

Rapportage botsproef beleidsregels stikstof voor intern en extern saldereen

Den Haag, 8 november 2019



Rapportage botsproef beleidsregels stikstof voor intern en extern salderen

Rapport

Den Haag, 8 november 2019
Harry Kager, Ronald Hiel

In opdracht van: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Redactie en uitgave

Schuttelaar & Partners
Zeestraat 84
2518 AD Den Haag
Nederland
t +31 (0) 70 318 44 44
f +31 (0) 70 318 44 22
info@schuttelaar.nl
www.schuttelaar.nl

© 2019 Schuttelaar & Partners B.V.

Schuttelaar & Partners is onderdeel van de Healthy World Cooperation.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
2	Beleidsregels over intern en extern salderen	6
3	Behandeling praktijkcasussen	12
4	Algemene constatering	24

1 Inleiding

In de kabinetsbrief over de aanpak van stikstof van 4 oktober jl. en de beleidsregels voor saldering van provincies zoals gepubliceerd op 8 oktober jl. zijn beleidslijnen opgenomen ten aanzien van intern en extern salderen in relatie tot de landbouw. Over de uitwerking van deze regels voor de landbouw zijn naar aanleiding van verschillende cases in de praktijk vragen opgekomen.

Het ministerie van LNV heeft Schuttelaar & Partners gevraagd een zogenaamde botsproef (praktijktoets) uit te voeren naar de uitwerking van deze beleidslijnen voor een aantal praktijkcasussen die door LNV en provincies zijn aangereikt.

De aangeleverde casuïstiek is getoetst aan de lijn van de kabinetsbrief van 4 oktober 2019 en aan de beleidsregels van provincies zoals deze op 8 oktober 2019 zijn vastgesteld. In totaal gaat het om 17 casussen. Er is niet getoetst in hoeverre deze casussen representatief zijn voor de praktijk.

De botsproef was er op gericht te duiden wat de beleidsregels betekenen voor het operationele handelingsperspectief van de boer en op welke punten de beleidsregels voor specifieke casussen nog onvoldoende duidelijk zijn om het handelingsperspectief vast te stellen. Er is geen analyse gemaakt van de economische consequenties van de beleidsregels. Dit zou een veel uitgebreider onderzoek vergen.

De botsproef moest uitgevoerd worden in een zeer kort tijdsbestek, het betreft hier dus een quick scan. Voor de uitvoering van de botsproef heeft Schuttelaar & Partners een expertbijeenkomst georganiseerd waar alle casussen uitgebreid zijn doorgenomen. Aan de bijeenkomst is deelgenomen door 9 experts op het gebied van vergunningverlening, salderen, Natura 2000 en de veehouderij.

De in dit rapport gepresenteerde uitkomsten van de botsproef zijn gebaseerd op de door de experts gegeven input tijdens de hierboven genoemde bijeenkomst. Aan de geformuleerde antwoorden op de in dit rapport beschreven casussen kunnen geen rechten worden ontleend.

De opbouw van het rapport is als volgt. In hoofdstuk 2 zijn de beleidsregels voor saldering samengevat. Ook is aangegeven waar de verschillen zitten tussen de kabinetsbrief en de salderingsregels van de provincie. In hoofdstuk 3 behandelen we een 17-tal casussen. In hoofdstuk 4 geven we een samenvattend overzicht van de geïdentificeerde consequenties en sluiten we af met een aantal meer generieke observaties/constateringen.

2 Beleidsregels over intern en extern salderen

Gebaseerd op informatie uit de kabinetsbrief over stikstofaanpak, gepubliceerd op 4 oktober, de beleidsregels voor intern en extern salderen van de provincies gepubliceerd op 8 oktober en de Q&A website over stikstof van de overheid.

Intern salderen

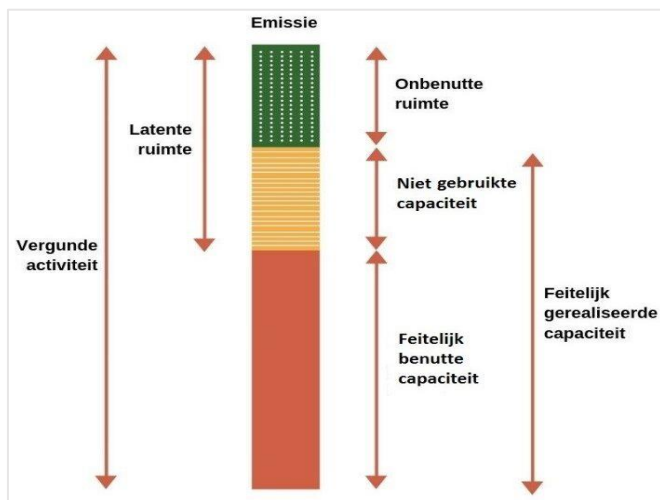
De regels van intern salderen zijn van toepassing zodra een ondernemer een nieuwe Wnb-vergunning moet aanvragen omdat hij wil uitbreiden of de bedrijfsvoering wil of moet aanpassen. De totale hoeveelheid stikstofuitstoot uit de stalcapaciteit op het bestaande/huidige bedrijf is hiervoor leidend (de gerealiseerde capaciteit).

Intern salderen is de situatie waarbij een agrarisch ondernemer zijn bedrijf uitbreidt, terwijl de totale hoeveelheid stikstof die zijn bedrijf op dat moment uitstoot niet toeneemt. Als een ondernemer de stikstofuitstoot uit zijn bestaande bedrijf gelijk houdt of kan laten afnemen, door bijvoorbeeld stallen emissiearm te maken, kan hij toch uitbreiden voor zover hij voldoet aan de bestaande wet- en regelgeving (milieu, ruimtelijke ordening, dierwelzijn).

Bij het berekenen van de N-emissie van een agrarisch bedrijf wordt uitgegaan van ten hoogste de emissie per dierplaats op grond van het Besluit emissiearme huisvesting, zoals die geldt op het moment van indiening van de aanvraag voor een Wnb-vergunning.

Bij intern salderen wordt uitgegaan van feitelijk gerealiseerde capaciteit passend binnen de vergunde situatie. Als een vergunning ruimte biedt voor een grotere capaciteit dan gerealiseerd is, dan geldt de feitelijk gerealiseerde capaciteit (= stalcapaciteit). De onbenutte ruimte in de vergunning vervalt dus. In onderstaand schema is dit gevisualiseerd.

Schema: Overzicht salderingsregels



In de kabinetsbrief van 4 oktober staat ook dat op het bovenstaande uitzonderingen mogelijk zijn. De brief stelt: “Voor een aantal activiteiten is het problematisch voor de bedrijfsvoering om uit te gaan van de gerealiseerde capaciteit, en zal om die reden worden uitgegaan van de vergunde (en niet perse gerealiseerde) capaciteit”. Dit leidt tot de volgende uitzonderingsgronden waar de initiatiefnemer zich gemotiveerd op kan beroepen:

- Op het moment van aankondiging van het aangescherpte beleid (kabinetsbrief 4 oktober) was het project nog niet volledig gerealiseerd, maar heeft de initiatiefnemer wel aantoonbaar stappen gezet met het oog op volledige realisatie.
- Op het moment van aankondiging is weliswaar nog niet aangevangen met de realisatie van een uitbreidingsproject, maar waren daarvoor wel al aantoonbaar onomkeerbare (investerings)verplichtingen aangegaan.
- Het project is noodzakelijk voor de realisatie van de doelen in een Natura 2000-gebied (bijvoorbeeld bedrijfsverplaatsing in het kader van natuurherstelmaatregelen).

In de beleidsregel voor intern salderen van de provincies wordt evenals in de kabinetsbrief uitgegaan van de feitelijk gerealiseerde stalcapaciteit (door de provincies aangeduid als volledig opgerichte installaties of gebouwen) en zijn ook de hierboven genoemde uitzonderingsgronden genoemd.

Daarnaast is in de provinciale beleidsregels opgenomen dat het deel van de gerealiseerde capaciteit waarvoor aanvrager niet beschikt over de benodigde fosfaatrechten, pluimveerechten, varkensrechten (of CO₂-rechten) niet tot de feitelijk gerealiseerde capaciteit mag worden gerekend, zodat deze ruimte niet kan worden ingezet voor intern salderen.

Op dit laatste geldt wel één uitzondering: men hanteert als uitgangspunt voor het bepalen van de feitelijk gerealiseerde capaciteit de fosfaatrechten plus het rundvee dat men door invoering van het fosfaatrechtenstelsel niet meer kon houden indien de melkveehouder kan aantonen dat op 1 maart 2017 aantoonbaar meer rundvee werd gehouden dan aan fosfaatrechten is verkregen en kan aantonen dat op 1 maart 2017 voldoende ruimte beschikbaar was in de stallen.

Het is niet mogelijk om de stikstofemissie van een agrarisch bedrijf dat deelneemt aan de subsidieregeling sanering varkenshouderijen dan wel een daarmee vergelijkbare andere warme saneringsregeling ook in te zetten voor salderen.

N.B. Als je vergunning niet hoeft te worden aangepast omdat er geen aanpassingen zijn in je bedrijf verandert er niets en blijft de gehele latente ruimte intact (niet gebruikte capaciteit en onbenutte ruimte, zie schema). Afroning van de onbenutte ruimte in de bestaande vergunning is alleen aan de orde als er een nieuwe Wnb-vergunning wordt aangevraagd.

Voorbeeld Intern salderen

Een melkveehouder heeft een vergunning voor een stal met 140 koeien. De feitelijke capaciteit van de stal is 100 koeien. In dat geval wordt uitgegaan van de emissieruimte die hoort bij 100 koeien. Als je maar 80 koeien hebt staan, kun je binnen je huidige stal zonder vergunning uitbreiden naar 100 koeien, mits je daarvoor de fosfaatrechten hebt. En als je via intern salderen je stikstofdepositie bijvoorbeeld door toepassing van emissiebeperkende technieken op niveau kunt houden (dat wil zeggen: niet laten stijgen), kun je een vergunning krijgen om je bedrijf te laten groeien. Wederom: mits je daarvoor de fosfaatrechten hebt.

Extern salderen

Bij extern salderen wordt de stikstofruimte van een ander bedrijf of activiteit opgekocht voor de uitbreiding van het betreffende bedrijf of de activiteit. Hierbij geldt een afroompercentage van 30%. Bestaande gebiedsprocessen vormen de basis voor de aanpak van extern salderen. Voorafgaand aan het verlenen van toestemmingbesluiten via extern salderen zal de Rijksoverheid samen met de provincies de condities vastleggen waarbinnen extern salderen plaatsvindt. Om ongewenste effecten van externe saldering in de landbouw te voorkomen worden in deze sector aanvullende maatregelen genomen.

In de Kamerbrief van 4 oktober is opgenomen dat bij extern salderen wordt uitgegaan van de vergunde en feitelijk gerealiseerde capaciteit, inclusief een generiek afrotingspercentage van 30%. In de beleidsregels die de provincies op 8 oktober hebben vastgesteld, is opgenomen dat wordt uitgegaan van de feitelijk benutte capaciteit en hiervan 30% wordt afgeroomd. In afwijking hiervan kan ook uitgegaan worden van een hogere aantoonbaar benutte capaciteit in één van de drie jaren vóór 8 oktober 2019, onder de voorwaarde dat dit in de aanvraag voldoende is onderbouwd.

Concreet betekent dit dat in de situatie dat een veehouderijbedrijf, dat wil uitbreiden, gebruik kan maken van de stikstofemissieruimte van een ander veehouderijbedrijf dat gaat stoppen. Daarbij wordt uitgegaan van de stikstofemissieruimte van de bestaande stalcapaciteit (kabinetsbrief) dan wel de daadwerkelijk benutte capaciteit (provinciale beleidsregels) binnen de Wnb-vergunning van het stoppende bedrijf. De stikstofemissieruimte die overgaat naar het veehouderijbedrijf wordt met 30% afgeroomd zodat per saldo de uitstoot van stikstof afneemt.

Om ongewenste effecten van externe saldering in de landbouw te voorkomen worden aanvullende maatregelen genomen. Uitgangspunt is dat de dier- en fosfaatrechten van een veehouderijbedrijf, die vrijwillig worden overgedragen via externe saldering, worden ingenomen.

Wanneer een (mede)overheid initiatiefnemer is bij extern salderen met een landbouwbedrijf of een landbouwbedrijf opkoopt als bronmaatregel geldt als voorwaarde dat dier- en/of fosfaatrechten worden ingenomen en doorgehaald.

Vanwege de al langer lopende afspraken met betrekking tot de noodzaak van stikstofdaling kunnen deelnemers van de stoppersregeling, Actieplan Ammoniak en de warme sanering varkenshouderij geen gebruik maken van externe saldering.

Het innemen van dier- en fosfaatrechten bij externe saldering tussen private partijen vereist een wetswijziging, waarvoor op zeer korte termijn een voorstel wordt ingediend.

Om te voorkomen dat ondernemers in de landbouwsector vooruitlopend op het extern salderen hun rechten verkopen, wordt uitgegaan van het aantal dier- en/of fosfaatrechten dat op 4 oktober 2019 op naam van het bedrijf bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) geregistreerd stond.

Als een bedrijf wordt gekocht of overgenomen door een derde, die het bedrijf, ter plaatse, voortzet, vindt geen afroming plaats. Het bedrijf kan gewoon doorgaan op basis van de bestaande vergunning. Extern salderen geldt alleen als een bedrijf op een bepaalde plek stopt, en de vergunde ruimte van die locatie op een andere plek gebruikt wordt om uit te breiden.

Voorbeeld extern salderen

Een melkveehouder heeft een vergunning voor een stal met 140 koeien. De feitelijke capaciteit van de stal is 100 koeien. Hij houdt maar 80 koeien. Stelt deze melkveehouder wil stoppen met zijn bedrijf. Met extern salderen wordt 30% afgeroomd. Dit betekent volgens de kabinetsbrief dat de aankopende partij gebruik kan maken van de depositieruimte van 70 koeien (70% van 100) voor uitbreiding van zijn capaciteit. De provincie is strenger. Zij gaan bij extern salderen uit van de feitelijke benutte capaciteit, dus in dit voorbeeld van de 80 koeien. Daar gaat dan de 30% nog vanaf. De aankopende partij kan dan gebruik maken van de depositieruimte van 56 koeien (70% van 80).

Overeenkomsten en verschillen kabinetsbrief en salderingsregels provincies samengevat:

	Kabinetsbrief 4-10	Provinciale beleidsregels 8-10
Intern salderen		
Basis voor saldering	Basis is gerealiseerde capaciteit. Onbenutte ruimte in vergunning vervalt	Idem
Aanvullende eisen	Niet expliciet geformuleerd	Het deel van de gerealiseerde capaciteit waarvoor op het moment van de vergunningaanvraag aanvrager niet beschikt over de benodigde fosfaatrechten, pluimveerechten of varkensrechten behoort niet tot de feitelijk gerealiseerde capaciteit
Uitzonderingsgronden voor andere basis dan gerealiseerde capaciteit	Mogelijk als op peildatum uitbreiding nog niet volledig gerealiseerd is, maar wel aantoonbaar stappen zijn gezet voor realisatie dan wel nog niet begonnen is met uitbreiding maar aantoonbaar onomkeerbare (investerings)verplichtingen zijn aangegaan.	Idem
Berekening N-emissie bedrijf	Emissie per dierplaats op grond van het Besluit emissiearme huisvesting, zoals die geldt volgens de bestaande Wnb-vergunning.	De provincies gaan uit van de normen van het Besluit emissiearme huisvesting zoals dat geldt op het moment van indiening van de aanvraag van de vergunning. Provincie Brabant hanteert hierbij extra strikte normen.
Specifiek voor bedrijven die deelnemen aan warme saneringsregeling of stoppersregeling	Stikstofruimte mag niet meer ingezet worden voor salderen	Idem

	Kabinetsbrief 4-10	Provinciale beleidsregels 8-10
Extern salderen		
Basis voor saldering	Basis is gerealiseerde capaciteit. Onbenutte ruimte in vergunning vervalt	Basis is benutte capaciteit. Niet gebruikte capaciteit en onbenutte ruimte in vergunning vervallen
Afromingspercentage	30% over gerealiseerde capaciteit	30% van benutte capaciteit
Inname dier- en fosfaatrechten bij externe saldering tussen private partijen	Ja. Is nog niet geregeld. Komt nog wijziging van de Meststoffenwet aan.	Ja. Idem.
Inname dier- en fosfaatrechten bij warme sanering door overheid	Ja	Ja

3 Behandeling praktijkcasussen

De aangeleverde praktijkcasussen kunnen worden ingedeeld in de volgende categorieën:

- Geen wijziging van de vergunning nodig
- Intern salderen
- Extern salderen
- Overig

Geen wijziging van de vergunning nodig

Er zijn veel praktijkcasussen aangeleverd, waarbij uit de tekst niet blijkt dat er een wijziging in de Wnb-vergunning optreedt of hoeft op te treden. Conform de beleidsregels van de provincies en de kabinetsbrief is in deze situatie intern en extern salderen niet aan de orde, dat wil zeggen de vergunde capaciteit kan door de veehouder volledig worden benut om dieren te houden. Dit betreft de praktijkcasussen 1 t/m 6.

Casus 1:

Een melkveebedrijf heeft een Wnb-vergunning van april 2019: 130 melkkoeien en 70 stuks jongvee. Bedrijfssituatie nu: 110 melkkoeien en 50 jongvee. Stallen zijn groot genoeg om vee-aantallen te huisvesten. Kan deze boer ongestoord zijn vergunning gaan benutten? Hoe wordt er met de latente ruimte om gegaan?

Antwoord: Ja, de boer kan de vergunning gaan benutten (inclusief latente ruimte). Mits passend binnen de rest van de voorwaarden rondom huisvesting. Immers als de voorwaarden op het gebied van huisvesting de veehouder niet dwingen om de bestaande Wnb-vergunning te wijzigen, dan is intern salderen in deze casus niet aan de orde. Uit de tekst van de casus blijkt ook niet dat de bestaande vergunning gewijzigd hoeft te worden, dus de veehouder kan de vergunning volledig gaan benutten.

Casus 2:

Een veehouder is een samenwerkingsverband aangegaan met een andere veehouder over fosfaat. De koopovereenkomst van bedrijf/locatie en grond is al getekend. Er is ook een samenwerkingsovereenkomst overeengekomen waarbij vee en fosfaat aan hem worden overgedragen. Overdracht via RVO heeft nog niet plaats gevonden omdat koop nog via de notaris moet passeren. Kan deze veehouder een beroep doen op een van de uitzonderingsgronden zoals vermeld in de brief van 4 oktober?

Antwoord: Er blijkt niet uit de tekst van deze casus wat het probleem is. De Wnb-vergunning is locatiegebonden. Dus wijzigingen in het samenwerkingsverband maken niet uit. De Wnb-vergunning hoeft niet gewijzigd te worden en er is dus geen sprake van intern salderen. Er hoeft dientengevolge ook geen beroep te worden gedaan op een van de uitzonderingsgronden.

Casus 3:

Een melkveebedrijf wordt in zijn geheel verkocht aan een collega-melkveehouder met locatie in de buurt. Op deze locatie in de buurt gaat hij extra melkvee houden omdat vergunning koper en stalcapaciteit koper die stap toe liet (al dan niet na intern salderen). De grond van verkoper wordt ook door koper gekocht. De locatie van verkoper heeft nog een N2000 vergunning. Maar op dit moment worden er geen dieren meer gehouden. Blijft de N2000 vergunning van het verkochte bedrijf in tact omdat er niet aan de overheid wordt verkocht en ook niet extern wordt gesaldeerd.

Antwoord: Het is hier niet helemaal duidelijk wat er met het gekochte bedrijf gaat gebeuren. Uit de tekst blijkt in ieder geval geen reden om de vergunning aan te passen en deze blijft dus in stand. De koper kan alsnog, conform de bestaande vergunning, melkvee gaan houden op de gekochte locatie. Intern of extern salderen is niet aan de orde.

Casus 4:

Een melkveebedrijf met gebouwen en N2000 vergunning met voldoende stalcapaciteit voor 110 koeien en jongvee, fosfaatrechten van 6.000 kg behorend bij die veestapel en de veestapel is aanwezig. Dit bedrijf wil stoppen. Het bedrijf wordt in zijn geheel verkocht aan een collega-melkveehouder met een locatie in de buurt. Op deze locatie gaat de betreffende melkveehouder extra melkkoeien houden en op locatie van verkoper het jongvee (de zoon van koper gaat wonen op locatie verkoper). Feitelijk worden de fosfaatrechten dus overgedragen die er op 4 oktober waren. Geldt in deze situatie dat de N2000 vergunning van het verkochte bedrijf in tact blijft en dat op de locatie jongvee mag worden gehouden omdat er niet aan de overheid wordt verkocht en ook niet extern wordt gesaldeerd en de vergunning en stalcapaciteit nog gewoon wordt benut?

Antwoord: Het veranderen van eigenaar is op zichzelf geen reden om de vergunning aan te passen. Als er een omschakeling op de locatie naar een andere dan de vergunde activiteit plaatsvindt, zal er echter een nieuwe Wnb-vergunning moeten worden aangevraagd. Op dat moment is intern salderen aan de orde. Daarbij kan op deze locatie intern saldering worden toegepast binnen de gerealiseerde capaciteit (de stal). Bij de provinciale beleidsregels wordt daarbij eerst gekeken of voldoende fosfaatrechten aanwezig zijn en wordt de stikstofruimte gecorrigeerd op basis van de nieuwe normen van het Besluit emissiearme huisvesting. Een en ander is dus afhankelijk van de vraag of de vergunning moet worden aangepast. Die is in het algemeen verleend voor een bepaalde activiteit (aantal dieren in combinatie met staltype). Als de vergunning van het bedrijf niet hoeft te worden aangepast, blijft deze dus gewoon in tact.

Casus 5:

Realisatie van een experience centre. Het in beeld brengen van de hele keten: varkenshouderij, slacht, verwerking producten. Ammoniakrechten zijn van het bedrijf die is overgenomen. Daarnaast ammoniakrechten opgekocht (voor de PAS) van stoppers in de buurt. Op 9-2-2015 is een Nb vergunning aangevraagd. Op 4-8-2016 verleend. Zijn dit aantoonbare stappen? Wat betekent de Tweede Kamer brief van 4-10-2019? Wat betekent de uitwerking van de provinciale beleidsregels?

Antwoord: Interpretatie van de casus is dat de bouw van de stal nog moet plaats vinden. Op zich mag de initiatiefnemer de stal realiseren en vervolgens benutten conform de verleende vergunningen. Dit zou anders zijn als er een reden (bijvoorbeeld nieuwe eisen huisvesting) zou zijn om een nieuwe Wnb-vergunning aan te vragen. Indien een nieuwe vergunning dient te worden aangevraagd, dan is de vraag of de aankoop van ammoniakrechten een aantoonbare stap is om investeringsverplichtingen aan te gaan. Het is op dit moment nog niet duidelijk wat de overheid onder een aantoonbare stap verstaat.

Casus 6:

Ombouw regulier zeugenbedrijf naar een Livar zeugenbedrijf. Bedrijf is afgelopen jaren teruggedaan in het aantal varkens (helft van de vergunde zeugen) om een gesloten bedrijfsvoering te houden en fysieke ruimte te creëren voor de verbouw. Kan dit bedrijf uitgaan van de vigerende vergunning of moet zij uitgaan van de dieraantallen die er op 4 oktober stonden? Wat betekent de Tweede Kamer brief van 4-10-2019 en de uitwerking van de provinciale beleidsregels?

Antwoord: Op basis van de tekst in de casus voldoet de stal nog aan oude vergunning. Tenzij de veehouder een nieuwe vergunning aanvraagt, dan heeft hij wel te maken met intern salderen. Bij intern salderen mag de veehouder alleen de gerealiseerde stalcapaciteit benutten en is hij de onbenutte ruimte kwijt.

Intern salderen

Casus 7:

Een stoppende veehouder ver van een natuurgebied, mag nu zijn fosfaatrechten verkopen en behoudt zijn N2000 ammoniakvergunning. Na verkoop van fosfaatrechten mag de stoppende veehouder de locatie voor vee blijven gebruiken voor veehouderij. Blijft dat zo?

Antwoord: Als hij zijn fosfaatrechten verkoopt, kan hij dus geen koeien meer houden. Als hij ander vee wil houden, zal in veel gevallen aanpassing van het bedrijf en aanpassing van de vergunning nodig zijn. Dan is er sprake van intern salderen. Hij zal alleen een nieuwe vergunning krijgen als de depositie niet hoger is dan de depositie van zijn huidige stal.

Casus 8:

Huidige situatie: 250 melkkoeien, 135 hectare grond. Nu bouw nieuwe stal, 350 melkkoeien en nog 60 plaatsen voor droge koeien en jongvee. Deze Nb-vergunning is in november 2016 afgegeven via de PAS. Wat betekent de kabinetsbrief van 4-10-2019? Wat betekent de uitwerking van de provinciale beleidsregels in deze situatie (Friesland en Brabant)?

Antwoord: We gaan er vanuit dat alle vergunningen onherroepelijk zijn. De boer kan gewoon bouwen en de 350 koeien gaan houden. Er is geen verschil in deze situatie tussen Brabant en Friesland. Vanwege de nieuwe eisen aan de huisvesting bij nieuwbouw, kan het echter in de praktijk goed zijn dat de Wnb-vergunning nog dient te worden aangepast. In dat geval is er sprake van de regels voor interne saldering. Daarbij wordt conform de regels voor interne saldering gekeken naar de feitelijke gerealiseerde capaciteit. In casu is dat waarschijnlijk 250 melkkoeien. De provinciale beleidsregels maken dat er eerst wordt gekeken of voldoende fosfaatrechten aanwezig zijn en wordt de stikstofruimte gecorrigeerd op basis van de nieuwe normen van het Besluit emissiearme huisvesting.

In deze casus wordt gevraagd of er onderscheid bestaat tussen de situatie in Brabant en Friesland. In beide provincies kan het zo zijn dat de veehouder de Wnb-vergunning moet wijzigen. In Brabant wordt echter geëist dat veehouders voor 1 april 2020 een vergunning aanvragen om hun stalsystemen aan te passen aan nieuwe eisen. Dat wil zeggen dat veehouders in Brabant veelal te maken zullen krijgen met intern salderen. In Brabant wordt de berekening van de feitelijk gerealiseerde capaciteit bij interne saldering berekend met striktere normen dan in Friesland. Dat wil zeggen dat stikstofemissie behorende bij de feitelijke gerealiseerde capaciteit in Brabant lager uitvalt dan in Friesland en dat veehouders in Brabant.

Samengevat kan voor deze casus gesteld worden dat intern salderen ertoe leidt dat de onbenutte emissieruimte komt te vervallen. De provinciale beleidsregels passen daarbij een extra correctie toe op basis de fosfaatrechten en het Besluit emissiearme huisvesting. Er kunnen knelgevallen ontstaan in die situatie dat een veehouder alle vergunningen heeft, maar vanwege de eisen omtrent huisvesting, nog een wijziging moet aanbrengen in de Wnb-vergunning. Realisatie van de ontwikkelplannen van de veehouder zijn dan niet meer mogelijk, tenzij de nieuwe stal minder emissie heeft door aanpassingen of de veehouder extern gaat salderen.

Casus 9:

Een melkveehouder in een N2000-gebied krijgt in 2011 alle benodigde vergunningen om van 80 naar 130 melkkoeien te gaan. Hij kon echter niet bouwen omdat hij problemen heeft met financiering door de bank. In 2015 wordt hij geconfronteerd met het fosfaatrechtenbeleid en krijgt te maken met afroming. Recent geeft één van de kinderen aan het bedrijf over te willen gaan nemen. Contact wordt opgenomen met de bank en nu is de financiering wel rond te krijgen voor de bouw. Contact wordt opgenomen met een aannemer en kort na 4 oktober zouden de contracten kunnen worden ondertekend. Er komt overleg met de gemeente, want de melkveehouder wil met twee melkrobots gaan werken. Dit was indertijd niet zo ingetekend en vergund. De gemeente komt er achter dat indertijd een emissievloer is vergund die op dit moment niet meer op de RAV-lijst staat. Er zou dus na 4 oktober 2019 een nieuwe vergunningaanvraag moeten plaats vinden. Indien deze melkveehouder conform eerder verleende vergunning gaat bouwen is hij dan in overtreding of kan hij een beroep doen op een van de uitzonderingsgronden zoals vermeld in de kabinetsbrief van 4 oktober? Indien een nieuwe vergunning dient te worden aangevraagd, dan is de vraag of de aankoop van ammoniakrechten een aantoonbare stap is.

Antwoord: De Wnb-vergunning is locatiegebonden, maar dient hier te worden gewijzigd. Op zich is het inplannen van melkrobots hierbij niet het probleem, dit zou ook kunnen worden afgedaan met een melding bij de gemeente. Vanwege de emissievloer is echter wel een nieuwe vergunningsaanvraag noodzakelijk. In principe gelden dan de regels voor intern salderen uitgaande van de gerealiseerde capaciteit, wat betekent dat de onbenutte ruimte niet kan worden aangewend. Er dient nog helderheid te komen van de overheid in hoeverre de aankoop van ammoniakrechten een aantoonbare stap is in het kader van investeringsverplichtingen. Als dit een aantoonbare stap is, dan kan worden afgeweken van de gerealiseerde capaciteit.

Extern salderen

Casus 10:

Een melkveebedrijf wordt in delen verkocht. De grond wordt verkocht aan veehouders in de buurt. De locatie wordt verkocht aan een bouwbedrijf dat extern salderen toepast voor woningbouw; 70% van N2000 ammoniakruimte wordt gebruikt voor woningbouw. Dit omdat op locatie melkveebedrijf straks geen dieren meer worden gehouden. Kunnen in dit geval de fosfaatrechten regulier op de markt worden verkocht?

Antwoord: Nee. In de kabinetsbrief van 4 oktober 2019 is opgenomen dat fosfaatrechten bij extern salderen worden ingenomen en dat daar een wetswijziging voor wordt voorbereid. Hiervan uitgaande, kunnen de fosfaatrechten dus niet op de markt worden verkocht.

Casus 10 maakt helder dat bij de verkoop van de stikstofruimte via extern salderen, de dier- en fosfaatrechten, komen te vervallen. Belangrijk aandachtspunt is dat bij het intrekken van dier- en fosfaatrechten bij de verkoop van stikstofruimte de waarde van de dier- en fosfaatrechten dient te worden verdisconteerd in de prijs van de stikstofruimte. De overheid heeft een wetswijziging in voorbereiding om de intrekking van dier- en fosfaatrechten te regelen.

Consequentie van casus 10 is dat een stoppende veehouder, met zowel stikstofruimte als dier- of fosfaatrechten, voor de keuze staat eerst de stikstofruimte te verkopen en daarmee het doorhalen van de dier- en fosfaatrechten in de verkoopprijs te verdisconteren dan wel eerst de dier- of fosfaatrechten te verkopen en te accepteren dat de stikstofruimte niet kan worden verkocht. Dit is een economische keuze voor de veehouder, mede ingegeven door de waarde in de markt van dier- en fosfaatrechten en van stikstofruimte. Tevens kan de ligging van de stal ten opzichte van het Natura 2000 gebied uitmaken voor de waarde van de stikstofruimte.

Casus 11:

Staat een veehouder straks voor de keus ofwel 1) verkoop van N2000 vergunning / ammoniakuitstoot middels extern salderen wat opbrengst A geeft en waarbij de fosfaatrechten (of varkensrechten of pluimveerechten) aanwezig op moment van verkoop worden doorgehaald ofwel 2) verkoop van fosfaatrechten (of varkensrechten of pluimveerechten) wat opbrengst B geeft waarbij de vergunning N2000 / NH3 op dat moment wordt doorgehaald.

Antwoord: In geval van optie 1 middels extern salderen zal de waarde van de fosfaat- of dierrechten dan meegenomen moeten worden in de waardebepaling van de Wnb-vergunning (opbrengst A). Wat betreft optie 2: het blijft gewoon mogelijk om productierechten te verkopen. De Wnb-vergunning wordt daarmee in principe niet veranderd en die rechten worden niet doorgehaald. Je kunt de ruimte in de vergunning op basis van intern salderen volgens onze interpretatie van de Kabinetsbrief gebruiken om andere dieren (waar geen productierechten voor nodig zijn) te houden op dezelfde locatie. Volgens de provinciale beleidsregels kan dit echter niet, omdat de dier- en fosfaatrechten niet aanwezig zijn en daarvoor de gerealiseerde capaciteit volgens de beleidsregels wordt gecompenseerd.

Als een veehouder in deze situatie op een later moment in het kader van extern salderen de vergunde ruimte wil verkopen aan iemand op een andere locatie, wordt gekeken naar het aantal productierechten op 4 oktober. Die moeten worden ingenomen. Tenzij die rechten alsnog weer gekocht worden, is extern salderen dan dus niet mogelijk.

Casus 12:

Een veehouder heeft dier- en fosfaatrechten al verkocht voor 4 oktober 2019 en is enkel nog in bezit van locatie met N2000 vergunning en grond. Kan deze veehouder zijn N2000 vergunning alsnog via extern salderen verkopen (met 30% korting)? Omdat er op moment van verkoop al geen fosfaatrechten meer zijn, kunnen die ook niet worden doorgehaald.

Antwoord: Ja, de veehouder kan zijn/haar stikstofruimte te gelde maken. Aandachtspunt is dat niet duidelijk is wat nu het juridische moment is dat de fosfaatrechten daadwerkelijk zijn verkocht. Is dat het moment van afspraken maken over de verkoop, het moment van betaling of het moment van registratie van de fosfaatrechten bij RVO? Een uitspraak van beleidsmakers hierover is vereist om onduidelijkheid bij veehouders en rechtszaken te voorkomen.

Overige praktijkcasussen

Overige praktijkcasussen behandelen diverse knelgevallen:

Casus 13:

Melkveebedrijf heeft alleen een PAS melding. Ten tijde van de melding: 100 melkkoeien en 70 jongvee. Aantallen nu: 130 melkkoeien en 80 jongvee, en nog stalruimte over.

En nu ?

Antwoord: Een PAS melding is geen vergunning. De boer zou in principe opnieuw vergunning moeten aanvragen en voldoen aan de nieuwe systematiek. Echter hierover moet nog besluitvorming plaats vinden. Zie ook hoofdstuk 4.

Casus 13 gaat over de vraag of er door een veehouder rechten kunnen worden ontleend aan een melding ten tijde van de Programmatische Aanpak Stikstof. Op dit moment is dat niet geval en zou de veehouder terugvallen op de stikstofruimte ten tijde van aanwijzing van de habitatgebieden (1994). Dit wordt echter door de experts als zeer onredelijk ervaren, omdat de veehouder wel conform de tijdens de PAS geldende regels melding heeft gemaakt van de stikstofemissie en de overheid dit heeft goed bevonden.

Casus 14:

Biologisch melkveebedrijf heeft geen Wnb-vergunning en geen PAS melding.

60 melkkoeien en 50 jongvee en 35 stuks vleesvee. Stalruimte voor 90 melkkoeien en 50 jongvee. En Nu?

Antwoord: De boer moet een vergunning aanvragen conform de nieuwe systematiek.

Casus 14 behandelt de situatie van een biologische melkveebedrijf zonder Wnb-vergunning. In feite is hier sprake van een illegale situatie. Bij een nieuwe Wnb-vergunningaanvraag moet worden gekeken naar het referentiemoment (waarschijnlijk 1994). Er zijn hier echter diverse bijzondere gevallen mogelijk. Aandachtspunt is vooral dat provincies voor 2007 aangaven richting veehouders dat een stikstofvergunning niet nodig zou zijn.

Casus 15:

Een bedrijf nabij een natuurgebied wordt uitgekocht via een warme saneringsregeling door de overheid. De grond wordt verkocht aan veehouders in de buurt, met een specifieke regeling voor grondgebruik rondom een natuurgebied. Klopt het dat de N2000 vergunning wordt ingenomen door de overheid, de ammoniakuitstoot van het bedrijf op het omliggende natuurgebied geheel wordt weggenomen en niet verplaatst mag worden naar andere bedrijven die verder van het gebied af zitten en de fosfaatrechten die op 4 oktober aanwezig waren worden ingenomen en doorgehaald?

Antwoord: Dat klopt. Dit moet gebeuren op basis van een saneringsregeling die nog moet worden ontwikkeld. Daarbij moet ook nog uitgewerkt worden wat er in dat geval met de grond gebeurt. De overheid heeft bij de uitwerking hiervan te maken met de Europese staatssteunregels voor de land- en tuinbouw.

Casus 16:

Biologisch melkveebedrijf 80 melkkoeien en 70 jongvee op 71 hectare grond op twee, aaneengesloten, locaties. Locatie 1: 80 melkkoeien en een definitieve Nb vergunning en beweiding voor 90 koeien en 30 jongvee. Locatie 2: melding in het kader van de PAS 60 jongvee. Op beide locaties wordt, omdat locaties aaneengesloten zijn, met 1 UBN nummer gewerkt. UBN staat op locatie 2 terwijl hier niet de vergunning geregistreerd staat. Op locatie 1 staat dus volgens het systeem geen dieren wel een vergunning.

Hoe wordt in deze situatie gehandeld? Wat zijn de gevolgen als senior uit het bedrijf gaat en de bedrijfsopvolger op 1 van beide locaties gaat wonen, bij toepassing van de Tweede Kamerbrief van 4-10-2019 en de uitwerking van de provinciale beleidsregels? Hoe wordt er omgegaan met beweiden en bemesten?

Antwoord: We beschouwen de locaties als een inrichting. We gaan er vanuit dat de vergunning als geheel behandeld kan worden in deze casus. Doordat de locaties aan elkaar grenzen is de depositie bij elkaar te tellen. Feitelijk kan de veehouder daarmee 80 melkkoeien houden op locatie 1 en geen dieren op locatie 2 (of andersom). Overigens komt deze casus weinig voor in de praktijk, is de verwachting. Voor beweiden en bemesten is overigens nog geen regelgeving.

Casus 17:

Een veehouder is een samenwerkingsovereenkomst vóór 4 oktober 2019 overeengekomen dat vee en fosfaat worden overgedragen aan een andere veehouder. Overdracht via RVO heeft nog niet plaatsgevonden omdat dit nog moet passeren bij de KVK en RVO. Grond en gebouwen (met vergunning) houdt hij in eigendom waarbij hij de grond verhuurt aan de samenwerkende veehouder en gebouwen in eigendom houdt. Kan deze veehouder een beroep doen op een van de uitzonderingsgronden zoals vermeld in de brief van 4 oktober?

Antwoord: De casus is niet geheel duidelijk. Er lijkt geen sprake te zijn van een wijziging in de locatiegebonden vergunning. Dat maakt dat intern of extern salderen niet aan de orde is. Van belang is dat de overheid helderheid geeft wat het moment is van overdracht van fosfaatrechten. Is dat het moment van registratie bij RVO of kan dit ook het moment zijn dat de overeenkomst is afgesloten?

4 Algemene constatering

Tijdens de expertsessie zijn diverse praktijkcasussen besproken. Naar aanleiding van de bespreking van de praktijkcasussen zijn diverse consequenties benoemd en aandachtspunten vastgesteld.

De volgende consequenties zijn benoemd bij uitvoering van de botsproef van de salderingsregels:

- *Veehouder met vergunningen voor nieuwbouw- voldoen aan (toekomstige) aangescherpte regels aan besluit emissiearme huisvesting*
De situatie dat een varkens- of pluimveevehouder alle vergunningen bezit voor de nieuwbouw van een stal, maar nog niet heeft gebouwd, zal relatief veel voorkomen. In deze situatie zijn veel van de vergunningen normaliter gebaseerd op stalsystemen met een luchtwasser. Door nieuwe eisen aan nieuwe stallen, ziet de veehouder zich gedwongen om het stalstelsel te wijzigen en dus een nieuwe vergunningaanvraag te doen. Deze wijziging maakt echter dat er een situatie van intern salderen kan ontstaan, waardoor reeds vergunde capaciteit/rechten niet benut kunnen worden. De stal was immers nog niet gerealiseerd. De vraag is of voor dergelijke situaties de salderingsregels zouden moeten gelden. Ook situaties waarbij bestaande stallen (enigszins) dienen te worden aangepast, hebben te maken met dezelfde problematiek.
- *Veehouders met PAS meldingen*
Ten tijde dat de Programmatische Aanpak Stikstof van kracht was, konden (in bepaalde gevallen) veehouderijbedrijven (en overigens ook niet agrarische bedrijven) volstaan met een melding. Dat wil zeggen dat deze bedrijven wel hun activiteiten hebben gemeld, maar niet over een Wnb-vergunning beschikken. Het gaat hierbij om ongeveer 3300 meldingen in heel Nederland, waarvan het grootste gedeelte bestaat uit meldingen van de agrarische sector. Er dient helderheid te komen of deze meldingen de status van een rechtsgeldige Wnb-vergunning kunnen krijgen. Volgens de geraadpleegde experts is de overheid in deze situatie afspraken overeengekomen met het betreffende bedrijf. De systematiek van beoordeling heeft op eenzelfde wijze met dezelfde instrumenten plaatsgevonden als bij verleende Wnb-vergunningen. Dit betekent dat de overheid moet bepalen hoe met deze meldingen om te gaan.

- *Bedrijven zonder vergunning en/of melding*

Sommige (veehouderij)bedrijven bezitten geen Wnb-vergunning en hebben ook geen melding gedaan onder de PAS. Strikt genomen dienen zij een Wnb-vergunning aan te vragen, waarbij deze dient te worden beoordeeld met als referentiejaar het moment van aanwijzing van de Habitatgebieden (1994) of Vogelrichtlijngebieden (1998). Complex is echter dat tot 2007 verschillende bevoegde gezagen (provincies) geen vergunningen schijnen te hebben afgegeven in het kader van stikstof. Dat wil zeggen dat menig bedrijf voor 2007 contact opnam met bevoegd gezag (de provincie) over het verkrijgen van een separate Wnb/stikstof vergunning, maar dat de provincie aangaf dat dit niet nodig was voor de betreffende activiteit.

Aantoonbaar bewijs van een ondernemer hiervoor is vaak lastig. Vergunningdossiers bevatten niet altijd deze informatie. Het is de vraag of ondernemers de correspondentie met de provincie van voor 2007 nog zwart-op-wit hebben. Dit maakt dat de overheid helderheid zou moeten geven hoe om te gaan met bedrijven zonder Wnb-vergunning en/of melding. Het is tevens de vraag of het wenselijk is om 1994 als basisjaar te hanteren, omdat provincies veelal tot 2007 niet expliciet de noodzaak van het hebben van een vergunning bij de reguliere vergunningverlening hebben betrokken, kenbaar maakten dan wel vermelden dat dit niet nodig was. Tevens zal in beeld gebracht moeten worden wat de consequentie is voor de emissies in Aerius-calculator van de niet vergunde bedrijven. Ook is van belang om actie te ondernemen om vast te stellen of alle bedrijven ook werkelijk beschikken over een geldige vergunning en te handhaven indien dat niet het geval is.

- *Nadere duiding uitzonderingsgronden: aantoonbare stappen investeringsverplichtingen*

Er dient ten behoeve van de salderingsregels te worden verhelderd door de overheid wat moet worden verstaan onder 'aantoonbare stappen inzake het aangaan van investeringsverplichtingen voor nieuwbouw'. Als voorbeeld stellen de geraadpleegde experts de vraag of de aankoop van ammoniakrechten een dergelijke aantoonbare stap is? De ammoniakrechten zijn immers opgekocht en belangrijk is ook dat het opkopen van ammoniakrechten ook daadwerkelijk heeft geleid tot een lagere stikstofdepositie.

- *Verkoop fosfaatrechten*

In de gevallen dat een veehouder rondom het referentiemoment (4 en/of 8 oktober 2019) dier- of fosfaatrechten heeft verkocht, dient duidelijk te zijn wat nu juridisch gezien het moment is waarop de dier- en fosfaatrechten worden beschouwd als zijnde verkocht. Was dat het moment dat er afspraken waren gemaakt over de verkoop, het moment dat dit formeel is vastgelegd in een overeenkomst, het moment van indienen van overdrachtsformulier bij RVO, het moment van betaling (hoe dan om te gaan met betaling op een derdengelden rekening), of het moment dat de overdracht van de dier- en fosfaatrechten is goedgekeurd door RVO?

- *Interpretatieverschillen vergunningsaanvragen: uniformiteit in toepassing Aerius-calculator*
Bij vergunningsaanvragen moet duidelijk zijn welke emissiebronnen wel of niet moeten worden betrokken in de rekentool Aerius-calculator . Bijvoorbeeld welke emissies moeten worden toegerekend, betrokken worden of maken deel uit van de stalemissies. Soms wordt bijvoorbeeld de emissie van mestverwerking meegenomen in de modelberekening al zijnde onderdeel van de stalemissies en een andere keer niet. Dit lijkt te verschillen per adviseur, maar ook per behandelend ambtenaar. Deze interpretatieverschillen zijn ongewenst.
- *Besluit emissiearme huisvesting*
Bij het vaststellen van de salderingsregels is een relatie met het nieuwe besluit emissiearme huisvesting. Dit betekent dat in de praktijk veehouders door kleine wijzigingen in hun stalstelsel of aantal dieren nieuwe vergunningen dienen aan te vragen met een salderingsconsequentie. Conform de provinciale beleidsregels wordt vervolgens bij intern salderen de stikstofruimte berekend met de huidige normen van het Besluit emissiearme huisvesting. Deze normen zijn veelal strikter dan gehanteerd ten tijde van het vergunnen van de bestaande stal. De vraag is of dit bewuste beleidsmatige keuzes zijn van de overheid en zo ja, of daar een compensatie aan de orde zou moeten zijn. In Brabant speelt bovendien dat veehouders voor 1 april 2020 een vergunning dienen aan te vragen voor vernieuwing van het stalstelsel.

De geraadpleegde experts zijn ook gekomen tot de volgende meer algemene constatering:

- De salderingsregels moeten helder en eenduidig kunnen worden uitgelegd. Dit maakt dat boeren en andere stakeholders weten waar zij aan toe zijn. Het is ongewenst dat de exacte interpretatie via jurisprudentie in de loop van de tijd tot stand gaat komen.
- Uitgangspunt zou moeten zijn om te komen tot een daling van de stikstofdepositie in Nederland en tegelijkertijd innovatieruimte te houden voor veehouders. Innovatieruimte is nodig om te komen tot realisatie van de kringlooplandbouw. Aanbeveling is om rekening te houden met de gevolgen van de salderingsregels voor de betaalbaarheid van innovaties in de veehouderij.
- Intern en extern salderen zijn onderdeel van een totale stikstofaanpak en dienen ook in samenhang met andere stikstofmaatregelen te worden beschouwd. Dit maakt dat het verstandig is om de botsproef van salderingsregels te herhalen zodra er duidelijkheid is over de landelijke stikstofaanpak.
- De stapeling van regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu maken het voor de veehouders zeer complex. Met stapeling bedoelen we regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening, stikstofsalderingsregels, dier- en fosfaatrechten en eventuele provinciale salderingssystematieken. Zorgvuldig bekeken moet worden waar vereenvoudiging mogelijk is.

- Extern salderen leidt, ook zonder vergunning, in de praktijk tot een reductie van de stikstofdepositie, omdat een veehouder altijd te maken zal hebben met meerdere Natura 2000 gebieden en verschillen in depositie op die gebieden tussen het overnemende bedrijf en het bedrijf waarvan wordt overgenomen.
- Een Wnb-vergunning wordt gegeven voor een bepaalde activiteit. Bij veehouders om een aantal dieren te houden in een bepaald stalsysteem. Er kunnen nieuwe (wetenschappelijke) inzichten ontstaan over de omvang van bepaalde emissies, maar de inhoud van de Wnb-vergunning voor een bedrijf verandert daarmee niet.
- Veehouders die dier- en/of fosfaatrechten willen verkopen, moeten goed vooraf nadenken wat ze doen. Conform de landelijke beleidsregels leidt dit niet tot problemen op het moment dat ze andere diersoorten willen gaan houden op basis van interne saldering. Volgens de provinciale beleidsregels is interne en externe saldering alleen mogelijk wanneer op het moment van de nieuwe aanvraag het bedrijf beschikt over de voor de vergunde capaciteit benodigde fosfaatrechten.
- Binnen de veehouderijsector speelt dat er subsectoren zijn met dier- of fosfaatrechten en andere subsectoren die dit niet hebben. Conform de gepubliceerde regels worden bij externe saldering de dier- en fosfaatrechten ingetrokken, terwijl subsectoren zonder dier- en fosfaatrechten hier niet mee te maken hebben. Er zijn zorgen dat de verschillen tussen de subsectoren kunnen leiden tot verschuivingen tussen de diercategorieën. Daarnaast zijn er zorgen dat er verschuivingen kunnen optreden waarbij stikstofruimte uit de veehouderij verdwijnt naar de industrie. Er is vooralsnog echter geen studie of rekenmodel voorhanden om dit nader te duiden.
- De koppeling tussen de regels voor extern salderen met het intrekken of doorhalen van dier- en fosfaatrechten is nog niet voldoende duidelijk. Onduidelijk is hoe de dier- en/of fosfaatrechten uit de markt worden genomen.
- Emissiereducties hoeven niet uitsluitend door stalaanpassingen plaats te vinden. Reductie is ook mogelijk via andere activiteiten en (management) maatregelen, zoals bemesten, stikstofarm voeren en meer weidegang. In het veld zou met beweiding en bemestingstechnieken op een kosteneffectieve manier reductie van de stikstofemissie zijn te bewerkstelligen.
- Aanbeveling is om de botsproef te herhalen zodra de totale stikstofaanpak verder is uitgewerkt. Mogelijk kan er dan ook een helder stroomschema worden opgesteld om de salderingsregels voor veehouders inzichtelijk te maken.



science_society_sense

Zeestraat 84
2518 AD Den Haag
t 070 318 44 44
f 070 318 44 22
info@schuttelaar.nl
www.schuttelaar.nl