

Werkgroep Behoud de Peel en de strijd tegen ammoniak

Vanaf begin jaren tachtig werd het duidelijk dat de enorme ammoniakuitstoot uit de veehouderij zeer nadelig is voor voedselarme natuurgebieden. Sinds die tijd probeert Werkgroep Behoud de Peel (WBdP) er door middel van het voeren van procedures en beleidsbeïnvloeding voor te zorgen dat de overheid de situatie voor de natuur verbetert. Na een korte uitleg over de schadelijkheid van ammoniak (hoofdstuk 1), worden de acties van WBdP behandeld die gevoerd werden in het kader van de milieuvergunningen (hoofdstuk 2).



In hoofdstuk 3 worden de acties behandeld in het kader van de Natuurbeschermingswet. Regelmatig boekte WBdP succes met haar acties. Keer op keer probeerde de overheid daarna weer -en probeert dat nog steeds- om de wetgeving dusdanig aan te passen dat de landbouwbelangen het voordeel kregen boven de natuurbelangen. WBdP heeft de afgelopen jaren met haar acties zeker wel wat bereikt. De echte oplossing laat echter nog steeds op zich wachten: minder dieren.

1) Waarom kan ammoniak kwaad?



Ammoniak uit de mest bestaat voor een groot deel uit stikstof. T.g.v. de ammoniakemissie komt er vanuit de lucht zo'n twee tot vier keer meer stikstof in de Peel terecht dan de hoogveenvegetatie kan verdragen. (In vrijwel alle andere natuurgebieden in de regio is eveneens sprake van een fors overschot.)

De stikstof is voor het overgrote deel afkomstig van de ammoniakuitstoot uit de veehouderij.

Ammoniak is basisch, maar werkt via bacteriën in de grond verzurend. Daardoor raakt de bodemchemie verstoord. Elementen als kalium, magnesium en aluminium spoelen uit. Het giftige aluminium komt in planten en dieren terecht.

Minstens zo belangrijk voor voedselarme natuurgebieden als de Peel is echter de eutrofiëring (voedselrijker worden). De zeldzame, langzaam groeiende vegetatie wordt door de overmaat aan stikstof weggeconcentreerd door algemene, snel groeiende soorten, zoals gras, berken, varens, bramen, brandnetels e.d..

2) Bezwaren tegen milieuvergunningen

Bezwaren leiden tot Richtlijn ammoniak en veehouderij

Begin jaren tachtig werd het bekend dat de enorme ammoniakuitstoot uit de veehouderij een groot probleem vormt voor de Peel en andere voedselarme natuurgebieden. Sinds die tijd voert WBdP daarom actie tegen dit probleem in de Peelregio.

WBdP maakte vanaf 1982 bezwaar tegen gemeentelijke Hinderwetvergunningen (later milieuvergunningen genaamd) waarbij de ammoniakuitstoot binnen 600 m van de Peelreservaten toenam.

In 1987 leidde dit (mede) tot de landelijke Richtlijn ammoniak en veehouderij, volgens welke de uitstoot binnen 500 m van bos- en natuurgebieden (> 5 ha) niet toe mocht nemen. Vanaf 1987 is WBdP bezwaar gaan maken tegen emissietoenames binnen haar hele werkgebied van toen 10 Peelgemeentes. Ook ammoniak van verder weg dan 500 m is namelijk schadelijk. We wonnen dit bij de Raad van State (RvS). In 1991 kwam er daardoor een nieuwe Richtlijn, die verder ging dan 500 m. Oprichting boven een directe depositie van 15 mol/ha/j* en uitbreidingen boven 30 mol/ha/j werd verboden. (* 1 mol ammoniak = 17 gram.) Hoeveel werk we er mee hadden, illustreert het volgende citaat uit ons jaarverslag van 1992: *'Naar schatting hebben wij in de afgelopen jaren ruim drieduizend aanvragen voor een Hinderwetvergunning doorgelicht. Van de 914 aangespannen procedures hebben we er tot nu toe 628 gewonnen, waarvan 135 na beroep bij de RvS.'*

Gemeentes maakten eigen stand-still-beleid

Mede door de acties van WBdP ging geleidelijk aan de een na de andere gemeente binnen ons werkgebied over op een stand-still-beleid, volgens welke bij vergunningverlening de ammoniakemissie niet mocht toenemen.

In ons jaarverslag van 1995 schreven we dat het aantal bezwaren vanaf het 'topjaar' 1990 tot 1995 gestaag daalde van 340 naar 92 per jaar. Het aantal beroepen ging in die periode van 52 naar 19 per jaar.

Interimwet ammoniak en veehouderij: geen uitbreidingen toegestaan

De meeste gemeentes legaliseerden bij dat stand-still-beleid illegale uitbreidingen uit het verleden. WBdP accepteerde legalisaties tot 1-11-1981, omdat op die datum de nieuwe Hinderwet van kracht werd, waarbij gemeentes bij hun vergunningverlening rekening moesten houden met natuur en milieu. Beroepen tegen verdergaande legalisaties door gemeentes werden door ons gewonnen. Aangemoedigd door het succes van de acties van WBdP gingen ook enkele milieugroepen in andere delen van het land bezwaar maken tegen vergunningen aan veehouderijen. Waar WBdP zoals gezegd legalisaties toeliet tot november 1981, deden andere organisaties dat niet. En die andere groepen wonnen dat bij de RvS. Dit riep echter zoveel weerstand op dat de overheid in 1994 overging tot het invoeren van de Interimwet ammoniak en veehouderij. In die wet werden uitbreidingen tot 1987 gelegaliseerd (met de verplichting om het illegale deel binnen een bepaalde termijn emissie-arm te maken). Ons lobbywerk daartegen hielp niet.

Wel hebben we ons met succes ingezet voor een ander negatief gevolg van die wet. In het wetsvoorstel stond dat alle bedrijven uit zouden mogen breiden tot een directe depositie van 15 mol/ha/j op de rand van de natuur. Wij berekenden dat daarmee de ammoniakemissie met maar liefst 25 % of meer kon toenemen. Met die gegevens zijn we gaan lobbyen bij Kamerleden. Als gevolg daarvan is de wet aangepast: in de mestoverschotgebieden werd die 15 mol teruggebracht tot 0.

Ammoniakreductieplannen

Hierboven schreven we dat we bereikten dat toenames van ammoniakemissie in principe niet toegestaan waren in de mestoverschotgebieden. De wet voorzag echter in een uitzondering: uitbreiden kon wel, maar alleen met een provinciaal ammoniakreductieplan (ARP). Bij uitbreidingen moest gesaldeerd worden (elders diende een vergunning te worden ingetrokken, waardoor de depositie op de natuur per saldo niet toenam). Zowel provincie N.-Brabant als provincie Limburg maakten zo'n ARP. WBdP heeft een flinke rol gehad in de totstandkoming daarvan.

Die ARP's functioneerden goed. Door de bedrijven moesten de beste technieken toegepast worden. Bij depositietoenames moest worden gesaldeerd. Extra dieren moesten afkomstig zijn uit de ARP-regio. De emissie nam af.

Als gevolg daarvan daalde ons aantal procedures verder: in 1997 dienden we slechts 7 bezwaren en 2 beroepen in. Niet altijd hielden de gemeentes zich aan de wet of aan het ARP. Zo moesten we bijv. in 1999 toch nog 21 bezwaren indienen tegen ontwerp-vergunningen. Meestal werden onze bezwaren erkend, zodat we slechts enkele keren in beroep hoefden te gaan.



De ammoniakreductieplannen deels weer tenietgedaan

De gunstige situatie duurde echter maar enkele jaren. In 1997 werden door de RvS de ARP's voor een groot deel afgekeurd. Kort gezegd kwam het er op neer dat het plan volgens de Interimwet alleen eisen mocht stellen bij toenames van ammoniakuitstoot en bijv. niet dat het aantal dieren binnen de regio gelijk moest blijven (iets waar WBdP zich altijd sterk voor gemaakt had).

Dit was heel erg jammer. Goed beleid uit de periode die we hier beschrijven, ging hiermee verloren!

Limburg maakte gelukkig snel weer een redelijk goed nieuw plan: bij salderen moest er elders in de ARP-regio, in ruil voor de toename op het uitbreidende bedrijf, drie keer zoveel emissie komen te vervallen.

Het nieuwe plan van Brabant stelde zo weinig voor dat het de naam ARP amper verdiende.

Wet ammoniak en veehouderij: het natuurbeleid uitgekleed

In 2002 werd het nog erger. De Interimwet ammoniak en veehouderij werd vervangen door de Wet ammoniak en veehouderij. ARP's waren niet meer mogelijk. De emissie mag buiten 250 m van de bos- en natuurgebieden ongelimiteerd toenemen. Melkrundveehouderijen mogen zelfs binnen die afstand tot een bepaald aantal dieren groeien. Een limiet aan het aantal dieren in de regio, zoals in de eerste ARP's, is er helemaal niet meer.

De Reconstructiewet had nog voor enige sturing/regulering kunnen zorgen, maar dit gebeurde ondanks ons herhaald aandringen niet of nauwelijks.

En die slechte Wet ammoniak en veehouderij werd zelfs nog slechter: steeds meer bos- en natuurgebieden werden geschrapt als gevoelig voor ammoniak. Het afstandscriterium van 250 m gold dus voor steeds minder gebieden. Bezwaar en lobbyen van (o.a.) WBdP baatte niet.

Door deze afzwakking van de wetgeving is bezwaar maken tegen gemeentelijke milieuvergunningen aan veehouderijbedrijven nauwelijks meer mogelijk. WBdP ging als instrument steeds meer de Natuurbeschermingswet gebruiken (zie hoofdstuk 3).

Succes met de IPPC-richtlijn

Een lichtpunt werd nog geboden door de Europese IPPC-richtlijn. Die houdt samengevat in dat bij grote intensieve veehouderijen de 'beste technieken' toegepast moeten worden en ook dat geen 'belangrijke verontreiniging' veroorzaakt mag worden.

WBdP ging zich daarom richten op de naleving van die IPPC-richtlijn. Dit deden we vanaf 2004 in een samenwerkingsproject met de Stichting Natuur en Milieu, de milieufederaties, de provinciale Landschappen en Natuurmonumenten (een project dat liep t/m 2008).

We controleerden (nog steeds) alle door de gemeentes verleende milieuvergunningen binnen ons werkgebied. We hanteerden als criterium voor 'belangrijke verontreiniging' een toename van de directe depositie op bos- en natuurgebieden (binnen de Ecologische Hoofdstructuur) boven een waarde van 15 mol/ha/j.

Van 2004 t/m 2008 werden 1437 milieuvergunningen gecontroleerd.

Door onze controles van de milieuvergunningen op de IPPC-richtlijn, is deze richtlijn gaan 'leven'.

We dienden diverse keren bezwaren in. Meestal werd daardoor de definitieve vergunning aangepast, of er werd gesaldeerd (een vergunning elders werd ingetrokken), zodat we niet vaak in beroep hoefden te gaan.

Naast de IPPC-richtlijn controleerden we i.h.k.v. dit project ook op de naleving van de Natuurbeschermingswet, bij toenames van emissie. We hebben 184 keer bij provincie Limburg en N.-Brabant de vergunningplicht Nb-wet gemeld.

In 2005 werden we door de RvS in het gelijk gesteld bij twee ingediende beroepen betreffende de IPPC-richtlijn. Gezien de al hoge achtergronddepositie was volgens de RvS een verdere toename van depositie niet geoorloofd. De RvS baseerde zich met haar uitspraak op het feit dat de IPPC-toets, met de 'belangrijke verontreiniging' in de Wet ammoniak en veehouderij was opgenomen.

In 2006 en 2007 werden nog enkele beroepen gewonnen en gingen gemeentes steeds beter met de IPPC-richtlijn rekening houden.



Beleid weer afgezwakt. IPPC-richtlijn niet meer nageleefd

Maar ook nu weer kwam er een tegenbeweging: de overheid paste de Wet ammoniak en veehouderij weer aan. Het toetsen aan 'belangrijke verontreiniging' bij bedrijven van IPPC-omvang werd uit de wet gehaald. Er werd een IPPC-beleidslijn gemaakt, die er kort gezegd op neer komt dat van 'belangrijke verontreiniging' geen sprake kan zijn, zolang er maar de 'beste technieken' worden toegepast. Onzin natuurlijk: ook met betere technieken kan de emissie (en dus de depositie) fors toenemen, wanneer bijv. het aantal dieren toeneemt.

We gingen hiertegen in beroep. Maar in 2009 verloren we dat! De RvS stelde dat *'er geen grond bestaat voor het oordeel dat de in de Beleidslijn gekozen wijze van uitvoering van de omgevingstoets de door de IPPC-richtlijn gelaten beoordelingsmarge overschrijdt'*. WBdP is van mening -en met ons vooraanstaande juristen- dat de IPPC-richtlijn op deze manier niet goed wordt nageleefd.

3) Acties in het kader van de Natuurbeschermingswet

In het vorige hoofdstuk is beschreven dat WBdP met haar bezwaren tegen milieuvergunningen succes had en dat het beleid ten gunste van natuur en milieu werd aangepast. De overheid veranderde na enkele jaren dat beleid echter weer. De wetgeving werd steeds verder versoepeld. Opkomen voor natuur en milieu werd steeds lastiger. WBdP ging zich daarom meer richten op de Natuurbeschermingswet (tegenwoordig Wet natuurbescherming genaamd).

Tezamen met de procedures tegen de milieuvergunningen heeft WBdP vanaf 1982 tot nu zo'n 3000 bezwaren en zo'n 300 beroepen tegen verleende vergunde vergunningen voor toenames van ammoniakemissie ingediend.

Ongeveer 75% van de beroepen werd gegrond verklaard. Daaruit valt dus af te leiden dat de overheid maar al te vaak de eigen wetgeving niet (voldoende) uitvoerde!

Ministerie deed jarenlang niets

Al in 1984 maakten wij het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) er op attent dat voor het oprichten/uitbreiden van veehouderijen behalve een milieuvergunning eveneens een vergunning van de Natuurbeschermingswet (Nb-wet) vereist was. Ondanks ons voortdurend aan de bel trekken, gebeurde er echter voor de Nb-wet jarenlang niets.

Zaak Kuunders zorgde voor doorbraak

Pas het geval 'Kuunders' in Deurne veroorzaakte een doorbraak. Hier een sterk verkort overzicht van die kwestie: in juni 1990 stelden wij het ministerie van LNV ervan op de hoogte dat veehouderij Kuunders voornemens was een varkensstal op te richten nabij De Bult, onderdeel van het beschermd natuurmonument de Deurnese Peel. Ondanks onze meerdere verzoeken weigerde LNV om Kuunders te laten weten dat hij vergunningplichtig was. Wij dienden een klacht in bij de Nationale Ombudsman. Pas in januari 1991, toen de stal inmiddels was gebouwd, stelde LNV Kuunders op de hoogte van de vergunningplicht.

Tussentijds, toen bleek dat LNV geen aanstalten maakte om snel tegen de bouw van de stal op te treden, dienden wij (samen met stg. Natuur en Milieu en de Brabantse Milieu Federatie) een kort geding in tegen Kuunders. Dit was iets heel aparts: een civielrechtelijke procedure aanspannen, omdat de overheid de wet niet naleeft. Wij verloren deze zaak. In november 1991 werden wij echter in hoger beroep in het gelijk gesteld. Het Gerechtshof in Den Bosch verbood Kuunders de varkensmestrij in werking te hebben zolang hij niet beschikte over een Nb-wetvergunning. Kuunders ging in cassatie, maar verloor dat.

Kuunders vroeg uiteindelijk een Nb-wetvergunning aan, die door LNV werd geweigerd. Het beroep van Kuunders bij de RvS tegen de weigering werd verworpen. Op 8-3-1993 was de stal leeg.

Eindelijk beleid: stand-still boven 15 mol

Na jarenlang aandringen van WBdP maakte het ministerie van LNV in mei 1991 (na onze klacht bij



de Ombudsman) eindelijk een beleid voor veehouderijbedrijven i.h.k.v. de Nb-wet. Uitbreidingen/oprichtingen boven een directe depositie op de rand van een beschermd natuurmonument van 15 mol/ha/j werden geweigerd.

WBdP conformeerde zich aan dit beleid. Het kwam er op neer dat, afhankelijk van de omvang van de uitbreiding, veehouderijen binnen zo'n 1 tot 2 km afstand van de natuurmonumenten vergunningplichtig waren.

Wij wisten dat ook de cumulatieve emissie van bedrijven op grotere afstand bijdroeg aan de totale depositie (de achtergronddepositie) op de Peel. Vanwege het feit dat er toen ARP's waren (zie vorig hoofdstuk) achtten wij dit Nb-wetbeleid echter toch voldoende.

WBdP introduceerde salderen bij Nb-wet

We gingen zelfs nog een stap verder. Bij de ARP's (zie hoofdstuk 2) kon er worden gesaldeerd. WBdP heeft dit salderingsbeleid ook voor de Peel i.h.k.v. de Nb-wet ingevoerd. Een bedrijf mocht van ons de depositie ook boven de 15 mol/ha/j laten toenemen, tot maximaal 300 mol/ha/j. Dit op voorwaarde dat van een of meerdere andere bedrijven (een deel van) de vergunning werd ingetrokken, zodat per saldo de depositie op de Peel niet toenam: het zgn. salderen. Wij deden dit om te veel bezwaarprocedures te voorkomen en ook om de veehouderij rondom de natuurmonumenten mogelijkheden tot enige 'dynamiek' te verschaffen. Ons salderingsbeleid werd door LNV en later de provincies N.-Brabant en Limburg (vanaf 1996 werd door LNV de uitvoering van de Nb-wet aan de provincies gemandateerd) overgenomen en door de RvS geaccepteerd.

LNV en provincies controleren/handhaven zelf vrijwel niet

Het feit dat LNV/provincies uiteindelijk een ammoniakbeleid hadden i.h.k.v. de Nb-wet betekende helaas niet dat WBdP op dit vlak niets meer hoefde te doen. Wij vroegen LNV om alle bedrijven binnen 2 km rond de Peel van dit beleid en van de vergunningplicht op de hoogte te stellen. Dit gebeurde niet. LNV/provincies hanteerden het 'piep-systeem'. Ze kwamen pas in actie nadat ze daar door ons om werden gevraagd. Wij moesten alle door gemeentes verleende milieuvergunningen binnen ons werkgebied controleren! Bij uitbreiding boven een depositie van 15 mol moesten wij de vergunningplicht Nb-wet bij LNV/provincies melden (waarna men vaak pas na herhaalde meldingen of verzoeken tot handhaving in actie kwam). Soms moesten we zelfs bezwaar en beroep aantekenen, omdat ondanks het beleid toch vergunning werd verleend voor een uitbreiding boven 15 mol.



Vele Nb-wetvergunningen rondom Peel verleend

Vele tientallen bedrijven rondom de Peel kregen met dit beleid een Nb-wetvergunning, veelal na saldering.

Zonder onze inzet zou er met de Nb-wet ten aanzien van ammoniak uit veehouderijen (vrijwel) niets zijn gebeurd. Buiten de Peelregio werd de wet niet of nauwelijks nageleefd (enkele regio's uitgezonderd, waar nog wat acties van andere groepen waren).

Aanscherping beleid WBdP

Nadat de ARP's waren afgeschaft (zie vorig hoofdstuk) vond WBdP dat het bij de Nb-wet gehanteerde '15-mol-beleid' onvoldoende was, zeker omdat de steeds verder uitgekilde Wet ammoniak en veehouderij nauwelijks enige bescherming bood. Verreweg het grootste deel van de totale depositie is immers afkomstig van de emissie van bedrijven met een directe depositie van minder dan 15 mol/ha/j. In 2006 scherpten we daarom ons beleid aan van 15 naar 3 mol, wat dus tot gevolg had dat we vaker de vergunningplicht Nb-wet aan de provincies meldden.

Belangrijke zaken gewonnen

We maakten bezwaar tegen een Nb-wetvergunning waarbij werd gesaldeerd. Op de rand van de Peel bleef de depositie per saldo gelijk. In de Peel zelf -en daar gaat het natuurlijk om- viel de heel kleine intrekking echter volledig in het niet tegenover de veel grotere uitbreiding. We kregen van de

RvS gelijk. Bij saldering dient de depositie niet alleen op de rand, maar ook in het gebied gelijk te blijven.

Met een ander beroep bereikten we dat de saldering geregeld moest zijn voordat de uitbreidingsvergunning verleend werd (niet pas daarna, zoals LNV wilde doen).

Actie tegen het legaliseren van illegale uitbreidingen

Op 1-10-2005 werd de oude Nb-wet vervangen door een nieuwe. Daarin werd o.a. gepoogd om de Habitatrichtlijn beter te implementeren. De provincies meenden deze wetswijziging te kunnen aangrijpen om uitbreiding van veehouderijen niet meer te toetsen aan de situatie ten tijde van de aanwijzing van het gebied als beschermd natuurmonument, maar aan de laatste milieuvergunning van vóór 1-10-2005. Wanneer een bedrijf tussen de aanwijzing als natuurmonument en 1-10-2005 zonder Nb-wetvergunning had uitgebreid, werd dat dus door G.S. zondermeer gelegaliseerd. Alsof die bedrijven volgens de oude Nb-wet en het tot nu gevoerde beleid niet vergunningplichtig waren! Uiteraard gingen wij daartegen (in 2007) in bezwaar en beroep.

In april 2009 gaf de RvS ons gelijk in onze beroepen tegen het legaliseren. Ze oordeelde: *'het feit dat er onder het vóór 1 oktober 2005 geldende regime niet handhavend is opgetreden, betekent niet dat de depositie als bestaand recht mag worden beschouwd. Het bestaan van een vergunning krachtens de Wet milieubeheer is eveneens niet relevant voor de vraag of een vergunning krachtens de Nbw is vereist.'*

RvS-uitspraken: op Habitatrichtlijngebieden geen enkele toename mogelijk

Zoals gezegd hanteerde WBdP een beleid van stand-still boven een directe depositie van 15 en later boven 3 mol, tezamen met een salderingsmogelijkheid. Dit salderen deden wij vrij ruim. Van ons mocht de depositie op een deel van de Peel toenemen als op een ander deel de depositie evenredig afnam. Die afname mocht van ons zelfs plaatsvinden in een ander natuurmonument Peel.

Er waren echter actiegroepen die deze vorm van salderen niet accepteerden. En zij kregen van de RvS gelijk. Bij salderen mocht van de RvS de depositie in hetzelfde gebied per saldo nergens in het gebied toenemen. Dit had tot gevolg dat het salderen in de praktijk nauwelijks nog mogelijk werd.

Er waren inmiddels ook al -volkomen terecht- RvS-uitspraken (op beroepen van andere groepen) dat op Habitatrichtlijngebieden bij een al zeer hoge achtergronddepositie geen enkele individuele bedrijfsuitbreiding geoorloofd was zonder een goed reductiebeleid.

Deze uitspraken hadden, tezamen met de hierboven genoemde uitspraken over saldering, tot gevolg dat bedrijfsuitbreidingen rondom de Natura2000-gebieden sterk werden bemoeilijkt. Groei was alleen nog mogelijk indien dat gepaard ging met een saldering waarbij de depositie nergens toenam. Of met een overheidsbeleid dat voldoende depositiereductie zou kunnen bewerkstelligen.



Instelling en vernietiging van het Toetsingskader Ammoniak en Natura 2000

In plaats van te werken aan zo'n reductiebeleid ging het ministerie van LNV echter in mei 2007 over tot het instellen van het 'Toetsingskader Ammoniak en Natura 2000'. Dit was alles behalve een goed reductiebeleid! Het 'Toetsingskader' ging uit van een stand-still boven 5 % van de kritische depositie, wat voor de Peel neerkwam op 20 mol/ha/j. Bovendien werd de depositie met een nieuw model berekend, dat veelal op veel lagere deposities uitkwam dan het tot voorheen gehanteerde model.

Het 'Toetsingskader' was daardoor niet strenger, maar juist veel soepeler dan het oude beleid van stand-still boven 15 mol. Het kwam er op neer dat vrijwel elke emissietoename vergund zou kunnen worden. Juist het tegenovergestelde dus van wat de RvS in haar uitspraken nodig achtte! Tegen Nb-wetvergunningen die volgens dit nieuwe beleid door G.S. werden verleend, stelden wij uiteraard bezwaar en beroep in. Eind 2008 gaf de RvS ons gelijk. Ze verklaarde ons beroep gegrond. Daarmee kon het 'Toetsingskader' dus niet meer worden gebruikt.

Vanwege het bijzonder slechte overheidsbeleid heeft WBdP eind 2008 haar eigen beleid verder aangescherpt: van een stand-still boven een directe depositie van 3 mol schakelden wij over naar het vergunningplichtig stellen van elke emissietoename binnen +/- 10 km van een

natuurmonument/Hr-gebied Peel. Salderen was daarbij volgens onze voorwaarden nog steeds mogelijk (maar werd dus door RvS-uitspraken in beroep van anderen sterk bemoeilijkt).

Beheerplan Natura2000 en ammoniak

Er was weer dringend behoefte aan nieuw beleid. Het Natura2000-Beheerplan en het ammoniakhoofdstuk daarvan zou uitkomst moeten bieden. WBdP werd bij de opstelling ervan betrokken.

Over de inhoud van het ammoniakhoofdstuk in het Beheerplan was niet bepaald overeenstemming. De landbouwpartijen wilden in het begin zelfs nog ruimere uitbreidingsmogelijkheden dan het 'Toetsingskader' al bood. Daar kwam gelukkig met ons gewonnen beroep tegen dat kader een einde aan.

Uit een Alterra-onderzoek bleek (weer eens) duidelijk dat de kritische depositie (500 mol/ha/j) voor hoogveen niet haalbaar zou zijn zonder drastische vermindering van de veestapel. WBdP was van mening dat in het Natura2000-ammoniakplan op zijn minst geregeld diende te worden dat het aantal dieren in de al zeer zwaar belaste Peelregio niet nóg verder toe zou kunnen nemen. We dienden daartoe een voorstel in. Dat voorstel leek eerst bij alle partijen gehoor te vinden, maar werd uiteindelijk afgeketst omdat de LLTO en de ZLTO het niet wilden.

Provincie N.-Brabant ging toen verder met het maken van een eigen plan: de Verordening stikstof Natura 2000. WBdP heeft daarin nog enige tijd de Brabantse Milieu Federatie vertegenwoordigd. Toen ook daar bleek dat men ons voorstel tot beperking van het regionale aantal dieren niet wilde accepteren, zijn we met de BMF-vertegenwoordiging gestopt.

In het Beheerplan N2000 is uiteindelijk als beleid het Programma Aanpak Stikstof opgenomen. WBdP is het daar niet mee eens (zie hieronder).

Brabantse Verordening stikstof vernietigd door de Raad van State

Op de Verordening stikstof Natura2000 van Brabant hadden we meerdere punten van kritiek. In het kader van de Verordening werden alleen technische maatregelen (luchtwassers e.d.) aan stallen getroffen. Daarmee kan de depositie maar heel weinig omlaag gebracht worden.

Ons belangrijkste bezwaar was dat de Verordening geen beperking stelde aan het aantal dieren. Wanneer een bedrijf de uitstoot per dier door betere staltechnieken verminderde, mocht die winst gebruikt worden om meer dieren te houden. Hierdoor kon de toch al geringe milieuwinst dus weer (deels) verloren gaan! Er werd 'gedweild met de kraan open'.

Een ander belangrijk nadeel van de Verordening was dat hij veel te weinig inzichtelijk was voor derden. Bij het salderen werden geen concrete vergunningen meer ingetrokken, maar werd gewerkt met de 'depositiebank'. In die bank werden door de provincie vergunningen verzameld van bedrijven die gestopt waren. Bedrijven die wilden uitbreiden, kregen een bepaalde waarde uit die bank toebedeeld. Per saldo nam daardoor volgens de provincie de stikstofbelasting niet toe. Voor derden was dit niet narekenbaar.

WBdP ging in beroep tegen Nb-wetvergunningen voor toenames van ammoniakuitstoot die door provincie N.-Brabant met haar Verordening werden verleend.

De provincie stelde dat de vergunningen verleend konden worden, omdat er volgens de Verordening gesaldeerd was met haar 'depositiebank'.

Wij betoogden dat die bank niet voldeed aan de Europese eisen. De intrekkingen die in de bank zaten, waren door de provincie namelijk enkel getoetst aan de referentiedatum van de Habitatrichtlijn (december 2004). De provincie had ze ons inziens ook moeten toetsen aan de datum van de Vogelrichtlijn, zijnde voor de Peel zo'n 10 jaar eerder. Dat was niet gebeurd.

In 2013 gaf de RvS ons hierin -plus nog op enkele andere punten- gelijk.

Deze gewonnen beroepen betekenden het einde van de depositiebank in de Brabantse Verordening stikstof. Vergunningen voor toenames van depositie konden (net als voorheen) alleen nog verleend worden indien er een of meer concrete vergunningen elders werden ingetrokken, dusdanig dat per saldo de depositie op het Natura2000-gebied niet toenam. Alle vergunningen die eerder waren ingetrokken ten behoeve de depositiebank mogen daarbij niet meer worden gebruikt.

Belangrijk beroep gewonnen: laagste waarde is geldig als referentie

Behalve het beroep tegen de Brabantse Verordening wonnen we in 2013 nog een belangrijk beroep:

Provincie Limburg stelde dat met de nieuwe vergunning de emissie niet toenam. Het werd volgens haar niet meer dan wat er was op het moment dat de Peel beschermd werd volgens de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. Wij ontdekten echter dat er na die 'referentiedatum' een nieuwe

vergunning verleend was, waarbij de emissie duidelijk was gedaald. Volgens de provincie mocht nu de uitstoot weer toenemen, omdat het niet meer werd dan de waarde die tijdens de referentie aanwezig was. Dit mag volgens ons niet. Indien er een nieuwe vergunning is verleend voor minder, dient uitgegaan te worden van dat mindere. Er is dan geen recht meer op het niveau van de referentiedatum.

De RvS gaf ons gelijk.

Heel vreemd dat de provincies -ook N.-Brabant maakte zich hier schuldig aan- dit op deze manier meenden te kunnen doen. Stel je voor: iedere keer als de uitstoot eindelijk eens ergens gedaald is, zou het zondermeer daarna weer mogen stijgen. Hoe zou de stikstofbelasting op de natuur dan ooit omlaag gebracht kunnen worden?

Beroep verloren: met emissie-arme technieken hoeft de emissie niet af te nemen

Helaas verloren we (ook al in 2013) een zeer belangrijk beroep. Als gevolg van een vergunning van provincie N-Brabant bleef de emissie op het bedrijf gelijk, maar er kwamen veel meer dieren bij. Het is bekend dat de stikstofdepositie in de Peel veel te hoog is. In het kader van de Habitatrictlijn (Hr) dient die depositie drastisch te worden verlaagd. In ons beroep betoogden wij dat die doelstelling nooit bereikt wordt als de emissie-arme stalsystemen niet gebruikt worden voor reductie, maar voor het houden van veel meer dieren. De RvS stelde in haar uitspraak echter dat de doelstelling van de Hr niet via de vergunningverlening bereikt hoeft te worden. Bij het verlenen van een vergunning eist de Hr slechts dat de habitat niet verder mag verslechteren. De vereiste verbetering kan volgens de RvS door de overheid ook op andere manieren worden bereikt dan via de vergunningverlening.

Theoretisch heeft de RvS gelijk. Praktisch gezien klopt het echter niet. Als de overheid toelaat dat bij nieuwe vergunningen de emissie-arme systemen gebruikt worden voor het houden van veel meer dieren, dan wordt daarmee uiteraard een belangrijke kans op reductie gemist. Het bereiken van de benodigde reductie wordt via andere wegen dan natuurlijk veel lastiger. Bovendien: wat zijn dan die 'andere manieren' waarop de overheid de reductie kan bereiken? Met het Programma Aanpak Stikstof (zie hieronder) gebeurde dit in ieder geval zeker niet.



Programma Aanpak Stikstof: nieuwe poging tot uitkleding van het beleid

Door de acties van WBdP op het gebied van de Nb-wet was het voor de overheid onmogelijk geworden om zomaar toenames van ammoniakuitstoot te vergunnen of te legaliseren. In plaats van nu eens eindelijk te gaan werken aan een drastische vermindering van het probleem, bedacht de overheid echter toch weer een nieuwe manier om de veehouderij de hand boven het hoofd te houden:

Op 1 juli 2015 werd het Programma Aanpak Stikstof (PAS) van kracht. De overheid suggereerde dat dit goed was voor de economie, plus goed voor de natuur. Dat laatste was volgens WBdP echter absoluut niet het geval.

Van een 'aanpak' was in het PAS nauwelijks sprake. Het PAS zou slechts een emissiereductie opleveren van amper 8% in 15 jaar tijd. Van die reductie zou (grotendeels al op voorhand) 50% weer uitgeven worden aan 'ontwikkelingsruimte', zijnde groeimogelijkheden voor de veehouderij. Door het PAS werd de emissie dus nog geen 4% verminderd. En dan moesten alle technieken ook nog het rendement halen waarmee in het PAS is gerekend, wat in de praktijk lang niet altijd het geval is. Die schamele 4% reductie zou dus niet eens gehaald worden.

Verreweg de meeste stikstofreductie die in het PAS voor 2030 berekend werd (zo'n 20%), kwam niet van de PAS-maatregelen zelf, maar van de aanname dat verkeer, industrie en het buitenland een bepaalde hoeveelheid zouden reduceren: de 'autonome ontwikkeling'. En zelfs dan zou volgens het PAS de stikstofdepositie in bijvoorbeeld de Peel nog ongeveer 2,5 keer de kritische waarde bedragen!

Zonder het PAS zou het voor de natuur zelfs beter zijn geweest. Met het PAS werden namelijk alle uitbreidingen van veehouderijen die zonder de vereiste Natuurbeschermingsvergunning zijn gedaan, gelegaliseerd tot en met 2014. Onbegrijpelijk, gezien het feit dat het PAS zo goed als niets bijdroeg aan het bereiken van de natuurdoelstellingen. Zonder het PAS zouden die legalisaties niet gebeurd zijn en zou de stikstofreductie daarom waarschijnlijk groter zijn geweest.

Beroepen tegen het PAS behandeld bij de RvS

Eind 2016 zijn bij de RvS de eerste zes beroepen van WBdP behandeld tegen vergunningen die met het PAS waren verleend. In mei 2017 heeft de RvS hierin een tussenuitspraak gedaan. De RvS was van mening dat de Habitatrichtlijn het in principe mogelijk maakt dat vergunningen niet individueel, maar aan een programmatische aanpak worden getoetst. Omdat ze daarvan echter niet helemaal zeker was -en ook niet of het PAS aan alle vereisten daarvoor voldeed- heeft de RvS hierover 'prejudiciële' vragen gesteld aan het Europese Hof van Justitie. De definitieve uitspraak zou daarna pas gedaan worden.

De RvS was, los van het bovenstaande, van mening dat diverse keuzes, gegevens en aannames in het PAS onvoldoende waren onderbouwd. WBdP heeft op veel van haar punten van beroep al gelijk gekregen.

Regionaal dier-stand-still in Brabant bereikt

Vele jaren lang heeft WBdP dus heel veel actie gevoerd tegen toenames van ammoniakuitstoot. Daarnaast heeft de Werkgroep ook heel vaak aan de overheid laten weten dat een vermindering van het aantal dieren de enige manier is om de problematiek echt aan te pakken. We verkondigen daarbij ook altijd dat het daarbij de eerste stap moet zijn om te regelen dat het aantal dieren in de al veel te zwaar belaste Peelregio niet verder meer kan toenemen.

Uiteindelijk heeft in juli 2017 provincie N.-Brabant tot zo'n dier-stand-still per regio besloten!

WBdP was vertegenwoordigd in de 'werkgroep veedichtheid' die door de provincie was ingesteld om het stand-still uit te werken.

Als methodiek werd gekozen voor 'stalderen': midden- en oost Brabant worden opgedeeld in zes regio's. Als een veehouderij zijn stallen wil uitbreiden, dient voor elke m2 stal die er wordt bijgebouwd minstens evenveel m2 stal in de eigen regio te worden gesloopt of herbestemd.

Individuele bedrijven kunnen dus groeien, maar omdat per saldo in de regio de oppervlakte aan stallen niet toeneemt, kan het aantal dieren in de regio niet toenemen.

Er is zelfs een lichte krimp aan toegevoegd: per stalderingstransactie dient 10% meer aan stallen te worden gesloopt dan er wordt bijgebouwd.

(De stalderingsplicht geldt alleen voor varkens- en kippenstallen en geldt niet voor west-Brabant.)

WBdP is blij met dit besluit van Brabant. We hopen natuurlijk wel dat provincie Limburg het Brabantse voorbeeld zal volgen. Ook al is dit een belangrijke beslissing; het is slechts een eerste stap. We blijven benadrukken dat een vermindering van het aantal dieren noodzakelijk zal zijn om de veel te hoge stikstofneerslag in de Peel te verminderen.

Arrest van Europese Hof van Justitie over het PAS

Op 7 november 2018 gaf het Hof antwoord op de vragen van de Raad van State.

Volgens het Hof is een programmatische aanpak in principe toegestaan. Daarbij dient echter elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de uitkomst uitgesloten te worden. Ook dient daarbij het effect van maatregelen al van tevoren vast te staan.

Daar werd volgens WBdP in het PAS niet aan voldaan. Er werd juist vooruitgelopen op allerlei maatregelen en ontwikkelingen, die nog niet uitgevoerd zijn en/of waarvan het effect nog helemaal niet vast staat.

Het Hof stelde ook nog dat maatregelen die so wie so al verplicht zijn voor de instandhouding van de habitats, niet in het programma mogen worden betrokken.

Met het PAS gebeurde dit juist wel. De PAS-

'herstelmaatregelen' (verbetering van de hydrologie en extra beheer) zijn so wie so al vereist i.h.k.v. de Habitatrichtlijn, om te voorkomen dat de habitat verslechtert en voor de Peel ook om de habitat te verbeteren.



RvS-uitspraak: het PAS vernietigd!

Na het arrest van het Europese Hof kwam op 29-5-2019 de uitspraak van de RvS in de beroepen van WBdP tegen de PAS-vergunningen. De RvS oordeelde dat Nederland met het PAS niet voldoet aan de Europese Habitatrichtlijn. Met andere woorden: het PAS werd vernietigd! De RvS nam het Arrest van het Europese Hof zo goed als volledig over.

De twee belangrijkste punten uit de uitspraak:

- 1) Het effect van maatregelen die worden getroffen in het kader van een programma, of het effect van autonome maatregelen, mag alleen betrokken worden bij de beoordeling, indien het effect van die maatregelen al vast staat. Daar werd in het PAS absoluut niet aan voldaan. In het PAS werd juist vooruitgelopen op allerlei maatregelen en autonome ontwikkelingen, die nog niet uitgevoerd waren en/of waarvan het effect nog niet vaststond.
- 2) Maatregelen die toch al verplicht zijn voor de instandhouding van de habitats, of om te voorkomen dat de habitats verslechteren, mogen niet worden betrokken in de beoordeling van de vergunningverlening.

Het eerste punt is in de berichten die in de media over de PAS-uitspraak zijn verschenen vaak belicht. Het tweede punt is echter zeker zo belangrijk. Het komt er op neer dat de RvS van oordeel is dat volgens artikel 6, lid 1 en 2 van de Europese Habitatrichtlijn de lidstaat verplicht is om maatregelen te treffen die er voor zorgen dat de habitats niet achteruitgaan en zo nodig ook worden hersteld. Volgens de RvS zijn bij een zwaar met stikstof overbelast gebied, zoals de Peel, de meeste maatregelen die waren opgenomen in het PAS daarom toch al verplicht en konden deze maatregelen niet tegelijkertijd worden gebruikt om toenames van stikstofdepositie te vergunnen. Dit zal alleen maar kunnen wanneer eerst *'de staat van instandhouding van de natuurwaarden in een Natura 2000-gebied is gewaarborgd'*!

Verdere gevolgen van de uitspraak:

Volgens de RvS kunnen er geen rechten ontleend worden aan de stikstoftoenames die door de overheid i.h.k.v. het PAS zonder een vergunning werden toegestaan: de meldingen tussen 0,05 en 1 mol/ha/j en de toenames onder de drempelwaarde van 0.05 mol/ha/j. Deze uitbreidingen zijn nu dus alsnog vergunningplichtig. De overheid is van plan om deze toenames te gaan legaliseren. Dat zal echter alleen maar mogelijk zijn als er maatregelen tegenover worden gesteld die minstens zoveel stikstofafname bewerkstelligen als de toenames die in dit kader onder het PAS mogelijk zijn gemaakt. En eigenlijk kan dat niet eens, want zoals hierboven beschreven mag er geen rekening gehouden worden met maatregelen die toch al vereist zijn.

Het feit dat het PAS niet voldoet om toestemming voor verslechtingen te verlenen, doet volgens de RvS *'niets af aan het belang dat gemoeid is met het treffen van maatregelen voor het behoud, herstel of het voorkomen van achteruitgang van natuurwaarden. Dergelijke maatregelen moeten worden getroffen ter uitvoering van artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn.'*

De overheid zal er dus niet aan ontkomen om snel met een plan te komen dat, in tegenstelling tot het PAS, wél tot een substantiële stikstofreductie leidt!

De RvS stelt in haar uitspraak dat vergunningen die reeds onherroepelijk zijn in stand zullen blijven. Juridisch gezien klopt dat wellicht wel (hoewel de wet een intrekkingmogelijkheid biedt onder bijzondere omstandigheden). In de praktijk zal dat echter toch anders liggen, gezien het feit dat de RvS benadrukt dat de Habitatrichtlijn het verplicht om maatregelen te treffen om de instandhouding (en bij de Peel ook verbetering) van de natuurwaarden te waarborgen. Om dat te bereiken zal er een substantiële vermindering van de stikstofneerslag vereist zijn. En dat kan natuurlijk niet door de huidige situatie te handhaven.



