

Position paper Rondetafelgesprek Vergunningverlening aan agrarische bedrijven

Dr. ir. R. Beunen, universitair hoofddocent Open Universiteit | September 2023

Deze position paper is geschreven op verzoek de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) van de Tweede Kamer. De aanleiding voor de paper is een rondetafelgesprek over de vergunningverlening aan agrarische bedrijven (veehouderijbedrijven). De discussie over deze vergunningverlening hangt samen met de grote problemen rondom stikstof en biodiversiteit, waterkwaliteit, stankoverlast en gezondheidsrisico's, waaronder risico's van zoönosen. Vergunningverlening is een instrument om natuur en milieu te beschermen en de gezondheidsrisico's te voorkomen of te beperken.

Om inzicht te geven in de inrichting en werking van het vergunningstelsel en de uitvoeringspraktijk is het zinvol om te reflecteren op de evolutie hiervan. Ik richt met daarbij met name op de stikstofproblematiek en vergunningverlening in de context van natuurbescherming. Op basis daarvan kan een aantal lessen getrokken worden voor de huidige praktijk en voor het inrichten van een stelsel dat bijdraagt aan de realisatie van nagestreefde doelen.

Er is in de afgelopen decennia namelijk veel misgegaan bij het vormgeven, uitvoeren en handhaven van het vergunningstelsel. Het past niet om in de paper alle ontwikkelingen uitvoerig te beschrijven. Wel wil ik kort een aantal belangrijke punten benoemen. Voor een meer uitvoerige analyse verwijs is graag naar andere bronnen^{1,2,3,4}.

Het belangrijkste probleem in de context van veehouderijbedrijven is dat in de afgelopen decennia onvoldoende grenzen zijn gesteld aan de uitstoot van ammoniak. De normering schoot te kort en bovendien is regelgeving regelmatig aangepast om grenzen op te rekken of omzeilen (de zogenaamde geitenpaadjes). Hierdoor hebben overheden de grip op de problematiek verloren.

Ook bij de implementatie van de regelgeving is het nodige mis gegaan. Er zijn vergunningen voor veehouderij verstrekt die niet aan de wettelijke verplichtingen voldeden. Dat blijkt onder meer uit de vele uitspraken waarmee rechtbanken en de Raad van State verleende vergunningen Wet natuurbescherming vernietigden. Op basis van het Programma Aanpak Stikstof en onjuiste Rav-factoren zijn vele vergunningen verleend die het bevoegd gezag niet had mogen verlenen. Het gaat daarbij om vele honderden vergunningen^{5,6}. We kunnen dan ook concluderen dat Rijk en provincies de verplichting om natuur te beschermen stelselmatig hebben verzaakt.

De basis voor veel van deze problemen zijn deels besluiten die in de Tweede Kamer zijn genomen. Het gaat daarbij onder meer om:

- De Wet Ammoniak en Veehouderij, die de ambities voor bescherming van verzuring-gevoelige natuur minimaliseerde.
- Het Toetsingskader Ammoniak, dat niet juridisch houdbaar bleek.
- Het schrappen van de wettelijke bescherming van het Natuurnetwerk Nederland.
- Het Programma Aanpak Stikstof, dat niet juridisch houdbaar bleek.
- De bouwvrijstelling, die niet juridisch houdbaar bleek.
- Het schrappen van vergunningplicht voor activiteiten met mogelijk verslechterende gevolgen voor beschermde Natura 2000-gebieden.
- Regels rondom intern en extern salderen, die zorgen voor onduidelijkheden en voor het risico dat de uitstoot en daarmee depositie van stikstof juist toeneemt.

¹ Lamers, L. (2016) De kool, de geit en het Nederlandse mestbeleid. Uitgeverij Landwerk, Wageningen.

² Blogs Wösten juridisch advies <https://w-ja.nl/category/blog/>

³ Beunen, R. & Turnhout, E. (2019) "Stikstof" als symbool voor een falende overheid https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vl4ad8kszgu8/nieuws/stikstof_als_symbool_voor_een_falende

⁴ Beunen, R., & Kole, S. (2021). Institutional innovation in conservation law: Experiences from the implementation of the Birds and Habitats Directives in the Netherlands. *Land Use Policy*, 108, 105566.

⁵ Beleidsevaluatie van het PAS en het wetstraject voorafgaand aan het PAS <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-909f9555-8fb0-4a9e-838f-7d65cef7154f/pdf>

⁶ Daalders, J. & Nietfeld, D. (2022) Provincies bleven op grote schaal vergunningen verlenen voor controversiële 'stikstofarme' stallen. Follow the Money. <https://www.ftm.nl/artikelen/natuurvergunningen-verleend-op-basis-van-controversiele-stalsystemen>

De drijvende kracht achter deze besluiten is de keuze om het vereenvoudigen van de vergunningverlening voor veehouderij steeds opnieuw prioriteit te geven boven de plicht om natuur, milieu én burgers te beschermen. De continue zoektocht naar mogelijkheden om de bescherming van natuur- en milieu te minimaliseren en zelfs doelbewust te omzeilen, is een belangrijke oorzaak van de problemen die er nu zijn.

Het is inmiddels duidelijk dat de stikstofdepositie snel en fors naar beneden moet. Ook op gebied van water, klimaat, en leefbaarheid zijn de opgaven groot. Het huidige vergunningstelsel verhoudt zich echter niet op alle punten goed tot de doelen die er zijn. Het vergunningstelsel is vooral gericht op toestemmingverlening voor nieuwe projecten en onvoldoende toegespitst bestaande activiteiten bij te sturen. Het zou potentieel goed werken in een situatie waarbij milieugrenzen niet worden overschreden, maar schiet te kort in de huidige situatie waarbij sprake is van forse overschrijding.

Het huidige vergunningstelsel geeft overheden maar beperkt mogelijkheden om normen voor bestaande activiteiten aan te scherpen en daarmee te sturen op vermindering van vervuiling. Het stelsel werkt eerder beperkend omdat het bestaande projecten en de vervuiling die daarmee samenhangt bestendigt en bovendien mogelijkheden biedt om de vervuilende activiteiten als recht te verhandelen (zoals de niet bestaande stikstofrechten).

Het ontwikkelen van nieuw beleid en normering zal tijd kosten. Voor de korte termijn is niettemin een aantal aanbevelingen te geven:

1. **Tijdelijk stopzetten vergunningverlening voor veehouderijbedrijven.** Mijn advies is om de vergunningverlening voor veehouderijbedrijven tijdelijk stop te zetten en pas te hervatten als orde op zaken is gesteld. Als eerste moet een volledig en juist overzicht van alle vergunde situaties worden gemaakt. Handhaving is noodzakelijk voor alle situaties waarbij zonder juiste vergunning is uitgebreid, waarbij alle vergunningen die op onjuiste gronden zijn verleend worden aangepast of ingetrokken; situaties die wel aan alle eisen voldoen, maar waarvoor een vergunning ontbreekt kunnen worden gelegaliseerd.
2. **Handel in vergunningen en “stikstofrechten” stopzetten, extern salderen niet langer toestaan.** Een vergunning geeft recht op de uitvoer van een bepaald project. Het is geen recht om natuur te vernielen of het milieu te vervuilen. Handel in vergunningen en “stikstofrechten” is bovendien problematisch omdat overheden daardoor minder mogelijkheden hebben om te sturen in gewenste en ongewenste ontwikkelingen. Het creëert een prikkel om “rechten” zoveel mogelijk te maximaliseren en optimaal te benutten voor het faciliteren van nieuwe uitstoot.
3. **Herstel vergunningplicht voor intern salderen.** De Spoedwet aanpak stikstof heeft de vergunningplicht beperkt tot activiteiten met significante gevolgen voor beschermde Natura 2000-gebieden. Een gevolg daarvan is dat voor intern salderen geen vergunning meer nodig is en bevoegd gezag geen voorwaarden meer kan stellen aan de betreffende activiteit. De mogelijkheid om bij intern salderen te sturen op vermindering van de uitstoot is daarmee ook vervallen.
4. **Maak vergunningen tijdelijk en voorwaardelijk.** In navolging van de Vlaamse overheid zou ook in Nederland een vergunningsstelsel kunnen invoeren waarbij vergunningen na een bepaalde periode verlengd moeten worden. Dat geeft de mogelijkheid om de situatie opnieuw te beoordelen en eventuele voorwaarden te stellen die meer in lijn liggen met beleidsdoelen.
5. **Werk toe naar vergunningverlening op basis van stikstofregistratiesysteem.** Het stikstofregistratiesysteem biedt mogelijkheden om in de huidige overbelaste situatie toch ruimte te creëren voor nieuwe activiteiten die bijdragen aan de stikstofdepositie. Dat kan als het registratiesysteem wordt gevuld op basis van maatregelen waarmee de uitstoot van stikstofoxiden en ammoniak daadwerkelijk naar beneden gaat en die aanvullend zijn op maatregelen die sowieso noodzakelijk zijn om de stikstofdepositie te verminderen. Dit kan bijvoorbeeld door vergunningen in te trekken en slechts 25% van de beschikbare ruimte beschikbaar te stellen voor nieuwe activiteiten. De overige 75% draagt bij aan de vermindering van de uitstoot. Op het moment dat de stikstofdepositie substantieel is gedaald en de risico's op langdurige overschrijding van kritische depositiewaarden kleiner zijn, kunnen percentages aangepast worden. Het stikstofregistratiesysteem is boven een manier om schaarse milieugebruiksruimte (zoals uitstoot ammoniak of stikstofoxiden) te verdelen. Verantwoordelijke overheden kunnen dan besluiten voor welke activiteiten ze wel en niet ruimte beschikbaar willen stellen.