

Q & A over de uitspraak voorzieningenrechter Noord-Nederland over uitbreiding melkveehouderij

Wat houdt de uitspraak van de voorzieningenrechter in?

Bij uitspraak van 11 maart 2021 heeft de rechtbank Noord-Nederland een besluit tot verlening van een Wnb-vergunning voor het wijzigen van een melkveehouderij vernietigd. Het ging specifiek om het gebruik van een Rav-code (emissiefactor voor ammoniak) in het kader van een aanvraag van een Wnb-vergunning op grond van artikel 2.7 van de Wet natuurbescherming voor de wijziging van een veehouderijbedrijf. De voorzieningenrechter ging – kort gezegd – vanwege onzekerheden ten aanzien van de werkelijke emissie van ammoniak zonder nadere onderbouwing niet mee in de stelling dat de wijziging in het veehouderijbedrijf ten opzichte van de bestaande, vergunde situatie (toepassen emissiearme techniek en ontstane emissieruimte volledig opvullen met meer dieren) niet kon leiden tot een toename van de stikstofdepositie op de betrokken Natura-2000 gebieden. De rechter wees in dit verband op de hoge eisen die in de jurisprudentie worden gesteld aan de vereiste zekerheid dat een project niet leidt tot significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied. Die eisen vloeien voort uit het voorzorgsbeginsel dat ten grondslag ligt aan de in de Habitatrictlijn voorgeschreven specifieke toets van projecten en plannen met mogelijk significant negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied, waaraan artikel 2.7 van de Wet natuurbescherming invulling geeft. Gelet op de onzekerheid had de provincie Friesland volgens de rechter geen vergunning mogen verlenen.

Waar gaat de casus over?

De uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland heeft betrekking op een door de provincie Friesland afgegeven (uitbreidings-)vergunning van een melkveehouderij. Door intern te salderen – met gebruik van emissiearme technieken – werd overeenkomstig de gemaakte berekeningen met AERIUS vastgesteld dat het project ten opzichte van de bestaande, vergunde situatie niet tot een toename aan stikstofdepositie op voor stikstof gevoelige Natura 2000-gebieden zou leiden. Als er geen sprake is van een toename van stikstofdepositie in een daarvoor gevoelig Natura 2000-gebied, kunnen op voorhand significant negatieve effecten als gevolg van stikstofbelasting voor dat gebied worden uitgesloten. Aangezien er buiten stikstof ook geen andere negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden aan de orde waren, had de provincie positief op de vergunningaanvraag beslist.

De rechtbank Noord-Nederland heeft, oordelend naar aanleiding van een verzoek om een voorlopige voorziening van een milieuorganisatie, direct uitspraak gedaan in de hoofdzaak en het besluit tot verlening van de vergunning vernietigd, omdat er wetenschappelijke twijfel is of ten opzichte van de bestaande situatie geen toename van de stikstofbelasting plaatsvindt.

Wat gaat het bevoegd gezag de komende tijd doen in deze zaak?

De Gedeputeerde Staten Fryslân hebben op 30 maart jl. hoger beroep ingesteld. De minister van LNV ondersteunt dit hoger beroep en heeft zich als partij hierbij gevoegd.

Wat betekent deze uitspraak voor Wnb-vergunningen die in behandeling zijn en die zich baseren op emissie reducerende technieken?

Er is op dit moment onvoldoende aanleiding om de vergunningverlening of het afgeven van een positieve afwijzing stil te leggen. Lopende vergunningaanvragen kunnen worden voortgezet. Het gaat om een uitspraak in eerste aanleg waartegen hoger beroep wordt aangetekend.

Om hoeveel Wnb-vergunningen gaat het (afgegeven en in behandeling)?

Dat is op dit moment onbekend.

Kunnen boeren nog nieuwe Wnb-vergunningen aanvragen op basis van intern salderen via emissie reducerende technieken en voor innovatie in het algemeen?

Door de inwerkingtreding van de Spoedwet aanpak stikstof op 1 januari 2021 geldt er als door intern salderen een toename van stikstofemissie ten opzichte van de bestaande, vergunde situatie wordt voorkomen niet langer een vergunningplicht op grond van de Wet natuurbescherming. De uitspraak van de Raad van State over de [Logtsebaan](#) heeft dit bevestigd. Agrariërs kunnen wel een vergunningaanvraag indienen om daarmee een positieve afwijzing op de vergunningaanvraag te krijgen. Dat is qua rechtskracht in beginsel hetzelfde als een vergunning.

Als er hoger beroep is aangetekend, ligt de Wnb-vergunningverlening dan stil tot de uitspraak?

Nee, er is op dit moment onvoldoende aanleiding om de Wnb-vergunningverlening of het afgeven van een positieve afwijzing stil te leggen. Lopende vergunningaanvragen kunnen worden voortgezet. Het gaat om een uitspraak in eerste aanleg waartegen hoger beroep is aangetekend.

Wat zijn de mogelijke gevolgen van deze uitspraak voor de legalisatie van de PAS-melders?

Op dit moment buigen Rijk en provincies zich over de mogelijke gevolgen van de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland voor de legalisering van meldingen. Rijk en provincies zoeken een passende oplossing.

Dreigt er een nieuwe categorie melders te ontstaan?

Nee, Rijk en provincies zoeken een passende oplossing.

Heeft deze uitspraak ook effect op extern salderen en verlesen in het kader van de Wet natuurbescherming?

De uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland heeft betrekking op een door de provincie Friesland afgegeven Wnb-vergunning voor de uitbreiding van een melkveehouderij. Door intern te salderen – met gebruik van emissiearme technieken – werd toegestaan om uit te breiden. Uit de AERIUS-berekening bleek dat het project ten opzichte van de referentiesituatie niet tot een toename aan stikstofdepositie zou leiden.

De door de rechter geconstateerde onzekerheid over de stikstofdepositie op een voor stikstof gevoelig Natura 2000-gebied kan ook gevolgen hebben voor die gevallen waarin sprake is van extern salderen en/of verlesen met depositiereductie die wordt gecreëerd door toepassing van emissiearme technieken in stallen.

Overigens wordt bij extern salderen uitgegaan van de toegestane feitelijk gerealiseerde capaciteit, inclusief een generiek afromingspercentage van 30% van de depositieruimte dat ten goede komt aan de natuur.

Wat gaat het Rijk doen om aan te tonen dat emissiereductietechnieken ook daadwerkelijk zo werken als verwacht?

Zoals aangegeven in [de Kamerbrief](#) van 13 oktober 2020 over het advies van de Commissie van Deskundigen Meststoffenwet (CDM) aan de Tweede Kamer, bevestigt CDM dat emissiearme stallen niet in alle gevallen de beoogde emissiereductie opleveren. In extreme gevallen kan dat zelfs inhouden dat er geen emissiereductie plaatsvindt. Dit is soms toe te wijzen aan verkeerde inbouw

of wijziging van de gebruikte techniek en soms aan het management van het emissiearme systeem door de veehouder.

In de hierboven genoemde Kamerbrief is aangegeven welke acties in gang zijn gezet, waaronder onderzoek naar stalmanagement van emissiearme stallen en de ontwikkeling van een protocol voor de inzet van sensoren bij directe continue bedrijfsmonitoring van emissies. Ook zijn naar aanleiding van het advies van de Taskforce versnelling innovatieproces stalsystemen 20 pilots [aangekondigd](#) voor een nieuw systeem van regelgeving, gebaseerd op bedrijfsemissieplafonds voor ammoniak en continue metingen van ammoniakemissie met sensoren. Een dergelijke transitie kost naar verwachting 4 – 5 jaar.

Zijn de emissiefactoren voor ammoniak voldoende wetenschappelijk onderbouwd? Is er sprake van onzekerheden?

De emissie per dierplaats per jaar uit een stal wordt berekend met emissiefactoren. Er zijn emissiefactoren voor zowel stallen zonder emissiereducerende techniek als voor stallen met emissiereducerende techniek. De emissiefactoren voor ammoniak uit stallen in de Regeling ammoniak en veehouderij (Rav) van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) zijn tot stand gekomen op basis van de beste beschikbare wetenschappelijke meetmethode en beoordeling volgens een procedure die ook internationaal wordt toegepast. Ze zijn in internationale vergelijking goed, zoals is aangegeven in het [advies](#) van het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof.

Als er duidelijke aanwijzingen zijn dat een emissiefactor onjuist is, wordt nader onderzoek gedaan dat kan leiden tot aanpassing van de emissiefactor. Het rendement van emissiereducerende techniek wordt in praktijkstallen beoordeeld bij goed gebruik van die techniek. De feitelijke emissie kan circa 15 tot 30% afwijken van de berekende emissie, bijvoorbeeld als gevolg van bedrijfs-specifiek voer- en ventilatiemanagement. Het CBS/CDM-onderzoek waar de uitspraak van de voorzieningenrechter naar verwijst, laat zien dat de techniek in de praktijk mogelijk niet goed gebruikt wordt. Het rendement wordt dan niet gehaald en de onzekerheidsmarge neemt toe.

Welke concrete stalinnovaties (technieken) zijn nog in ontwikkeling? Hoe wordt dat gevalideerd?

Er zijn meerdere innovatieve stalsystemen die zich in verschillende stadia van ontwikkeling bevinden. Voordat een stalsysteem erkend wordt en op de Rav-lijst wordt opgenomen, moeten bij tenminste 4 stallen metingen uitgevoerd worden op basis van de best beschikbare wetenschappelijke meetmethode en moet de beoordelingsprocedure van de Technische Advies Pool (TAP) succesvol worden doorlopen. Deze route is ook toegepast bij de bestaande op de Rav opgenomen systemen.

Overzichten van deze nog niet bewezen stalsystemen zijn te vinden op onder andere de websites van RVO <https://www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/innovatie-en-verduurzaming-stallen> (Subsidiemodules brongerichte verduurzaming stal- en managementmaatregelen) en van de provincie Noord-Brabant (lijst innovatieve stalsystemen): <https://www.brabant.nl/onderwerpen/platteland/veehouderij/innovatie/innovatieve-stalsystemen> Deze systemen kunnen alleen toegepast worden als proefstal na beoordeling door deskundigen en goedkeuring door het bevoegd gezag.

Heeft de uitspraak gevolgen voor het innovatiespoor ten behoeve van reductie van stikstofemissie? Of komt (verplichte) opkoop van veehouderijbedrijven nu dichterbij?

In [de huidige aanpak](#) van de stikstofproblematiek is een pakket maatregelen voor de landbouw opgenomen, met daarin een balans voor boeren die willen blijven en boeren die gaan stoppen.

Voor de blijvende boeren heeft het kabinet een maatregelpakket opgesteld dat gericht is op innovatie en ondersteuning van eerste investeringen in staltechniek. Voor boeren die willen stoppen zet het kabinet in op maatregelen om boeren hierbij te ondersteunen.

De bijdrage van innovaties aan de daling van de totale stikstofdepositie in Nederland kan mogelijk vergroot worden door een betere borging en handhaving van de correcte inbouw en het juiste gebruik van emissiearme systemen dan nu het geval is. Er zal evenwel altijd een bandbreedte blijven bestaan. Zie ook het antwoord op de vraag: Zijn de emissiefactoren voor ammoniak voldoende wetenschappelijk onderbouwd? Is er sprake van onzekerheden?

Ook is het denkbaar dat als gevolg van de uitspraak er bij de beoordeling van aanvraag van Wnb-vergunningen een (zekerheids-)marge moet worden ingebouwd, gezien de onzekerheidsmarge in gerealiseerde emissiereductie. De op basis van de Rav-systematiek met een emissiearm systeem te realiseren emissiereductie kan dan niet meer volledig worden opgevuld met nieuwe dieren, maar slechts voor een deel.

Een mogelijk nieuw systeem gebaseerd op ammoniakemissieplafonds per veehouderij en continu meten van de bedrijfsemissie met sensoren kan ook bijdragen aan het bieden van meer zekerheid over de gerealiseerde emissiereductie. Dit biedt echter geen oplossing voor de korte termijn.

Voor de landbouwsector is innovatie een van de mogelijkheden om de stikstofuitstoot omlaag te brengen. Als blijkt dat dat niet voldoende aan te tonen is, voldoet innovatie dan nog wel in het totaal van maatregelen?

Wanneer het stallenspoor (of een van de andere sporen in het maatregelpakket) niet het benodigde effect oplevert, zal dat gecompenseerd worden door aanscherping of intensivering van andere maatregelen uit het pakket, dan wel zullen aanvullende bronmaatregelen worden getroffen.