenbehartiger Hugo Bens stelt vast dat de pluimveehouderij er niet bij gebaat is om de zwarte piet bij andere agrarische sectoren neer te leggen. "Natuurlijk heeft de rundveehouderij via het voerspoor veel meer mogelijkheden om de stikstofdruk te verminderen. Maar dat weten ze in die sector zelf ook wel. Belangrijker is het om als agrarische sector gezamenlijk op te trekken. Momenteel zijn er veel krachten die krimp van de Nederlandse veehouderij een goede oplossingsrichting vinden. Als sector moeten we

eensgezind duidelijk maken dat je hiermee geen problemen oplost, maar juist veroorzaakt. Als belangenbehartigers moeten we politiek en maatschappij duidelijk maken, hoe groot het economisch belang van de agrarische sector is. Aan primaire agrarische bedrijven ontnemen diverse andere bedrijven hun bestaansrecht. Bijna de helft van het Nederlandse handelsoverschot is te danken aan de handel in land- en tuinbouw gerelateerde goederen. Acht procent van de Nederlandse beroepsbevolking is werkzaam in de Agrifood-sector."

'Gewoon doorgaan met kippen houden en verzorgen'

Het buitenwerking stellen van het PAS door de Raad van State heeft vergaande gevolgen, ook voor bedrijven in de pluimveehouderij. Maar het is niet verstandig om nu op de noodrem te trappen, vindt Jan Bouwman van Agra-matic in Ede. Als adviseur komt hij veelvuldig bij pluimveehouders over de vloer.

Wat adviseert u pluimveehouders?

"Momenteel is simpelweg niet te zeggen hoe de overheden het verdwijnen van het PAS precies gaan ondervangen. Het heeft niet zo veel zin om van alles te roepen. Daarom adviseer ik klanten om gewoon door te gaan met het houden en verzorgen van hun kippen. Ik hou me vast aan de Kamerbrief van minister Carola Schouten waarin ze de Tweede Kamer belooft dat bedrijven geen nadelige gevolgen mogen ondervinden van het verdwijnen van het PAS. Als adviseurs zijn we heel benieuwd naar waar de overheid mee gaat komen."

Hoe groot is de impact van het verdwijnen van het PAS op bedrijven in de pluimveehouderij?

"Exacte aantallen bedrijven kan ik niet noemen. Gelukkig hebben veel pluimveehouders al ruim voor de introductie van het PAS in 2015 een Natuurbeschermingswetvergunning (NB-vergunning) aangevraagd en gekregen. Ook bedrijven die tijdens het PAS-tijdperk een definitieve vergunning toegewezen gekregen hebben, kunnen deze behouden. Zorgen zijn er over de categorie bedrijven die nog niet over een definitieve vergunning be-

schikken. En dat geldt ook voor pluimveebedrijven die onder het PAS-regime niet vergunningplichtig waren, maar met een melding konden volstaan. Deze bedrijven hebben niets meer. Naar schatting hebben we in de pluimveehouderij te maken met circa honderd bedrijven die niet over een toereikende NB-vergunning beschikken. Directe gevolgen zijn er voor bedrijven die bezig zijn met een project, bijvoorbeeld het creëren van extra ruimte voor een wintertuin, en waar nog geen vergunning voor was afgegeven. We zien dat momenteel projecten stilliggen."

Wat is er mogelijk voor bedrijven die nu een NB-vergunning willen aanvragen?

"Aanvragen van een NB-vergunning is nog steeds mogelijk. Al zullen provincies binnenkomende aanvragen momenteel niet direct in behandeling nemen. Een vergunning aanvragen, kan met behulp van intern en extern salderen zoals voor de komst van het PAS in 2015 ook gebeurde. De kern van het verhaal is dat een bedrijfsontwikkeling niet mag leiden tot een grotere stikstofbelasting van Natura 2000-gebieden. Als je dat kunt bereiken door intern salderen of het overnemen van ammoniakrechten van een stoppende collega, is het goed. Overigens is dat laatste makkelijker gezegd dan gedaan. Er komt veel rekenwerk aan te pas om te bepalen wat de ammoniakuitstoot van een stoppend bedrijf betekent voor verschillende natuurgebieden, en wat de gevolgen voor de natuur zijn als je die ammoniakuitstoot verplaatst naar een zich ontwikkelend bedrijf."

Betekent dit dat er weer een handel in ammoniakrechten gaat ontstaan?

"Omdat dit behoorlijk complex is, zal het nog wel even duren voor er echt sprake is van handel. Maar die gaat er vast weer komen. Voor pluimveehouders die overwegen te stoppen met het bedrijf, is mijn advies om de aanwezige NB-vergunning niet zonder meer te laten vervallen."

Wat vindt u zelf van de huidige ontwikkelingen?

"Het gaat om het beschermen van natuur tegen een overmaat aan stikstof die vanuit de lucht naar beneden komt als gevolg van een hoge concentratie ammoniak in de lucht. 40% van die ammoniak is volgens wetenschappers afkomstig uit de landbouw. Wat er bij mij niet in wil, is dat de veehouderij nog steeds als boosdoener wordt aangemerkt, en dat de concentratie ammoniak in de lucht niet afneemt. Dit staat in contrast met mijn waarneming dat in de veehouderij, met name in de pluimveehouderij, de afgelopen tien jaar enorm veel is gedaan aan het terugdringen van de uitstoot van ammoniak. Alle nieuwe stallen werken met emissie-arme systemen. Mogelijk minder goed functionerende luchtwassers worden in de pluimveehouderij vrijwel niet toegepast. Kortom: de oorzaak van nog steeds te veel ammoniak in de lucht hoeft je niet te zoeken in de pluimveehouderij. Daarom mogen zeker pluimveehouders wat mij betreft niet de dupe worden van het gesteggel over de toepassing van de Natuurbeschermingswet."