

Staat der Nederlanden
p/a Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Postbus 20401
2500 EK 'S-GRAVENHAGE

Datum	Drunen, 15 juli 2021
Onze referentie	D2020019
Uw referentie	DGS / 21105770
Inzake	Stichting Stikstof Claim / Advies legalisatie PAS-meldingen en beweiden&bemesten

Excellentie,

- Op 1 april 2021 heb ik u namens Stichting Stikstof Claim (hierna: SSC), statutair gevestigd te Dronten en kantoorhoudende aan de Fazantendreef 17 te (8251 JR) Dronten, een brief gestuurd over, kort gezegd, (de problematiek rondom) legalisatie van PAS-meldingen en PAS-meldingsvrije activiteiten en beweiden en bemesten. Op 15 april 2021 heeft u daar een reactie op gestuurd. Namens SSC stuur ik u hierbij een reactie op uw brief van 15 april 2021.
- Op voorhand wordt opgemerkt dat SSC de aansprakelijkstellingen en verzoeken zoals vermeld in de brief van 1 april 2021 onverkort handhaaft. In deze brief wordt echter de focus gelegd op de huidige problematiek en de noodzaak voor een spoedige(re) oplossing daarvoor.
 - PAS-meldingen
 - Het staat niet ter discussie dat er spoedig een oplossing moet komen voor PAS-meldingen en meldingsvrije activiteiten onder het Programma Aanpak Stikstof (hierna: PAS c.q. PAS-meldingsvrije activiteiten). In artikel 1.13a van de Wet natuurbescherming is sinds 1 juli 2021 ook de wettelijke opdracht tot legalisatie van PAS-meldingen en PAS-meldingsvrije activiteiten vastgelegd. Hiervoor moet u een legalisatieprogramma, zoals bedoeld in artikel 1.13a, tweede lid, van de Wet natuurbescherming vaststellen.
 - Zoals u in uw brief van 15 april 2021 zelf heeft aangegeven, moeten de noodzakelijke maatregelen worden genomen binnen drie jaar na inwerkingtreding van het programma. Wanneer het programma wordt vastgesteld en in werking zal treden, is op dit moment nog niet bekend, althans niet voor SSC.

5. Gelet op het feit dat:
 - a. de noodzakelijke maatregelen binnen drie jaar na inwerkingtreding van het legalisatieprogramma moeten worden genomen;
 - b. het legalisatieprogramma nog vastgesteld moet worden en nog in werking moet treden én
 - c. legalisatie van PAS-meldingen en PAS-meldingsvrije activiteiten pas kan plaatsvinden nadat de maatregelen effect hebben gesorteerd, in die zin dat deze hebben geleid tot een daling van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden en daarmee 'stikstofruimte' hebben gecreëerd voor het legaliseren van PAS-meldingen en PAS-meldingsvrije activiteiten,

kan het nog jarenlang duren voordat alle PAS-meldingen en PAS-meldingsvrije activiteiten zijn gelegaliseerd.

6. Zoals in de brief van 1 april 2021 al is aangegeven, is er met de wettelijke opdracht tot legalisatie nog steeds geen zekerheid over die legalisatie. Immers bevat de wet 'enkel' de wettelijke opdracht om zorg te dragen voor legalisatie, maar is nog geen sprake van daadwerkelijke legalisatie. Initiatiefnemers – die op basis van een PAS-melding of PAS-meldingsvrije activiteit te goeder trouw hebben gehandeld – hebben niets aan woorden zo lang de Staat – gezamenlijk met gedeputeerde staten van de provincies – niet daadwerkelijk legaliseert.
7. In uw brief van 15 april 2021 heeft u in reactie hierop aangegeven dat de wettelijke verplichting uiteraard zal worden nagekomen. In dat kader is echter het volgende van belang.
8. Zo lang PAS-meldingen en PAS-meldingsvrije activiteiten niet zijn gelegaliseerd, kunnen initiatiefnemers worden geconfronteerd met handhaving. Dit gebeurt in de praktijk ook al. Zo heeft Coöperatie U.A. Mobilisation for the Environment al tientallen handhavingsverzoeken ingediend. Dergelijke verzoeken zullen nog eenvoudiger kunnen worden ingediend nu rechtbank Noord-Nederland in de uitspraak van 25 juni 2021 (ECLI:NL:RBNNE:2021:2715) heeft geoordeeld dat ook de bedrijfsadresgegevens van PAS-meldingen openbaar moeten worden gemaakt. Bij verschillende rechtbanken zijn er overigens reeds procedures aanhangig over handhavingsverzoeken ten aanzien van PAS-meldingen.
9. Voor zover gedeputeerde staten van de betreffende provincie dergelijke handhavingsverzoeken zullen afwijzen of reeds hebben afgewezen, is het de vraag of de bestuursrechter deze besluiten in stand zal laten. Dergelijke procedures duren jarenlang en brengen voor initiatiefnemers veel onzekerheid en kosten met zich. Dit terwijl zij te goeder trouw hebben gehandeld. Het is dan ook van groot belang dat PAS-meldingen (en PAS-meldingsvrije activiteiten) op zeer korte termijn daadwerkelijk worden gelegaliseerd. Met de wettelijke opdracht tot legalisatie en de aankondiging dat situaties met een handhavingsverzoek als eerste voor

legalisatie in aanmerking komen, zijn handhavingprocedures namelijk niet van de spreekwoordelijke baan.

10. Ook is met de wettelijke opdracht tot legalisatie de problematiek rondom overnames en financiering niet van de spreekwoordelijke baan. Zoals de Rabobank tijdens het rondetafelgesprek over de stikstofproblematiek op 21 juni 2021 heeft aangegeven, is er een groot probleem en een impasse ontstaan: "Rabobank wil haar klanten niet in de kou laten staan, maar de plicht rust op ons alleen te financieren als er een vergunning is. De bedrijfsactiviteiten moeten immers legaal zijn. Dit zorgt voor onwerkbaar situaties, wat tot ongenoegen leidt bij alle betrokken partijen." De position paper van de Rabobank is voor de volledigheid als bijlage bij deze brief gevoegd.
11. Verder is van belang dat de Afdeling advisering van de Raad van State verschillende kritische kanttekeningen heeft geplaatst bij het (ontwerp) 'Besluit tot wijziging van enkele algemene maatregelen van bestuur (stikstofreductie en natuurverbetering)' (hierna: Besluit stikstofreductie en natuurverbetering). De Afdeling advisering heeft over het legalisatieprogramma samenvattend het volgende opgemerkt.

"De Afdeling merkt op dat in strijd met de Wsn een deel van de voor het legaliseringsprogramma benodigde stikstofruimte uit de zogenoemde ontwikkelreserve komt die gevormd wordt in het programma stikstofreductie en natuurverbetering. Zij merkt verder op dat niet inzichtelijk is op welke wijze invulling wordt gegeven aan het stikstofregistratiesysteem dat zal worden gebruikt in het legaliseringsprogramma. Tevens maakt de Afdeling opmerkingen over de voorwaarden die worden gesteld aan vrijstellingen.

Ten slotte maakt de Afdeling opmerkingen over de in het legaliseringsprogramma voorziene mogelijkheid om met toepassing van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn vergunning te verlenen."

12. Het advies van de Afdeling advisering zorgt voor initiatiefnemers met een PAS-melding of PAS-meldingsvrije activiteit voor extra onzekerheid. Weliswaar heeft u naar aanleiding van dit advies de toelichting op het Besluit stikstofreductie en natuurverbetering aangepast, maar deze neemt de extra ontstane onzekerheid niet weg. Daarvoor is onder andere het volgende van belang. De Afdeling advisering heeft aangegeven dat voor het legaliseren van PAS-meldingen en PAS-meldingsvrije activiteiten geen gebruik mag worden gemaakt van de ontwikkelreserve. U heeft dat vervolgens bevestigd. Dit staat echter haaks op uw Kamerbrief van 24 april 2020 (uw kenmerk: BPZ / 20120075). Daarin heeft u namelijk onder andere het volgende aangegeven:

"In deze ontwikkelreserve wordt 11 mol gemarkeerd voor het legaal houden van meldingen (Kamerstuk 35 334, nr. 25)."

13. Uw reactie op het advies van de Afdeling advisering en uw Kamerbrief van 24 april 2020 staan dus haaks op elkaar. Dit zorgt voor initiatiefnemers voor extra onzekerheid en onduidelijkheid. Daar komt bij dat als de ontwikkelreserve niet wordt gebruikt voor het legaliseren van PAS-meldingen en PAS-meldingsvrije activiteiten, dit betekent dat extra bronmaatregelen moeten worden getroffen. Op deze manier komt de rekening voor de onrechtmatige wetgeving van de Staat bij (onder andere) de veehouderij te liggen, ongeacht de vraag of een bedrijf al dan niet gebruik heeft gemaakt van het PAS. SSC kan zich daarmee niet verenigen.
14. Dat het advies van de Afdeling advisering extra onzekerheid en onduidelijkheid heeft veroorzaakt voor initiatiefnemers, heeft verder te maken met de kanttekeningen van de Afdeling advisering bij het stikstofregistratiesysteem, de legalisatie van PAS-meldingsvrije activiteiten en de eventuele toepassing van de ADC-toets. De door de Afdeling advisering gemaakte kanttekeningen zullen vermoedelijk ook door derden worden gebruikt in juridische procedures tegen legalisaties van PAS-meldingen en PAS-meldingsvrije activiteiten. Die mogelijke juridische procedures leveren bovendien nog een extra onzekerheid voor initiatiefnemers op. Daar komt bij dat als initiatiefnemers met een dergelijke juridische procedure geconfronteerd zullen worden, zij nóg langer in onzekerheid blijven verkeren. Dit alles kan betekenen dat de onzekerheid voor hen nog wel circa zes jaar voortduurt, terwijl deze al ruim twee jaar duurt.
15. Verder is van belang dat PAS-meldingen en PAS-meldingsvrije activiteiten niet allemaal (expliciet) gelegaliseerd zullen worden. Uit de praktijk blijkt inmiddels namelijk al dat in sommige gevallen wordt volstaan met een bestuurlijk rechtsoordeel. Daarmee komen initiatiefnemers nog steeds niet over een legalisatievergunning te beschikken. Een bestuurlijk rechtsoordeel levert niet de gewenste en benodigde rechtszekerheid op en betreft simpelweg geen legalisatie zoals bedoeld in artikel 1.13a van de Wet natuurbescherming. Dat er als gevolg van de wijziging van artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming per 1 januari 2020 voor andere handelingen geen natuurvergunning meer is vereist, kan niet aan initiatiefnemers worden 'teggeworpen'. Zij hebben op grond van artikel 1.13a van de Wet natuurbescherming namelijk recht op legalisatie.
16. Initiatiefnemers met een PAS-melding of PAS-meldingsvrije activiteit blijven dus nog steeds (mogelijk nog jarenlang) in onzekerheid verkeren, dit terwijl zij te goeder trouw hebben gehandeld. Het is van groot belang dat u zorgt draagt voor een spoedigere oplossing hiervoor. Dit is immers uw verantwoordelijkheid.
17. In dit kader kan niet onvermeld blijven dat initiatiefnemers met een PAS-melding of PAS-meldingsvrije activiteit ook niet op eigen initiatief tot legalisatie van hun situatie kunnen komen. De afzonderlijke provincies hebben in hun beleidsregels natuurbescherming c.q. beleidsregels salderen recent namelijk bepaald dat géén depositieruimte wordt toegekend aan legalisatie van PAS-meldingen. Daarmee wordt het verkrijgen van een natuurvergunning voor deze initiatiefnemers ook op deze manier onmogelijk gemaakt. Zoals gezegd, is het dan ook van groot belang

dat u zorgt draagt voor een spoedigere oplossing voor legalisatie van PAS-meldingen en PAS-meldingsvrije activiteiten.

2. Beweiden en bemesten

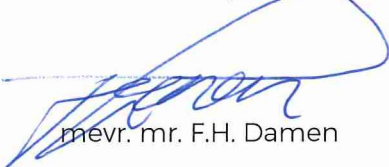
18. SSC acht het van belang dat u helderheid verschaft over de gegevens die veehouders ten behoeve van een beoordeling van beweiden en bemesten moeten overleggen en over de wijze waarop beweiden en bemesten in het kader van (artikel 2.7, tweede lid, van) de Wet natuurbescherming moeten worden beoordeeld. Hiertoe heeft SSC u een oproep gedaan in haar brief van 1 april 2021.
19. In uw brief van 15 april 2021 heeft u aangegeven dat de Staat meent dat beweiden en bemesten onder de voorwaarden als geschetst in het rapport van de Commissie Remkes niet vergunningplichtig is en dat ook blijft. De inzet van het kabinet is beweiden en bemesten niet vergunningplichtig te maken. Daarnaast geeft u aan dat u zich, met provincies, zal inzetten om de situatie van de laatste jaren, waarin geen vergunningplicht van toepassing was voor beweiden en bemesten, voort te zetten.
20. Zoals in de brief van 1 april 2021 echter al is toegelicht, laat de praktijk zien dat de bestuursrechter hier geen genoegen mee neemt. De uitspraken van verschillende rechtbanken komen er in de kern namelijk op neer dat gedeputeerde staten van de betrokken provincies per geval moeten vaststellen of de concrete activiteiten van beweiden en/of bemesten natuurgunningplichtig zijn. Daarbij kan volgens enkele uitspraken niet volstaan worden met een verwijzing naar het rapport van de Commissie Remkes.
21. Bovendien is de reikwijdte van het rapport van de Commissie Remkes beperkt. Het rapport ziet bijvoorbeeld niet op beweiden c.q. een vrije uitloop bij biologische bedrijven niet-zijnde een melkveehouderijbedrijf.
22. Een toetsingskader voor beweiden en bemesten ontbreekt. Voor de praktijk is het echter wel van belang dat een dergelijk toetsingskader beschikbaar komt. SSC roept u dan ook nogmaals op om helderheid te verschaffen over de wijze waarop beweiden en bemesten in het kader van (artikel 2.7, tweede lid, van) de Wet natuurbescherming moet worden beoordeeld.
23. Ook is helderheid over de gegevens die veehouders ten behoeve van een beoordeling van beweiden en bemesten moeten overleggen, van belang. In uw brief van 15 april 2021 heeft u aangegeven dat momenteel alleen die informatie wordt opgevraagd waarmee getoetst wordt dat er sprake is van beweiden en bemesten. "Voor bemesten is dat bijvoorbeeld het bewijs dat de betreffende percelen / bedrijf ten tijde van de referentiedatum planologisch als zodanig bestemd waren en ook agrarisch in gebruik waren. En voor beweiden moet bijvoorbeeld in de stalvergunning meegenomen zijn dat er ook beweid kan worden."

24. Voor veehouders is het echter niet altijd mogelijk om dergelijke informatie ten tijde van de referentiedatum te achterhalen. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (hierna: RVO) is op grond van de Archiefwet namelijk slechts gehouden om gegevens gedurende een periode van 10 jaar te bewaren, en dat is in het kader van de Wet natuurbescherming – gelet op de verschillende Europese referentiedata – veelal niet voldoende. Als een bedrijf in de tussentijd een andere eigenaar heeft gekregen, stelt de RVO de historische gegevens bovendien (vanwege de Algemene Verordening Gegevensbescherming) niet te kunnen verstrekken aan de opvolgende eigenaar. Daarmee is het voor veehouders onmogelijk om bepaalde informatie te achterhalen; dit nog los van de vraag of die informatie altijd soelaas kan bieden, aangezien in de Gecombineerde Opgaven in verschillende jaren verschillende gegevens werden gevraagd. De Gecombineerde Opgaven geven in zoverre ook geen eenduidig beeld. Veehouders geraken hierdoor in een impasse en worden (mogelijk) geconfronteerd met juridische procedures hierover, in het kader van aanvragen voor een natuurvergunning ingevolge artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming en/of in het kader van handhaving. SSC roept u dan ook nogmaals op om hierover helderheid te verschaffen.

3. Slot

25. Uw reactie zie ik met belangstelling tegemoet.

Met vriendelijke groet,



mevr. mr. F.H. Damen

Bijlage



Rabobank

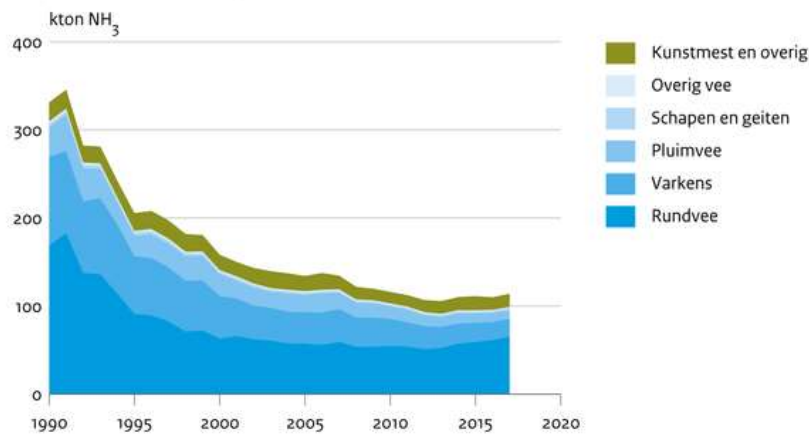


Position Paper Rabobank

Rondetafelgesprek Stikstof 21 juni 2021

Generaties lang is de Nederlandse land- en tuinbouw een uiterst dynamische en succesvolle sector. Een sector die onmisbaar is voor de kwaliteit van leven en onlosmakelijk verbonden met onze maatschappij. Tegelijk staat de sector onder druk, vooral door het beslag op de milieugebruiksruimte in Nederland. Sinds 1990 is de emissie-uitstoot binnen de veehouderij drastisch afgenomen. Rabobank gelooft in de kracht van de sector om richting de toekomst een verdere reductie te realiseren.

Emissie ammoniak (NH_3) door land- en tuinbouw per diercategorie



Bron: RIVM/Emissieregistratie

RIVM/sep19
www.clo.nl/nl010116

Rabobank is zich bewust van de rol die zij heeft te spelen in de transitie van de verduurzaming van de landbouw en erkent dat er nu ook echt geschakeld moet worden op het stikstofdossier. Die stap kunnen we alleen maken als we ook in gezamenlijkheid blijven optrekken.

PAS-melders problematiek

Sinds de uitspraak van de Raad van State in 2019 hebben we te maken met de zogeheten PAS-melders problematiek. Zonder dat deze groep agrarische ondernemers blaam treft, staan PAS-melders 'op slot' als het om bedrijfsontwikkeling gaat. Hoe langer deze onzekerheid duurt, des te meer dit van ondernemers zal vragen. Rabobank wil voorkomen dat ondernemers gedwongen worden hun bedrijf te sluiten, omdat hun vergunning nog niet gelegaliseerd is. Samen met de NVB is in februari hier nog aandacht voor gevraagd (NVB reactie financiering PAS-melders, februari 2021).

Voor de bank en klant is de huidige situatie een groot probleem en is er een impasse ontstaan: Rabobank wil haar klanten niet in de kou te laten staan, maar de plicht rust op ons alleen te financieren als er een vergunning is. De bedrijfsactiviteiten moeten immers legaal zijn. Dit zorgt voor onwerkbaar situaties, wat tot ongenoegen leidt bij alle betrokken partijen.

Intern salderen op NB-wet vergunning

De stikstofproblematiek bezorgt ondernemers veel onzekerheid. De huidige manier van intern salderen op een Natuurbeschermingswet vergunning (NB-vergunning) zorgt voor minder rechtszekerheid voor de ondernemers. Zij hoeven geen nieuwe vergunning aan te vragen maar dienen zelf te bewijzen dat de uitstoot van stikstof niet stijgt. Dit is voor ondernemers maar ook voor de bank geen gewenste situatie.

De overheid zal op korte termijn concreet toepasbare oplossingen dienen te creëren voor ondernemers. Niet in de laatste plaats omdat Rabobank – als secundaire partij – zich in haar financieringsbeleid moet houden aan de geldige wet- en regelgeving.

Randvoorwaarden voor herfinanciering

Rabobank heeft de overtuiging dat het cruciaal is te focussen op het bieden van rechtszekerheid voor ondernemers, zodat zijde komende jaren de bedrijfsvoering rechtsgeldig te kunnen continueren. De bank roept op om dergelijke garanties vanuit het ministerie van LNV lang genoeg te laten duren om klanten via herfinancieringen te kunnen voorzien in de continuering van bedrijfsvoering. Rabobank wil graag haar ondersteuning bieden, waarbij de volgende randvoorwaarden essentieel zijn:

1. Er ligt een schriftelijke bevestiging vanuit het bevoegd gezag over de aantallen dieren die over uiterlijk drie jaar definitief vergund worden.
2. Er is een schriftelijke toezegging dat niet zal worden gehandhaafd om reden dat de overheid in gebreke is gebleven en de ondernemer geen blaam treft.
3. Via een schriftelijke toezegging is compensatie van de ondernemers (=omzetgarantie) geborgd mocht door onvoorziene omstandigheden de dieren aantallen toch niet gehouden mogen worden. Hiermee compenseert de overheid de ondernemer voor de geleden schade tot aan het moment dat dat de dieren alsnog gehouden kunnen worden. Rabobank merkt op dat dierenwelzijn hierbij een rol kan gaan spelen. Er zullen dieren afgevoerd moeten worden in deze casus, wat niet helpt bij de maatschappelijke opinie over dierenwelzijn.

Inzet vanuit Rabobank

De veehouderij wordt gevraagd een grote verduurzamingsopgave uit te voeren als het gaat om het terugbrengen van emissies, extensivering van de bedrijfsvoering en verder vergroten van biodiversiteit. Rabobank wil haar rol daarin pakken en zijn we betrokken bij verschillende initiatieven:

- **Opzetten van een Grondfonds:** om extensiveren beter mogelijk te maken, wil Rabobank grond makkelijker bij ondernemers krijgen;
- **Opzetten van een Herallocatiefonds:** wij zien een gebiedsgerichte aanpak als belangrijke weg uit de stikstofcrisis. Met het opzetten van een herallocatiefonds wil de bank een vehikel bieden om betere verkaveling, extensivering en verplaatsing mogelijk te maken;
- **Coalitie Toekomstgerichte Melkveehouderij:** samenwerking met NAJK, LTO Nederland en NZO die 7 juni jl. een plan presenteerde om reductie van stikstof te realiseren in de melkveesector.

Met deze initiatieven draagt Rabobank graag bij aan toekomstbestendige land- en tuinbouw en zet daar vol op in. Tegelijkertijd is er ook een verantwoordelijkheid richting klanten en de problematiek waar zij dagelijks mee geconfronteerd worden. In bedrijfsmodellen met smalle marges maar grote toegevoegde waarde voor kwaliteit van leven in Nederland is er vooral behoefte aan stabiliteit en zekerheid. Ondanks de uitdagingen die de transitie met zich meebrengt, gelooft Rabobank dat we samen tot een groene en gezonde sector kunnen komen die bijdraagt aan de kwaliteit van het leven.

Marijn Dekkers

Sectormanager veehouderij

Bedrijven