

Handreiking voor ondernemers en adviseurs voor nieuwe activiteiten na sluiting veehouderij (Lbv-regelingen)

Samenvatting

Deze handreiking is voor deelnemers aan de Lbv-subsidieregelingen voor de beëindiging van veehouderijen¹ die binnen de voorwaarden van die regelingen nieuwe activiteiten willen ontplooiën die stikstof-uitstoot veroorzaken.

De handreiking laat zien hoe bevoegde gezagen na de uitspraken van de Raad van State van 18 december 2024 over intern salderen² juridisch omgaan met het beoordelen van deze activiteiten. Zij kunnen hiervoor twee manieren hanteren:

1. De nieuwe activiteiten aanmerken als een **vorm van intern salderen**. Hiervoor geldt sinds de uitspraken van de Raad van State een natuurvergunningplicht. Om dit mogelijk te maken is een kansrijke onderbouwingslijn opgesteld.
2. De vervanging van de veehouderij door nieuwe activiteiten aanmerken als een **natuurmaatregel**. In dat geval is voor de nieuwe activiteiten geen natuurvergunning nodig en hoeft deze ook niet te worden verleend. Wel is dan een ander besluit nodig. Deze variant wordt nog uitgewerkt.

Ondernemers moeten inzichtelijk maken wat hun plannen zijn en contact opnemen met hun bevoegd gezag (provincie en gemeente) om de besluitvorming in gang te zetten. Met deze handreiking wordt perspectief geboden, maar geen garantie dat alle plannen door kunnen gaan.

¹ Het gaat in elk geval om de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties voor stikstofreductie (Lbv), de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties met piekbelasting (Lbv-plus) en de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties kleinere sectoren (Lbv kleinere sectoren).

² Zie <https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/december/rechtspraak-over-intern-salderen-wijzig/>.

Inleiding

Op 18 december 2024 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraken gedaan waardoor intern salderen vergunningplichtig is geworden. Dit heeft gevolgen voor ondernemers die mee (willen) doen aan (onder meer) de Lbv, de Lbv-plus of de Lbv kleinere sectoren. Die regelingen stellen bij de subsidieverstrekking een voorwaarde voor deelnemers die na beëindiging van hun veehouderij op dezelfde locatie een andere activiteit willen gaan verrichten (anders dan het houden van 'landbouwhuisdieren'). Voor die nieuwe activiteit mogen ondernemers maximaal 15% van de oorspronkelijk vergunde stikstofruimte gebruiken. De stikstofruimte die (binnen die 15%) nodig is voor de nieuwe activiteit moet op verzoek van de betrokken ondernemer worden vastgelegd in een besluit van het bevoegd gezag.

Al uitgewerkte variant: de nieuwe activiteiten zijn een vorm van intern salderen

Voor intern salderen kan alleen een natuurvergunning worden verleend als de daarvoor te gebruiken stikstofruimte niet nodig is voor de natuur (dit wordt het 'additionaliteitsvereiste' genoemd).

Uit de door de provincies uitgevoerde natuurdoelanalyses blijkt dat voor veel stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden een verslechtering van het gebied zonder extra maatregelen niet is uit te sluiten. Dit bemoeilijkt het onderbouwen van het additionaliteitsvereiste.

De bevoegde gezagen hebben nu gezamenlijk een onderbouwing voor het additionaliteitsvereiste opgesteld waarvan verwacht wordt dat deze juridisch houdbaar is. Deze is als volgt:

1. Het gaat hier om subsidieregelingen voor de beëindiging van veehouderijlocaties, met als doel het verminderen van stikstofdepositie op overbelaste Natura 2000-gebieden. Omdat veehouders veelal na de beëindiging op de locatie andere economische activiteiten willen verrichten (als vervangende inkomstenbron), bieden de regelingen die mogelijkheid (binnen de norm van 15% van hun oorspronkelijke stikstofruimte). In die zin is de mogelijkheid van een andere activiteit randvoorwaardelijk voor het bewerkstelligen van de stikstofreductie door de beëindiging van de veehouderijlocatie.
2. De gevraagde natuurvergunning voor de nieuwe activiteit hangt samen met het treffen van een instandhoudings- of passende maatregel als bedoeld in artikel 6, eerste en tweede lid, Habitatrichtlijn, in de vorm van de onomkeerbare beëindiging van een veehouderijlocatie die stikstofdepositie veroorzaakt op een of meer met stikstof overbelaste Natura 2000-gebieden.
3. Het niet toestaan van de nieuwe activiteit kan ertoe leiden dat veel veehouders alsnog afzien van de beëindiging van hun veehouderijlocatie. Dat is niet in het belang van de zo noodzakelijke stikstofreductie.
4. Deelname aan de regeling leidt tot een reductie van stikstofdepositie op met stikstof overbelaste Natura 2000-gebieden van minimaal ongeveer 85%. Daaruit volgt dat de inzet van de resterende (maximaal) 15% ter vermindering van de gevolgen van de nieuwe activiteit moet worden gezien als additioneel. Dit mede gezien de verplichting van artikel 2 lid 3 van de Habitatrichtlijn om bij het nemen van instandhoudings- en passende maatregelen rekening te houden met onder meer sociale en economische vereisten.

Alternatief: de nieuwe activiteiten maken deel uit van een natuurmaatregel

Een variant die nog verder moet worden uitgewerkt, is de mogelijkheid dat bevoegde gezagen de nieuwe activiteiten als onderdeel van een natuurmaatregel zien. De natuurmaatregel is dan niet alleen de reductie van de stikstofdepositie, maar het vervangen van de ene activiteit (de veehouderij) door de andere (de nieuwe activiteiten). In dat geval zou voor de nieuwe activiteiten geen natuurvergunning nodig zijn.

Wél is een ander besluit nodig: een besluit waarin wordt vastgelegd wat de maximale stikstofemissie van de nieuwe activiteiten is. Dat heeft een deelnemer aan de regeling ook nodig in verband met de subsidievoorwaarde. Met dat besluit wordt de maximale stikstofemissie van de nieuwe activiteiten beperkt tot de emissie die daarvoor nodig is, binnen het maximum van 15% van de voorheen toegestane stikstofruimte. Dit kan bijvoorbeeld de vorm krijgen van een zogenoemd maatwerkbesluit van de provincie. Ook bij deze variant heeft het bevoegd gezag inzicht in de beoogde nieuwe activiteiten nodig.

De keuze tussen de twee hierboven besproken varianten en de uitwerking daarvan is aan het bevoegd gezag.

Wat moet ik doen?

Als ondernemer moet u de volgende stappen nemen:

- Maak inzichtelijk wat de nieuwe activiteiten zijn (uiteraard binnen de voorwaarden van de subsidie-regeling, waaronder de 15%-norm) en zorg dat alle stikstof uitstotende bronnen bekend zijn;
- Voer stikstofberekeningen uit met AERIUS Calculator. Hierbij voert u in de referentiesituatie 15% van de bestaande stikstofruimte in en voor de beoogde situatie de omvang van de nieuwe activiteiten;
- Neem contact op met de provincie om te horen voor welke variant uit deze handreiking zij kiest;
- Lever, afhankelijk van de keuze van de provincie, de benodigde gegevens aan via ofwel een vergunningaanvraag ofwel in overleg met het bevoegd gezag een aanvraag voor een ander type besluit.

Disclaimer

Beide van de hierboven besproken varianten zijn nog niet voorgelegd aan de bestuursrechter. De juridische houdbaarheid van de varianten wordt kansrijk geacht maar staat nog niet vast. Het bevoegd gezag en eventueel een rechter moeten altijd een afweging per casus maken. Ook kan het zijn dat uw nieuwe activiteit naast stikstof andere effecten heeft, waarvoor een natuurvergunning nodig is. Wel kunt u de redenering onder uw casus sterker maken als u:

- De emissies van de nieuwe activiteiten zo beperkt mogelijk houdt;
- Onderbouwt waarom en hoe de nieuwe activiteiten passen in het lokale buitengebied en bij voorkeur bij de doelstellingen van het nabij gelegen Natura 2000-gebied.

U kunt hiervoor uiteraard de hulp inschakelen van uw adviseur en/of zaakbegeleider.

Q&A's

Q: Bij welke overheidsinstantie moet u zijn voor de besluitvorming uit deze handreiking?

A: Neem altijd contact op met zowel de provincie als de gemeente. Vaak hebben zij toestemming-verlening bij een omgevingsdienst belegd. Er zijn wijzigingen nodig van de milieutoestemming en indien aanwezig van de natuurvergunning.

Q: Is het volgen van deze handreiking voldoende om mijn nieuwe activiteit te ontplooien?

A: Nee, voor de nieuwe activiteit zijn mogelijk ook andere toestemmingen nodig, bijvoorbeeld een bouwvergunning en/of milieutoestemming en/of ruimtelijke toestemming. Neem hiervoor contact op met uw gemeente.

Q: Welke nieuwe activiteiten mag u gaan uitvoeren?

A: Om gebruik te kunnen maken van de redeneerlijn uit deze handreiking is het alleen relevant dat u binnen de 15% van uw 'oude' stikstofruimte blijft. Er gelden echter ook andere voorwaarden vanuit de subsidieregeling zelf en er kunnen, afhankelijk van de activiteit die u wilt uitvoeren, voorwaarden gelden vanuit natuurwetgeving of andere wet- en regelgeving en (gemeentelijk) beleid. Neem hiervoor contact op met RVO, provincie en/of de gemeente.

Dit is een uitgave van:



Ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur