



Evaluatie van het advies van de Commissie Remkes inzake beweiden en bemesten¹

Samenvatting

De Commissie concludeert in zijn algemeenheid dat beweiden en bemesten niet hoeft te worden meegenomen op het niveau van het individuele bedrijf. De Commissie legt hiermee de uitspraken van het Europees Hof en van de Raad van State grotendeels naast zich neer mede op grond van feitelijke vaststellingen die anders zijn dan waar de Raad van State vanuit ging.

Opmerkelijk is verder dat de deelnemers aan de in dit kader gehouden expertsessie voor een zeer belangrijk deel aan de WUR verbonden zijn. Immers, WUR is niet bepaald het instituut dat de afgelopen decennia voorop liep bij de bescherming van natuurbelangen. MOB of één van de met MOB samenwerkende juristen zijn niet uitgenodigd. Kortom de expertgroep was nogal eenzijdig van samenstelling.

Van 19 december 2019 dateert het advies van de Commissie. Van dezelfde dag dateren enkele uitspraken van de Rechtbank Noord-Nederland. Hierin constateert de Rechtbank dat een uitzondering op de vergunningplicht niet mogelijk is op grond van de uitspraak van de Raad van State van 29 mei 2019. Een tiental besluiten, inhoudende afwijzing van onze verzoeken tot handhaving van 2018, zijn door de rechter daarom vernietigd. Het advies van de Commissie is hiermee dus alweer achterhaald.

Waarom MOB een vergunningplicht wil voor beweiden en bemesten?

De vergunningverlening in Nederland gaat uit van het begrip “inrichting”. Voor een agrarisch bedrijf betekent dat het gehele bedrijf, inclusief stallen en omliggende gronden als akkers en weiden, die worden gebruikt voor beweiden en bemesten². Beweiden en bemesten zijn onlosmakelijk verbonden met de productie van mest in de stal. Het gaat dus om één inrichting: (1) stal en (2) de weilanden en (3) de akkers van dezelfde boer. Als een veehouder geen mest aanwendt op zijn eigen bedrijf, maar afvoert aan een ander bedrijf, dan is er geen sprake van één inrichting en zijn aparte vergunningen nodig.

Beweiden en bemesten bij elkaar zorgen niet zelden voor een even hoge ammoniakemissie en/of depositie op natuurgebieden als de stalemissie. Beweiding is veelal onlosmakelijk verbonden met het houden van de dieren in de stal. Beweiding en bemesting zijn dus samen met de stalemissie activiteiten van de inrichting. Een integrale vergunningplicht voor zowel (1) stalemissies, (2) beweiden, en (3) bemesten is daarom onontkoombaar. Ook in de industrie is het niet mogelijk om een deel van een inrichting uit te zonderen van de vergunningplicht. Bij industriële bedrijven c.q. inrichtingen worden zelfs ook altijd de NO_x-emissies als gevolg van transport meegenomen.

Vee in de weide zorgt voor minder ammoniakemissie dan vee op stal. Een gecombineerde vergunningplicht voor stalemissies, beweiden en bemesten zal dan ook gaan leiden tot een bonus om meer vee in de weide te gaan houden in plaats van op stal.

¹ Bemesten en beweiden in 2020/Tussentijds advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek/ Aanbevelingen voor korte

² <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/activiteitenbesluit/begrip-inrichting/vragen-en-antwoorden/begrip-inrichting/wanneer-sprake-0/>

Beweiden een apart project waarvoor een passende beoordeling moet worden gemaakt?

Wat betreft beweiding stelt de Commissie dat beweiding, behalve in de stal, ook in het weiland tot emissie-reductie leidt omdat uit weidemest minder stikstof ontsnapt dan uit stalmest. Daarom zou dit gebruik in het kader van art. 6 lid 3 Hrl niet verder beoordeeld hoeven te worden. Nu lijkt de Commissie niet te zeggen dat dit vergunningvrij kan, maar de minister interpreteert het blijkens de kamerbrief kennelijk wel zo.

Maar ook de Commissie gaat eraan voorbij dat de weide-emissie binnen het project “stal+beweiding” wel degelijk een extra projectdepositie veroorzaakt. Dat de bemestingsemis­sie lager is wanneer er beweid wordt is zijn algemeenheid juist, maar die bemesting is volgens de Commissie dan een ander project. Dit heeft als gevolg dat dan sprake is van extern salderen. De vraag of het project significante gevolgen veroorzaakt, gaat daar aan vooraf. In dat geval zal dus toch een passende beoordeling moeten maken voor de weide-emissie. Dat zou vergunningverlening alleen nog maar complexer maken.

Beweiden en bemesten zijn vaak verbonden met de productie van de mest in de stal. Het gaat dan dus om één inrichting: stal plus de weilanden plus de akkers van dezelfde boer.

Er moet dus één vergunning komen voor de inrichting, Dat in bepaalde gevallen kan worden gesproken van een vergunde situatie van voor 2004 betekent alleen dat dit in een passende beoordeling als vergund kan worden beschouwd en niet opnieuw getoetst hoeft te worden Maar dat kan alleen indien er sprake is van continuïteit (lees: ongewijzigde bedrijfsvoering) van het bedrijf, d.w.z. geen wezenlijke veranderingen, uitbreidingen, etc. Vraag: welk agrarisch bedrijf is sinds 2004 niet uitgebreid c.q. de veestapel veranderd?

Natuurvergunningverlening in de industrie

Bij vergunningen van industriële inrichtingen wordt altijd de som van *alle* stikstofemissies meegenomen, zowel de puntbronnen als de diffuse bronnen. Dit betekent dat verkeer binnen de inrichting, maar ook van/naar de inrichting integraal in de vergunning verplicht moet worden meegenomen in de aanvraag o vergunning. Niet in te zien valt dat dit voor agrarische inrichtingen anders zou kunnen zijn.

Verdere opmerkingen met betrekking tot het advies

De centrale premisse van het advies is dat bemestingsemis­sies zeker zijn afgenomen sinds de referentiedatum van 2004 (tenzij het grondgebruik is veranderd) omdat alle landbouwgronden maximaal bemest worden tot de toegestane norm en die norm in de jaren is aangescherpt. Dat dit meestal uit bedrijfseconomische overwegingen zo gaat is wellicht aannemelijk te maken, maar of hier op voorhand zonder nader onderzoek altijd van mag worden uitgegaan, is te kort door de bocht. Deze vooronderstelling wordt ook nergens onderbouwd met verwijzing naar literatuur. Als dit op voorhand niet vaststaat zal het moeilijk worden om aan een passende beoordeling en een vergunningenstelsel te ontkomen omdat niet mag worden uitgegaan van gemiddelden.

Daar komt bij dat Remkes voorbij lijkt te gaan aan de jurisprudentie in uitspraak 201211640³. De Commissie verwijst naar de bemestingsemis­sie op de referentiedatum, maar als daarna de bemestingsregels zijn aangescherpt, en er dus minder emissie is geweest, dan is het project niet voortgezet voor het meerdere en geldt die lagere emissie na aanscherping als de referentie. Dan kan er in de nieuwe situatie dus ook een toename zijn.

Daarnaast gaat de Commissie uit van het standhouden van de standstill jurisprudentie die door ons uitdrukkelijk ter discussie wordt gesteld. Remkes gaat er vanuit dat als de stikstofdepositie daalt er op voorhand geen significante effecten kunnen optreden, er geen passende beoordeling hoeft te worden gemaakt en er geen vergunning plicht ex art 6 lid 3 bestaat. Maar ook de AG heeft er op gewezen dat stand still niet volstaat voor art 6 lid 3 maar dat een forse reductie nodig is.

De Commissie stelt ook dat mestaanwending wijzigt in verband met de cyclus van wisselteelten, maar over het geheel van de gebruikelijke cyclus in de regel constant is. Hiermee wordt in feite uitgegaan van de aanname dat er sprake is van één enkel project. De vraag is of dat zo mag worden gezien. Het Europese Hof wijst er in punt 83 van het arrest op dat als er geen sprake is van *continuïteit en volledige overeenstemming, met name voor wat betreft de plaatsen en de voorwaarden waaronder de activiteit wordt uitgevoerd*, dat dan niet kan worden gesproken van één project, maar is er sprake van steeds nieuwe projecten waarvoor een passende beoordeling moet worden gemaakt.

³ <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@92743/201211640-1-r2/#highlight=201211640>

Concreet plan tot halvering van Nederlandse stikstofemissie ontbreekt

De Commissie schrijft: "De hoofdlijn van het eerste advies was dat maatregelen dienen te worden getroffen, gericht op substantiële emissiereductie en geloofwaardig en aantoonbaar herstel van Natura 2000-gebieden". Echter, een concreet plan met maatregelen, met als doel een halvering van de stikstofemissies in Nederland, is er nog steeds niet. Aan deze randvoorwaarde is dus al niet voldaan. Dit zal ook problematisch worden met betrekking tot de instelling van een drempelwaarde.

Spoedwet

Als gevolg van de Spoedwet aanpak stikstof komt de vergunningplicht te vervallen voor bemesten waarvan op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat het significante gevolgen kan hebben voor stikstofgevoelige natuurwaarden in Natura 2000-gebieden. Dat kan echter niet omdat er nog geen concreet plan van maatregelen is met als doel een halvering van de stikstofemissies in Nederland.

Vergunde ammoniakemissies geen emissierechten

Overigens zijn vergunde ammoniakemissies geen emissierechten in de zin van de RIE, waaronder ook de grotere agrarische bedrijven vallen. Ze kunnen dus ook niet worden verhandeld middels externe saldering noch kan de boer compensatie verlangen van de overheid bij inname.