

Aan: Vaste Kamercommissie voor LVVN
Tweede Kamer der Staten-Generaal

Per email: cie.LVVN@tweedekamer.nl

Onderwerp:

Verzoek reflectie C-dictum en de reactie daarop van de regering in het nader rapport op de Wijziging van de Omgevingswet (maatwerkaanpak PAS-projecten)

Den Haag, 27 juni 2025

Geachte Leden van de commissie,

U vraagt om een schriftelijke reflectie op het C-dictum ten aanzien van de wet inzake maatwerkaanpak PAS-melders.

U wordt de volgende reflectie gegeven.

Wat zijn PAS-melders?

Het Programma Aanpak Stikstof regelde van 1 juli 2015 tot 29 mei 2019 het vergunningenbeleid over natuurschade door stikstofemissies en sneuvelde bij de Raad van State op 29 mei 2019. Het PAS stelde een vergunningplicht voor alle stikstofneerslag boven de 1 mol (per hectare per jaar). Alle stikstofneerslag per bedrijfswijziging onder de 1 mol was niet vergunningplichtig. Daarvoor hoefde de bedrijfsvoerder enkel een melding in te dienen.

PAS-melders zijn vrijwel uitsluitend veehouderijbedrijven. Dat is goed verklaarbaar omdat het stikstofprobleem in hoofdzaak een veehouderijprobleem is. Het is de bron van ca. 65% van de totale Nederlandse stikstofemissies. Hierbij is relevant te vermelden dat veehouderij een lange en aantoonbare geschiedenis hebben van illegale bedrijfsuitbreidingen.

PAS-melders: de derde golf illegale bedrijfsuitbreidingen

PAS-melders zijn inmiddels de derde golf illegale bedrijfsuitbreidingen in de veehouderijsector. De eerste golf was in de jaren tachtig, waarop de Interimwet Ammoniak en Veehouderij (1994) duizenden agrarische bedrijven legaliseerde. In een antwoord van de toenmalige regering in 1993 worden door de regering 4.800 illegale veehouderijbedrijven genoemd vanwege ammoniakemissies. Zie Tweede Kamer 1993-1994, kamerstuk 23221, nr 5, pagina 4, **BIJLAGE**.

De tweede golf illegale uitbreidingen vond plaats tussen 2005 en 2015, met opnieuw duizenden illegale uitbreidingen, waarop het PAS werd bedacht om die illegale bedrijven te legaliseren. Zie het onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer naar de illegale bedrijfsuitbreidingen in Friesland, Drenthe en Groningen onder de titel 'Decentralisatie natuurbeleid: Noordelijke provincies aan zet'. Enkel in Drenthe worden al 1.000 illegale uitbreidingen genoemd. Dit zijn de zogenaamde 'interimuitbreiders' gaan heten, ambtelijk jargon voor illegalen. Voor het rapport, zie voetnoot.¹

¹ <https://www.noordeljkerekenkamer.nl/decentralisatie-natuurbeleid>

Conclusie: de veehouderijsector heeft een decennialange geschiedenis opgebouwd van grootschalige illegale uitbreidingen. De PAS-melderskwestie is geen incident maar onderdeel van een patroon in de veehouderijsector.

PAS-melders, vals slachtofferbeeld

PAS-melders zijn bedrijven. Bedrijven zijn zakelijke ondernemingen. Bedrijven hebben bedrijfsadviseurs. De PAS-melders hebben in nagenoeg alle gevallen een PAS-melding ingediend via een bedrijfsadviseur. De bedrijfsadviseur hoort te weten waar hij/zij mee bezig is, mogelijke risico's te kennen en de opdrachtgever daar correct over te informeren.

Ook ten tijde van het PAS (2015-2019) was ammoniak/stikstof uit de veehouderij een groot probleem. Dat is het al meer dan 40 jaar. Zie het bijgevoegde artikel uit de Trouw uit 1993, **BIJLAGE**.²

De bedrijfsadviseur hoort de bedrijfsvoerder te hebben verteld dat het PAS onderwerp is van beroep, en er een serieuze kans bestaat dat het PAS geen stand houdt bij de rechter. Als een vergunningaanvrager een bedrijfsuitbreiding realiseert voordat een rechter een uitspraak heeft gedaan over de rechtmatigheid van de verleende vergunning dan geldt dat dan is gebouwd voor eigen rekening en risico. Als het bedrijf is uitgebreid op basis van een vergunning die geen stand houdt bij de rechter dan is dat de verantwoordelijkheid van die ondernemer.

Er is geen relevant verschil met PAS-melders die niet hebben gewacht met de bedrijfsuitbreiding totdat de rechter een uitspraak heeft gedaan over het PAS. Met het sneuvelen van het PAS zou ook de wettelijke basis van de PAS-melding vervallen.

De conclusie moet zijn dat een vals beeld bestaat van het slachtofferschap van de PAS-melders.

Aan de PAS-melding wordt zonder goede argumenten een vergunningtoezegging c.q. legalisatietoezegging gekoppeld.

Valse PAS-melders

Bovendien is binnen de PAS-melders een groep valse PAS-melders te onderscheiden. Echte PAS melders zijn de bedrijven die eerst een PAS-melding hebben ingediend en op basis daarvan zijn uitgebreid. Zowel de PAS-melding als ook de bedrijfsuitbreiding moeten altijd van ná 1 juli 2015 zijn om van een echte PAS-melding te kunnen spreken. De datum 1 juli 2015 is cruciaal omdat op die datum het PAS in werking trad. Voor deze 'echte' PAS melders is onder voorwaarden en als onderdeel van een algehele oplossing van het stikstofprobleem wellicht enige coulance denkbaar bij het zoeken van een oplossing voor hun illegale status denkbaar.

Dat kan niet gelden voor de valse PAS-melders. Valse PAS melders zijn bedrijven die eerder illegaal zijn uitgebreid (eerder dan 1 juli 2015) en later dachten hun illegale bedrijf te kunnen legaliseren met een PAS-melding. Niet alle PAS-melders zijn echte PAS-melders.

Zie ook het artikel:

<https://w-ja.nl/wetshandhaving-bij-valse-pas-melders/>

Rekenkundige ondergrens van 1 mol: herhaling van PAS-melderdebacle

Met het invoeren van een Rekenkundige ondergrens van 1 mol wordt precies het zelfde gedaan als ten tijde van het PAS. Alle bedrijven die minder dan 1 mol veroorzaken kunnen dan weer opnieuw vergunningvrij uitbreiden. Als de bestuursrechter opnieuw moet concluderen dat de ondergrens van 1 mol voor de vergunningplicht in strijd is met het Habitatrichtlijn, dan zal daarmee een nieuwe groep bedrijven de illegale status in worden gedreven.

Zie ook het artikel:

<https://w-ja.nl/bbb-iedereen-illegaal-maakt-niemand-illegaal/>

Mr. V. Wösten

² <https://www.trouw.nl/voorzorg/raad-van-state-kiest-voor-milieu~b51625bf/>

Trouw 21 januari 1993, Raad van State kiest voor milieu

DEN HAAG - De streep die de Raad van State heeft gezet door een vergunning voor de uitbreiding van een veehouderij in Bentelo mag onder agrariers in sterk verzuurde gebieden voor de nodige beroering hebben gezorgd de uitspraak van het hoge college van staat kan echter niet zonder meer als een donderslag bij heldere hemel worden beschouwd.

HANS SCHMIT

Het verlenen van vergunningen aan veehouderijen op grond van de Hinderwet schiet ernstig tekort. Gemeenten hebben jarenlang, al dan niet oogluikend, uitbreidingen van veehouderijen toegestaan - nieuwe vestigingen werd geen strobreed in de weg gelegd. Meestal was een dergelijke tolerante houding ingebed in de lokale politiek: een gemeentebestuur waarin de landbouw sterk is vertegenwoordigd, staat doorgaans niet te trappelen zichzelf en zijn dorpsgenoten extra beperkingen in de bedrijfsvoering op te leggen. Mede hierdoor beschikt naar schatting de helft van de 90 000 veehouderijen in Nederland niet over een vergunning of draait met een verouderde vergunning die uitgaat van een veebezetting die in de verste verte niet strookt met de werkelijkheid. In het kader van het Nationaal milieubeleidsplan en met extra geld van minister Alders van milieubeheer moet de achterstand in de vergunningverlening (die zich ook voordoet in andere bedrijfstakken dan de veehouderij) aan het eind van 1994 zijn weggewerkt. Bij deze operatie wordt het slechte gemeentelijk beleid uit het verleden pijnlijk zichtbaar. In 1981 is de Hinderwet uitgebreid. Een vergunning moet niet alleen ongewenste hinder, schade en gevaar voorkomen, bij het verlenen ervan moet ook rekening worden gehouden met de effecten op de omgeving. Voor veehouderijen betreft dat met name de verzuring van natuurgebieden door de uitworp van ammoniak. De Richtlijn ammoniak en veehouderij uit 1987 (bekend als de 'ecologische richtlijn') legde vervolgens een afstand vast die in acht moest worden genomen tussen bedrijven en natuurgebieden; in de in 1991 herziene richtlijn werd dit afstandscriterium vervangen door normen voor de uitworp van ammoniak door een veehouderij. De Raad van State heeft zich de afgelopen jaren duidelijk vastgehouden aan de naleving van de bestaande voorschriften. Waar gemeenten zich nog wel eens soepel tegenover veehouders opstellen, kiest de Raad van State voor de geest van de wetgeving en voor het milieu. Zo bepaalde de Raad twee jaar terug dat bij de aanvraag voor een vergunning door een bedrijf dat niet over zo'n papier beschikt als een nieuw bedrijf moet worden beschouwd, ook al bestaat het reeds tien of twintig jaar. Dat betekent dat het bedrijf dat de vergunning aanvraagt aan de laatste milieu-eisen moet voldoen. De Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) schatte dat wanneer hieraan strikt wordt vastgehouden zo'n tienduizend bedrijven niet voor een vergunning in aanmerking komen en moeten sluiten. De VNG achtte dit onaanvaardbaar, gezien de onrust en het verzet waartoe dit in kleine agrarische gemeenschappen zou kunnen leiden. Om 'maatschappelijke ontwrichting' te voorkomen koos de VNG in de zomer van 1991 in een circulaire aan de gemeenten voor een gulden middenweg. Genoemd werden onder meer het verlenen van tijdelijke vergunningen wanneer een bedrijf geen opvolger heeft en het gedogen onder voorwaarden - instrumenten waarmee een bedrijf de tijd krijgt er mee op te houden. Met de uitspraak in de zaak-Bentelo heeft de Raad van State op gevoelige wijze de vinger gelegd op een ernstige tekortkoming in de jongste 'ecologische richtlijn' bij de Hinderwet. Volgens deze richtlijn mag een vergunning worden verleend wanneer een bedrijf een bepaald maximum aan zuureenheden uitwerpt op een nabijgelegen (natuur)gebied dat gevoelig is voor verzuring. De richtlijn zegt dat daarbij geen rekening hoeft te worden gehouden met de gemiddelde hoeveelheid zuur waarmee

het gebied permanent wordt belast (het achter- gronddepositieniveau). Want dat niveau, aldus de richtlijn, neemt de komende jaren af door het algemene beleid om de uitworp van ammoniak terug te dringen. Ho, ho, roept nu de Raad van State, ook al zou dat het geval zijn (wat nog maar de vraag is), dan nog mag je niet voorbijgaan aan de bestaande mate van vervuiling. Bij de wijziging van de Hinderwet in 1981 is nadrukkelijk bepaald dat rekening moet worden gehouden met de effecten van een activiteit op al bestaande effecten en met de reeds aanwezige achtergrondbelasting. De richtlijn houdt daar ten onrechte geen rekening mee - een fout die de wetgever dient te herstellen. De Raad van State meent dat deze tekortkoming van de richtlijn in gebieden die betrekkelijk schoon zijn, niet direct een vergunning in de weg hoeft te staan. Maar in sterk verzuurde gebieden (met een achtergrondbelasting van meer dan 2600 zuureenheden per hectare per jaar) kan geen sprake zijn van het verlenen van een vergunning. Het Rijksinstituut voor volksgezondheid en milieuhygiene heeft het achtergrondniveau in Bentelo op 3970 zuureenheden bepaald, dus: geen vergunning voor de betrokken veehouder in het Overijsselse dorp. Minister Alders en zijn collega Bukman van landbouw moeten nu aan de slag om de richtlijn aan te passen en een oplossing te zoeken voor de nieuw ontstane knelpunten. Dat die oplossing kan worden gevonden door zonder meer alle bedrijven maar te legaliseren ('generaal pardon'), lijkt uit oogpunt van zowel rechtsgelijkheid als milieubescherming uitgesloten. De knelpunten zijn veroorzaakt door een te laks beleid van gemeenten of door een moedwillig overtreden van het verbod op uitbreiding en vestiging, zoals bijvoorbeeld in de intensieve veehouderij. Gemeenten die wel consequent de hand hielden aan de wettelijke regels, hebben op verzoeken tot uitbreiding van boeren die te goeder trouw handelden 'nee' verkocht. Bij een 'generaal pardon' kan het gebeuren dat in een aangrenzende gemeente die een oogje toe hield en waar boeren willens en wetens illegaal uitbreidden, deze overtreders nu ineens over een vergunning beschikken. Legaliseren wordt dan het 'witwassen' van overtredingen en het belonen van het recht van de brute taal. Een rechtsstaat kan dat niet toestaan. En de zieke bossen, verzuurde vennen en vergraste heide zijn al evenmin gediend van de zo 'witgewassen' ammoniak.

Ten aanzien van de vergunnings situatie van de veehouderijbedrijven kan het volgende worden gemeld. In Nederland zijn ruim 82 000 veehouderijbedrijven die worden gekenmerkt als hoofdberoepsgroep. Hiervan hebben er 56 500 een vergunning nodig. De rest valt onder het Besluit melkrundveehouderijen milieubeheer en is dus niet vergunningplichtig. Van de vergunningplichtige bedrijven heeft circa 30 (16 200) geen (toereikende) vergunning. Voor 9800 bedrijven zijn er problemen om tot vergunningverlening te komen.

Die problemen hangen samen met

- de ecologierichtlijn bij 4800 bedrijven;
- de Richtlijn veehouderij en Hinderwet (stank) bij 4200 bedrijven;
- andere oorzaken bij 800 bedrijven.

Naar aanleiding van de vraag van het lid van de fractie van de RPF in hoeverre het betrokken bedrijven kan en moet worden aangerekend dat zij nog niet over een vergunning beschikken, kan het volgende worden opgemerkt. Elk bedrijf mocht bekend worden verondersteld met het vergunningvereiste ingevolge de Hinderwet/Wet milieubeheer, zodat het niet hebben van een vergunning de bedrijven in beginsel kan worden aangerekend. Daar staat tegenover dat ook van de zijde van het bevoegd gezag in de praktijk gedurende geruime tijd weinig belangstelling is getoond voor de betrokken bedrijven. Hierbij kan worden aangetekend dat de bedrijven die thans nog niet over een vergunning beschikken, in het algemeen de kleinere bedrijven zijn, reden waarom in het bijzonder deze bedrijven minder prioriteit bij de vergunningverlening kregen. Voor de grotere bedrijven is het vergunningbestand de afgelopen jaren behoorlijk op orde gebracht. De problematiek van inrichtingen zonder vergunning is overigens niet een specifiek probleem dat alleen de veehouderij betreft.