

Bemesten en beweiden in 2020



**Tussentijds advies van het
Adviescollege Stikstofproblematiek**

Aanbevelingen voor korte termijn

19 december 2019

Opdrachtgever: De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Mevrouw drs. C.J. Schouten

Samenstellers: Adviescollege Stikstofproblematiek

De heer J.W. Remkes, voorzitter

De heer prof. dr. E. Dijkgraaf

Mevrouw mr. dr. A. Freriks

De heer drs. G.J. Gerbrandy

Mevrouw W.H. Maij MBA

Mevrouw ir. A.G. Nijhof MBA

Mevrouw E. Post MMC

De heer prof. dr. ir. R. Rabbinge

De heer dr. M.C.Th. Scholten

Mevrouw prof. dr. L. Vet

Secretariaat: Lysias Advies, Amersfoort

Datum: 19 december 2019

Bemesten en beweiden in 2020

Tussentijds advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek Aanbevelingen voor korte termijn

	Inhoud	Blz.
1.	Inleiding	1
1.1.	Opdracht	5
1.2.	Vertrekpunten tussenadvies	5
1.3.	Werkwijze	7
1.4.	Leeswijzer	7
2.	Relatie bemesten, beweiden en ammoniakemissies	8
2.1.	Bemesten en beweiden in relatie tot mestproductie en ammoniakemissie	8
2.2.	Beweiding	13
2.3.	Conclusies samengevat	15
3.	Hoofdlijn uitspraak Raad van State	16
4.	Korte-termijnadvies bemesten en beweiden	18
4.1.	Vertrekpunten voor dit advies	18
4.2.	Conclusies en aanbevelingen bemesten	18
4.3.	Conclusies en aanbevelingen beweiden	19
5.	Globale doorkijk langere termijn	20

Bijlage: Overzicht deelnemers expertsessie bemesten en beweiden.

Samenvatting 'Bemesten en beweiden in 2020'

Opdracht en aanleiding

Het Adviescollege Stikstofproblematiek heeft de opdracht gekregen om de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit te adviseren over hoe om te gaan met de stikstofproblematiek in Nederland. Op 25 september jl. heeft het Adviescollege het eerste advies '*Niet alles kan*' uitgebracht. In dit eerste advies heeft het Adviescollege aangegeven nader onderzoek te doen naar het vraagstuk van beweiden en bemesten.

De aanleiding voor dit advies over beweiden en bemesten ligt in de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 mei 2019. In deze uitspraak heeft de Raad van State vastgesteld dat de categorale vrijstelling van de vergunningplicht voor beweiden en bemesten in strijd is met de Habitatrichtlijn. Met deze rapportage brengt het Adviescollege het tussentijdse advies uit voor de korte-termijnaanpak van beweiden en bemesten in 2020.

Vertrekpunten voor dit advies

Het Adviescollege sluit aan bij de hoofdlijn van het eerste advies '*Niet alles kan*'. De hoofdlijn van het eerste advies was dat maatregelen dienen te worden getroffen, gericht op substantiële emissiereductie en geloofwaardig en aantoonbaar herstel van Natura 2000-gebieden. Uitwerking van deze lijn vindt plaats in het advies dat het Adviescollege in mei 2020 zal uitbrengen.

De aanbevelingen in dit korte-termijnadvies moeten een passend antwoord geven op het urgente maatschappelijke vraagstuk van beweiden en bemesten. Voor dit vraagstuk is op korte termijn een oplossing nodig, gezien het aanstaande beweidings- en bemestingsseizoen van 2020. Het Adviescollege gaat voor dit advies uit van de feitelijke relatie tussen bemesten en beweiden en de daardoor veroorzaakte stikstofdepositie. Het tussenadvies voor 2020 moet praktisch uitvoerbaar, redelijk, maatschappelijk verantwoord en juridisch houdbaar zijn.

Hoofdlijn van dit advies

Voor bemesten adviseert het Adviescollege dat in beginsel geen vergunningplicht aan de orde is, omdat er doorgaans geen sprake is van negatieve effecten sinds de referentiedatum.

In een aantal gevallen van bemesten kan dat anders zijn (wanneer sprake is van verandering van grondgebruik). Voor die gevallen is een nadere beoordeling nodig, en geldt mogelijk wel een vergunningplicht.

Voor beweiden geldt dat aannemelijk is dat er geen sprake is van een hogere depositie dan waar in de stalvergunning al rekening mee is gehouden. Er is geen reden voor een verdere beoordeling van het huidige gebruik.

Bemesten

Feitelijke relatie bemesten en ammoniakemissies

De productie van dierlijke mest en de aanwending van mest (voor bemesting van grasland en gewassen) zijn in de praktijk gescheiden, maar onderling samenhangende activiteiten. De productie van mest is afhankelijk van de omvang van de veestapel en van de landbouwpraktijk. De emissies door de productie van mest in de stal, maken onderdeel uit van de vergunning van de staleigenaar (veehouder).

Bemesten is inherent aan het houden van dieren en het telen van voedsel. Voor bemesten geldt dat het in belangrijke mate gaat om gebruik, zoals dat ook plaatsvond op de referentiedatum (het moment waarop de verplichtingen uit de Habitatrichtlijn van kracht werden). De referentiedatum is veelal 7 december 2004, voor sommige gebieden is dat eerder of later.

De aanwending van mest is gereguleerd door gebruiksnormen (maximum hoeveelheid stikstof die op een hectare mag worden aangebracht). Deze gebruiksnormen zijn afhankelijk van het gewas, de grondsoort en eventuele derogatie. De wettelijke gebruiksnormen voor gewassen zijn de afgelopen decennia steeds verder aangescherpt en de toegestane hoeveelheden zijn voor alle gewassen verlaagd. Daarnaast geldt voor de aanwending van mest dat er steeds betere technieken beschikbaar zijn gekomen en verplicht zijn gesteld, om reductie van ammoniakemissies te realiseren.

Het bemesten van landbouwgrond is niet vergund. De bemestingsemisies rond een stallocatie zijn wel verdisconteerd in de lokale achtergrondbelasting (in Aerius), en wegen dus mee in de beoordeling van aanvragen van de stalvergunning.

Conclusies bemesten

De ammoniakemissie bij het produceren en het aanwenden van mest is, ten opzichte van de referentiedatum, doorgaans afgenomen. Deze reductie is gerealiseerd door het aanscherpen van toegestane hoeveelheden per gewas, strengere aanwendingsnormen en gewijzigde technieken (die leiden tot een lagere uitstoot).

Uitzonderingen hierop zijn bedrijfsspecifieke situaties waarbij het grondgebruik structureel is veranderd. Daarbij kan het gaan om een aanpassing van het grondgebruik van akkerland naar grasland. Voor grasland gelden hogere mestaanwendingsnormen dan voor akkerland. Mogelijk worden deze hogere mestaanwendingsnormen gecompenseerd door extra eisen aan emissie-reducerende maatregelen bij mestaanwending. Een tweede mogelijke uitzonderingssituatie is aan de orde als gronden eerst niet of nauwelijks, en nu volop bemest worden (bijv. als gronden in landbouw zijn gebracht en deze ten opzichte van de referentiesituatie toen niet en nu wel bemest worden).

Op grond van de 'Spoedwet aanpak stikstof' zijn activiteiten die onder art. 6, lid 2 Habitatrichtlijn vallen, niet langer vergunningplichtig. Bemesten valt daaronder als op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat het significante gevolgen kan hebben voor stikstofgevoelige natuurwaarden in Natura 2000-gebieden. Dit is onder andere het geval indien geen sprake is van een toename van emissies ten opzichte van de referentiedatum (veelal 7 december 2004). In het overgrote deel van de gevallen is dit aan de orde.

Voor gevallen waarin er wel een toename is geweest (art. 6, lid 3) geldt dat een individuele beoordeling moet plaatsvinden. Indien mogelijk significante effecten niet uitgesloten kunnen worden, geldt de vergunningplicht.

Wanneer sprake is van de oprichting van een nieuw bedrijf, een wijziging of uitbreiding van een bestaand bedrijf, die leidt tot toename van stikstofdepositie, zal moeten worden beoordeeld of sprake is van een project met een mogelijk significant effect, en als dat zo is, zal een individuele beoordeling moeten plaatsvinden. In dit kader kan saldering worden onderzocht.

Aanbevelingen bemesten

Breng de hiervoor genoemde bedrijfsspecifieke situaties in beeld, waarbij sprake is van wijziging van grondgebruik (aanpassing van akkerland naar grasland, of als gronden in landbouw zijn gebracht, die ten opzichte van de referentiesituatie toen nauwelijks en nu volop bemest worden).

Stel vast of daadwerkelijk sprake is van een hogere emissie dan op de referentiedatum (of dat de hogere aanwendingsnormen zijn genivelleerd door de extra eisen aan emissiearme aanwending van mest op graslanden in vergelijking tot de referentiedatum). Hiervoor kunnen de mei-tellingen worden benut.

Onderzoek of het gebruik tot knelpunten leidt in Natura 2000-gebieden, en ontwikkel een specifieke aanpak voor deze uitzonderingssituaties. Voor deze uitzonderingssituaties geldt mogelijk wel een vergunningplicht.

Het voortouw voor de uitvoering van deze aanbevelingen ligt bij de provincies, gezien hun rol als bevoegd gezag voor de verlening van natuurvergunningen, en de invulling die provincies geven aan de gebiedsgerichte aanpak.

Beweiden

Feitelijke relatie beweiden en ammoniakemissies

Ammoniakemissie is bij weidegang gereduceerd omdat de urine plaatselijk gescheiden van de mest in de bodem doordringt. Pas bij menging van urine met mest wordt ureum volop omgezet in ammoniak. Weidegang draagt dan ook op twee manieren bij aan de reductie van ammoniakemissie. Ten eerste: De dieren zijn een periode niet in de stal, waardoor de stal minder wordt bevuild met mest en de emissie in de stal uitdooft. Ten tweede: De dieren brengen zelf mest op het weiland, waardoor er minder stalmest wordt aangewend op deze weilanden (binnen de wettelijk vastgelegde aanwendingsnorm voor gewassen). Mest van beweiding kent een veel lagere ammoniakemissie dan mest die in de stal is opgevangen en opslagen, en vervolgens op het land wordt uitgereden.

Bedrijven die in de vergunning voor de stal gebruikmaken van de optie om te beweiden, mogen rekenen met een emissiereductie van 5% voor de emissies in de stal. Hierbij wordt enkel rekening gehouden met de eerste vorm van reductie (minder bevuilding met mest omdat de dieren een deel van de tijd niet in de stal zijn). Het tweede gunstige effect van beweiden is niet verdisconteerd in de vergunning.

Conclusies beweiden

Beweiden heeft een positief effect, zowel in de stal als in de wei. De ammoniakemissie bij beweiden van vee is de facto generiek lager dan bij niet-beweiden van vee. De feitelijke situatie is gunstiger dan de vergunde situatie die alleen uitgaat van 5% reductie van stalemissies, terwijl de feitelijke reductie (van emissies uit stalmest en weidemest samen) groter is dan dit percentage. Voor beweiden geldt om die reden dat aannemelijk is dat geen sprake is van een hogere depositie dan waar in de stalvergunning al rekening mee is gehouden.

Aanbevelingen beweiden

Voor beweiden geldt dat aannemelijk is dat er geen sprake is van een hogere depositie dan waar in de stalvergunning al rekening mee is gehouden. Er is geen reden voor een verdere beoordeling van het huidige gebruik.

Globale doorkijk langere termijn

In het eindadvies voor de langere termijn zal het Adviescollege nader ingaan op natuurherstel en op mogelijke maatregelen voor verdere emissiereductie. Het Adviescollege acht het van belang dat de ammoniakemissie uit dierlijke mest structureel wordt gereduceerd, omdat het een substantiële bron van stikstofdepositie is. Het eindadvies zal daarom ook nadere voorstellen bevatten voor maatregelen om emissiereductie te realiseren.

De LNV-visie op kringlooplandbouw; *'Landbouw, voedsel en natuur: waardevol en verbonden'* biedt een nieuw perspectief: *Hoe kunnen we de mineralenkringloop binnen het landbouwsysteem van de bodem, de gewassen, de dieren en de mest beter sluiten?* Bij de aanstaande herziening van het mestbeleid en de daaraan gerelateerde mestwetgeving zou nu al rekening moeten worden gehouden met dit toekomstperspectief.

1. Inleiding

1.1. Opdracht

Het Adviescollege Stikstofproblematiek heeft de opdracht gekregen om de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit te adviseren over hoe om te gaan met de stikstofproblematiek in Nederland.

Op 25 september jl. heeft het Adviescollege het eerste advies '*Niet alles kan*' uitgebracht. Voor dit eerste advies was de belangrijkste vraag aan het Adviescollege onder welke voorwaarden toestemming kan worden verleend voor ontwikkelingen die stikstofdepositie veroorzaken op daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden en legalisering kan plaatsvinden van ontwikkelingen die zijn gerealiseerd op basis van de vrijstellingen die waren verbonden aan het programma aanpak stikstof 2015-2021 (het PAS). Het Adviescollege heeft zich in het eerste advies gericht op maatregelen die op korte termijn effect sorteren. In het eerste advies heeft het Adviescollege aangegeven nader onderzoek te doen naar het vraagstuk van beweiden en bemesten. Het Adviescollege is gevraagd om dit tussenadvies (vooruitlopend op het eindadvies dat zal worden uitgebracht in mei 2020) tijdig voorafgaand aan het beweidings- en bemestingsseizoen uit te brengen. In vervolg op '*Niet alles kan*' wordt in deze rapportage het tussentijdse advies uitgebracht voor de korte-termijnaanpak van beweiden en bemesten in 2020.

De aanleiding voor de advisering over beweiden en bemesten ligt in de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Raad van State) van 29 mei 2019. In deze uitspraak heeft de Raad van State vastgesteld dat de categorale vrijstelling van de vergunningplicht voor beweiden en bemesten in strijd is met de Habitatrichtlijn. Omdat beweiden en bemesten als vergunningvrije activiteiten in het PAS-traject zijn meegenomen, heeft de PAS-uitspraak ook tot gevolg dat beweiden en bemesten opnieuw moeten worden beoordeeld.

1.2. Vertrekpunten tussenadvies

Voor dit advies gaat het Adviescollege uit van de volgende vertrekpunten.

Maatschappelijk belang

Het Adviescollege is zich zeer bewust van de urgentie van het maatschappelijke vraagstuk van beweiden en bemesten. Grazend melkvee en jongvee in de wei horen bij het Nederlandse cultuurlandschap en dragen bij aan het open karakter van de Nederlandse grondgebonden veehouderij. Weidegang is een maatschappelijke wens inzake grondgebonden melkveehouderij, ook vanuit het oogpunt van landschapsbeleving. Bemesting met dierlijke mest van goede kwaliteit is een preferentie in de kringlooplandbouw. Beweiden en bemesten zijn nodig om te kunnen voorzien in onze voedselvoorziening. Uit debatten over dit onderwerp komt duidelijk de behoefte naar voren aan het scheppen van duidelijkheid voor allerlei situaties waarin sprake is van beweiden en bemesten.

Tussenadvies voor 2020

Dit tussenadvies is gericht op situaties die op korte termijn om een oplossing vragen. Deze korte termijn heeft betrekking op het beweidings- en bemestingsseizoen van 2020, en richt zich op de vraag of voor bemesten en beweiden in het licht van de Habitatrictlijn alsnog vergunningen zouden moeten worden verleend. Dit zou grote administratieve lasten met zich meebrengen voor agrariërs en overheden, gezien de omvang van het aantal aanvragen dat dan op zeer korte termijn beoordeeld zou moeten worden. Het is dan ook van belang dat op korte termijn duidelijkheid wordt gegeven, zodat besluitvorming tijdig voorafgaand aan de start van het seizoen van beweiden en bemesten kan plaatsvinden.

Feitelijke relatie tussen bemesten en beweiden en daardoor veroorzaakte stikstofdepositie

Er blijkt veel onduidelijkheid te bestaan over de ammoniakemissies uit dierlijke mest vanuit stallen, over aanwending van deze mest op landbouwgronden, en over bemesting bij beweiding van melkvee. Er wordt daarbij te weinig aandacht besteed aan de feitelijke relatie tussen ammoniakemissies afkomstig van mest in de stal, en bij beweiden en bemesten. In hoofdstuk 2 wordt deze relatie nader toegelicht, mede op basis van consultatie van een groep van experts. Voor dit tussenadvies gaat het Adviescollege uit van de feitelijke situatie zoals die ook is meegenomen in de achtergrondberekeningen in Aeries.

Het eerste advies 'Niet alles kan' geldt als kader

Het Adviescollege sluit aan bij de hoofdlijn van het eerste advies '*Niet alles kan*'. De hoofdlijn van het eerste advies is dat maatregelen dienen te worden getroffen, gericht op substantiële emissiereductie, en geloofwaardig en aantoonbaar herstel van Natura 2000-gebieden. Zoals nader toegelicht in het eerste advies, is de veehouderij binnen Nederland veruit de grootste veroorzaker van de bestaande ammoniakemissies, waarbij overigens sprake is van regionale verschillen en van een grote variatie tussen bedrijven. Het Adviescollege adviseerde in '*Niet alles kan*' een gebiedsgerichte aanpak, die is gekoppeld aan de mate waarin de huidige kritische depositiewaarde overschreden wordt.

In het eerste advies heeft het Adviescollege beschreven dat de ammoniakemissie bij weidegang gereduceerd is omdat de urine plaatselijk gescheiden van de mest in de bodem doordringt. Pas bij menging van urine met mest wordt ureum volop omgezet in ammoniak. Mest uit beweiding kent dan ook een veel lagere ammoniakemissie dan mest die in de (ligbox)stal is opgevangen en opslagen, en vervolgens op land wordt uitgereden. Daarbij heeft het Adviescollege in het eerste advies benoemd dat weidegang naast een maatschappelijke wens ook een politieke wens is.

Over bemesten van landbouwgronden heeft het Adviescollege in het eerste advies aangegeven dat deze activiteit essentieel is voor de voedselproductie. In aanvulling daarop is opgemerkt dat in de LNV-visie over kringlooplandbouw, dierlijke mest (van goede kwaliteit) de voorkeur geniet boven kunstmest.

In het eindadvies voor de langere termijn zal het Adviescollege nader ingaan op natuurherstel en op mogelijke maatregelen voor emissiereductie, in lijn met het eerste advies 'Niet alles kan' van september 2019. Het eindadvies zal ook nadere voorstellen bevatten voor lange-termijnmaatregelen voor het vraagstuk van verdere emissiereductie bij beweiden en bemesten als integraal onderdeel van de Nederlandse landbouw, onder andere passend bij de ontwikkeling naar kringlooplandbouw, en conform de LNV-visie daarop uit 2018. Hoofdstuk 5 van dit tussenadvies bevat een globale doorkijk naar het advies voor de langere termijn.

Eisen aan dit advies: uitvoerbaar, redelijk en juridisch houdbaar

Het Adviescollege stelt als eisen aan dit tussenadvies dat het praktisch uitvoerbaar (voor agrariërs en bevoegd gezag), redelijk en maatschappelijk verantwoord moet zijn. De aanbevelingen moeten juridisch houdbaar zijn. Het Adviescollege kiest daarbij voor een inhoudelijke insteek: *Wat is het op te lossen probleem? Welke aanpak past daar bij? Wat betekent dit voor het inzetten van het juridisch instrumentarium?*

1.3. Werkwijze

Het Adviescollege heeft zich nader verdiept in het vraagstuk van beweiden en bemesten en heeft met het Interbestuurlijke Programma Directoraat-Generaal Stikstof van gedachten gewisseld over mogelijke oplossingsrichtingen. Op 14 november 2019 organiseerde het Adviescollege een expertsessie om te komen tot de opzet en inhoud van hoofdstuk 2. Het overzicht van deelnemers aan deze sessie is weergegeven in de bijlage.

Daarnaast reikten verschillende betrokkenen en belanghebbenden schriftelijk hun ideeën en voorstellen aan. Het Adviescollege dankt hen daar hartelijk voor en heeft deze input betrokken bij de afwegingen om tot dit advies te komen.

1.4. Leeswijzer

Het Adviescollege hecht eraan een goed inzicht te geven in de feitelijke relatie tussen beweiden, bemesten, ammoniakemissies vanuit de veehouderij en vergunningverlening in het kader van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. Hoofdstuk 2 bevat een nadere toelichting op deze onderwerpen. Deze toelichting is gebaseerd op consultatie van een groep van experts.

Vanuit dit inhoudelijke perspectief heeft het Adviescollege de uitspraak van de Raad van State nader beschouwd. De hoofdpunten van deze beschouwing komen aan bod in hoofdstuk 3.

Hoofdstuk 4 bevat de aanbevelingen van het Adviescollege voor bemesten en beweiden voor de korte termijn. Het vijfde hoofdstuk bevat een globale doorkijk naar het eindadvies voor de langere termijn. Dit eindadvies zal in 2020 worden uitgebracht.

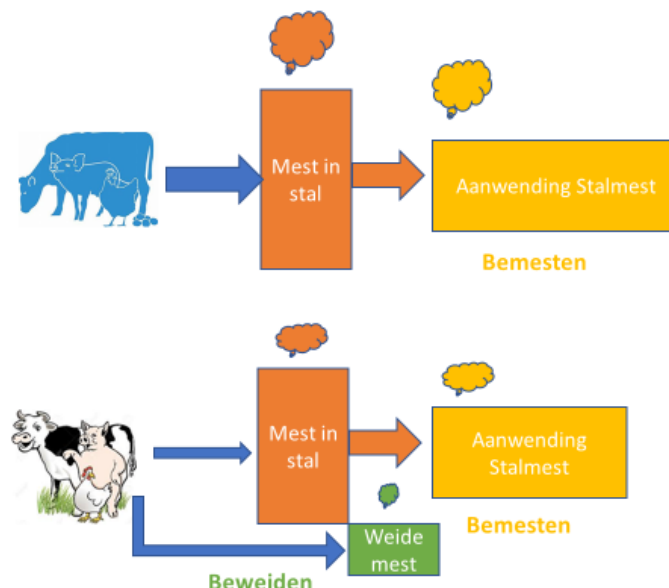
2. Relatie bemesten, beweiden en ammoniakemissies

2.1. Bemesten en beweiden in relatie tot mestproductie en ammoniakemissie

Het Adviescollege hecht eraan een goed inzicht te geven in de relaties tussen productie van mest, bemesten, beweiden, ammoniakemissies en vergunningen aan veehouderijbedrijven. Dit hoofdstuk bevat een nadere toelichting op deze onderwerpen. Vergunningen voor de veehouderij zijn gekoppeld aan een stal of een stalsysteem, en gaan uit van de ammoniakemissie van de daar gehouden dieren. Die emissies bestaan primair uit ammoniak van mest die in de stal wordt geproduceerd, en daar wordt opgevangen en bewaard (dierlijke mest uit de stal, “stalmest”; *bruin*). Deze stalmest wordt goeddeels aangewend in de landbouw (*geel*), als organische bemesting van grasland of van bouwland (akkerbouw¹). Dat kan dus binnen het bedrijf zijn waaraan de stalvergunning is verleend. Maar de mest kan ook worden aangewend bij een ander landbouwbedrijf. Mest die niet in de landbouw kan worden aangewend, moet binnen daarvoor geldende regels worden verwerkt of geëxporteerd. In het geval van weidegang wordt een deel van de mest geproduceerd in de weide (“weidemest”; *groen*), en is daarmee onderdeel van de bemesting van het grasland.

De consequentie van beweiden is derhalve: een reductie van de emissie van ammoniak (NH₃) uit dierlijke mest(resten) in de stal, en een reductie van aanwending van stalmest op het beweidde grasland. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt dit nader toegelicht.

In onderstaande afbeelding is de feitelijke situatie in samenhang weergegeven.



¹ Waarbij akkerland is gedefinieerd als inclusief vollegronds tuinbouwteelten.

Productie van mest en aanwenden van mest zijn gescheiden activiteiten

De productie van mest door dieren en de aanwending van mest voor de bemesting van grassen en gewassen zijn in de praktijk gescheiden, maar onderling samenhangende activiteiten. De productie van mest is afhankelijk van de omvang van de veestapel en van de landbouwpraktijk, zoals het voerregime². De hoeveelheid aan te wenden dierlijke mest is afhankelijk van het areaal aan gewassen, de behoefte van het gewas (waaronder gras en akkerbouw) en het bodemtype waarop het gewas wordt geteeld. De mest die op gewassen wordt aangewend, kan afkomstig zijn van de aanwezige dieren op het bedrijf zelf, of de mest kan worden aangevoerd.

Verschillen tussen de behoefte aan mest voor de gewassen en de productie van mest op een bedrijf worden in de praktijk vereffend door de afvoer of aanvoer van mest op een bedrijf (hoe dit is gereguleerd, wordt hierna nader toegelicht). Veehouderijen met een overschot aan mest moeten mest afvoeren. In de regel wordt deze mest, al dan niet via een intermediair, aangevoerd door akkerbouwers zonder vee. Mest die niet in de Nederlandse landbouw kan worden benut, moet worden verwerkt en/of geëxporteerd.

Wettelijk kader voor bemesting

Bemesting is in Nederland (en in de EU) wettelijk gereguleerd door middel van gebruiksnormen. Er mag een maximum hoeveelheid stikstof (en fosfaat) op een hectare grond worden aangebracht. Daarnaast is onder de Nitraatrichtlijn een plafond afgesproken wat betreft het gebruik van dierlijke mest (170 kg N/ha/jaar; maar onder condities van derogatie: tot 250 kg N/ha/jaar). De maximaal toegestane hoeveelheden liggen daarmee per perceel, naar gebruik van dat perceel, generiek vast en zorgen ervoor dat de aanwending van mest is genormeerd.

De productie van dierlijke mest is niet genormeerd, deze wordt wel gereguleerd door inperking van dieraantallen (dierrechten) via regelgeving, vergunningen en private afspraken.

Daarnaast geldt voor bemesten dat:

- het in belangrijke mate gaat om reeds op de referentiedatum aanwezig gebruik dat inherent is aan het houden van dieren (productie van mest), het telen van voedsel en/of van voedergewassen voor het vee;
- gedurende de laatste jaren er steeds betere technieken voor mestaanwending beschikbaar zijn gekomen en verplicht gesteld om reductie van ammoniakemissie te realiseren.

Huidige vergunningenpraktijk ziet toe op mestproductie, niet op mestaanwending

Bij de vergunningverlening wordt voor het vaststellen van de ammoniakemissie gekeken naar het aantal dierplaatsen met de daarbij behorende mestproductie en de in de stal toegepaste erkende (i.e. in de RAV opgenomen) emissiebeperkende maatregelen. Dit zijn aspecten die gerelateerd zijn aan de productie van mest, en aan de stal/het stalsysteem.

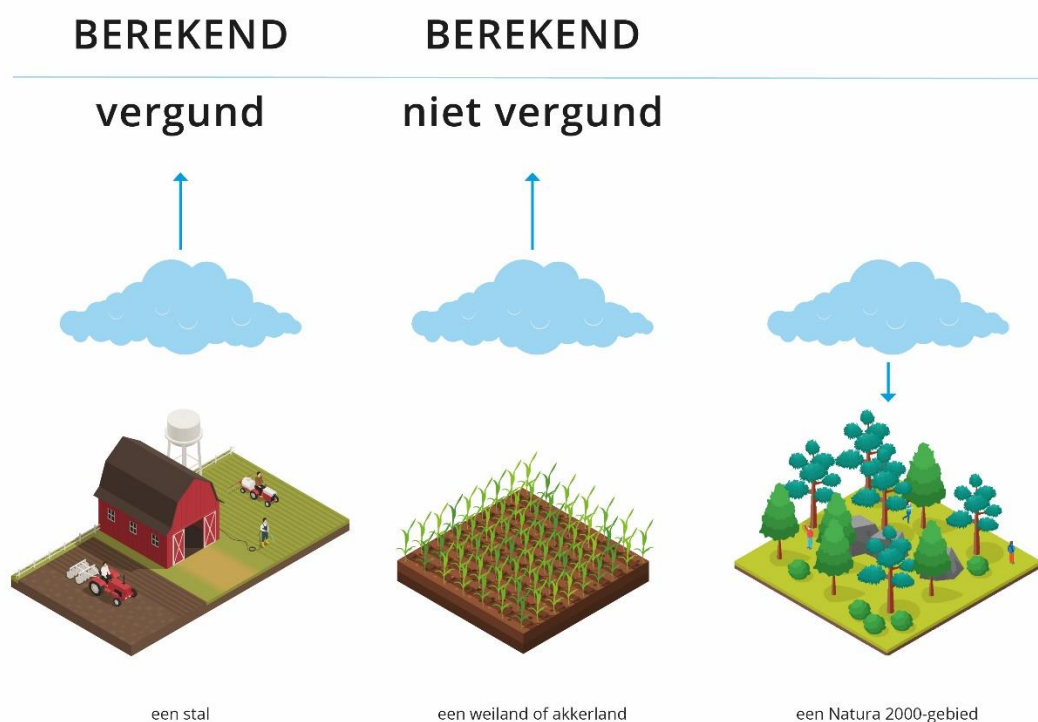
² Het ruweiwitgehalte van het rantsoen heeft direct effect op de ammoniakemissie in de gehele mestketen. Als het ruweiwitgehalte in het rantsoen toeneemt, zal het totaal ammoniakaal stikstof (TAN) in de mest toenemen, en daardoor ook de NH₃-emissies in de gehele mestketen. Zie bijv. rapport Mosquera et al., 2016.

Voor de emissies van ammoniak bij het aanwenden van mest op landbouwgronden zijn geen vergunningen afgegeven. Het bemesten geldt dus in beginsel als nieuwe activiteit waarvoor een vergunning nodig is. In dit verband is het belangrijk om te weten of de stikstofdepositie door het bemesten is af- of toegenomen sinds de verplichtingen uit de Habitatrictlijn van kracht werden. De referentiedatum is veelal 7 december 2004, voor sommige gebieden is dat eerder of later. Overigens kende het Nederlandse mestbeleid in 2004 nog géén gebruiksnormen voor dierlijke mest. Dat stelsel is in 2006 ingevoerd na vernietiging van Minas door het Europese Hof van Justitie. Dit betekent dat tot 2006 een grotere hoeveelheid dierlijke mest gebruikt mocht worden. Het totaal aan ammoniakemissies vanuit bemesten is in de periode tussen 2004-2006 en 2014-2016 gedaald van 50 naar 37 kTon (PBL).

Samengevat:

- Voor de stal geldt dat de emissie door de productie van mest onderdeel is van de vergunning van de staleigenaar (veehouder) en dat deze is meegenomen in de achtergrondberekeningen in Aerius.
- Het bemesten van landbouwgrond (dat van de veehouder/staleigenaar kan zijn, of van een andere agrarische ondernemer, ook op grote afstand) is niet vergund. De bemestingsemissies rond een stallocatie zijn wel verdisconteerd in de lokale achtergrondbelasting (en berekend in Aerius), en wegen dus mee in de beoordeling van de verlening van de stalvergunning.

Dit is geïllustreerd in onderstaande afbeelding.



Resume van factoren die mestproductie en mestaanwending bepalen

Onderstaande tabel zet de emissie bij mestproductie en mestaanwending schematisch op een rij. Daarbij worden de factoren benoemd die bepalend zijn en wordt de trend in de tijd toegelicht. Hieruit kan worden afgeleid dat mestaanwending de facto is afgenomen door wettelijke bepalingen. Kern van de redenering die hieruit voortvloeit, is dat mestproductie (het aanbod dat bepalend is voor de stalemissie) geen bepalende factor is voor mestaanwending (begrensd vraag, bepalend voor bemestingsemissie). Er is sprake van een 'plafond' voor de toepassing van mest. De toepassing kan lokaal veranderen, omdat mestaanwending is gerelateerd aan specifieke teelten die elkaar kunnen opvolgen. Echter, over het geheel van de gebruikelijke cyclus van wisselteelten in de akkerbouw is de mestaanwending in de regel constant. Een uitzondering hierop is de situatie waarbij sprake is van structurele verandering van het grondgebruik (van akkerbouw naar grasland of omgekeerd).

Wanneer het aanbod groter is dan de vraag, is sprake van een zogeheten mestoverschot dat moet worden verwerkt en/of geëxporteerd. Dit overschot kent dus alleen een stalemissie en geen bemestingsemissie.

Factoren die ammoniakemissie bepalen en begrenzen	Mestproductie (veehouderij)	Mestaanwending (grondeigenaar)
Hoeveelheid mest	Gebaseerd op aantal dieren en voeding	Gebaseerd op areaal, bodemtype, gewas
Relatie mestaanwending/ mestproductie	Bij een grotere mestproductie dan op het beschikbare areaal kan worden aangewend, wordt mest afgevoerd	Bij een kleinere mestproductie dan op het beschikbare areaal kan worden aangewend, mag mest worden aangevoerd, of worden er andere meststoffen ingezet
Wettelijk maximum	Op basis van vergunde stalcapaciteit en beschikbare dier- en/of fosfaatrechten	Op basis van wettelijk vastgelegde aanwendingsnormen per grondsoort en gewas (grasland en overig)
Ammoniakemissie	Op basis van mestproductie en emissie-reducerende maatregelen qua stalinrichting en in het voerregime ³	Op basis van mestaanwending en emissie-reducerende maatregelen bij mestaanwending; sinds 1 januari 2019 is de emissie bij toedienen gedaald, omdat inzet van sleepvoettechniek alleen nog is toegestaan op veen- en kleigrasland indien de mest wordt verdund met minimaal één deel water op twee delen mest (daling emissiefactor van 30,5% naar 19%)

³ In de vergunningverlening wordt geen rekening gehouden met voerregime. In de berekeningen van de nationale emissie (en BEA en KringloopWijzer) wel omdat de emissiefactoren daar worden uitgedrukt als % van TAN (ammoniakaal stikstof) in de mest die weer bepaald wordt door voeding.

Factoren die ammoniakemissie bepalen en begrenzen	Mestproductie (veehouderij)	Mestaanwending (grondeigenaar)
Hoeveelheid mest	Gebaseerd op aantal dieren en voeding	Gebaseerd op areaal, bodemtype, gewas
Vergunde emissie	Op basis van dierplaatsen, emissie-reducerende maatregelen in de stal en beweiding (in de vergunning kan rekening worden gehouden met weidegang als emissie-reducerende maatregel)	Niet specifiek vastgelegd in een vergunning Bemestingsemissies rond een stallocatie zijn wel verdisconteerd in de lokale achtergrondbelasting
Trend maximale ammoniakemissie in de tijd (sinds 2004)	Gelijk gebleven (vergunning is uitgangspunt), al worden er ook niet-vergunningplichtige ammoniak-reducerende maatregelen in de praktijk doorgevoerd, zoals een stikstofarm voerregime en een gescheiden opvang en opslag van urine en mest, daar wordt in de emissieberekeningen geen rekening mee gehouden	In generieke zin gedaald omdat mestaanwendingsnormen zijn aangescherpt en emissie-reducerende technieken bij mestaanwending verplicht zijn gesteld
Effect weidegang	Bij weidegang is de mestproductie gelijk, maar de emissie van de stal is 5% lager omdat de stal een deel van de tijd leeg is en minder wordt besmeurd met mest Weidemest is substantieel emissiearm in vergelijking tot stalmest	Bij weidegang is de hoeveelheid mest die op de beweidde percelen wordt aangewend gelijk, maar de emissie is lager omdat een deel van de stalmest wordt vervangen door weidemest Weidemest is substantieel emissiearm in vergelijking tot stalmest

Conclusie: Ammoniakemissie bij produceren en aanwenden mest generiek lager sinds referentiedatum

Voor het bemesten van landbouwgrond gelden wettelijk vastgelegde maximum hoeveelheden stikstof en fosfaat die mogen worden aangewend, zowel voor het totaal aan dierlijke mest en kunstmest, als voor het aandeel dierlijke mest. Dit is afhankelijk van het gewas, de grondsoort en eventuele derogatie. In de praktijk geldt dat agrariërs de toegestane totale gebruiksruimte voor hun landbouwgrond om bedrijfseconomische redenen volledig gebruiken. De hoeveelheid ammoniak die bij deze activiteit vrijkomt, is afhankelijk van de hoeveelheid en de soort mest en van de bemestingstechniek. De wettelijke gebruiksnormen⁴ voor gewassen zijn de afgelopen decennia voor alle gewassen verlaagd. Daarnaast zijn er in deze periode extra voorschriften gekomen voor het emissiearm aanwenden van mest.

⁴ Zie voor 'stikstofgebruiksnormen': <https://www.rvo.nl/sites/default/files/2018/03/Tabel-1-Stikstofgebruiksnormen-2018.pdf>

Uitzondering hierop kunnen percelen zijn waar het grondgebruik is aangepast van akkerland naar grasland, omdat voor grasland hogere mestaanwendingsnormen gelden dan voor akkerland. Een tweede mogelijke uitzonderingssituatie is aan de orde als gronden eerst niet of nauwelijks, en nu volop bemest worden (bijv. als gronden in landbouw zijn gebracht en deze op ten opzichte van de referentiesituatie toen niet en nu wel bemest worden).

2.2. Beweiding

Feitelijke situatie beweiden

Deze paragraaf bevat een nadere toelichting op de feitelijke situatie van beweiding. Ammoniak ontstaat wanneer ureum (en andere stikstofverbindingen) uit de urine van koeien wordt afgebroken door het enzym urease uit de mest. In de traditionele ligboxstallen met een vaste vloer vermengen mest en urine zich op de stalvloer waar de dieren lopen en in de mestput waar de stalmest (als drijfmest) wordt opgeslagen.

Weidegang draagt op twee manieren bij aan de reductie van ammoniakemissie⁵:

- De dieren zijn een periode niet in de stal:
In de periode dat de dieren in de wei staan, scheiden ze hun mest uit op het land in plaats van in de stal. Dit betekent dat er minder mest in de stal wordt geproduceerd en dat de emissie in de stal langzaam uitdooft omdat er gedurende die uren dat de koeien in de wei lopen geen mest op de vloeren komt. Dit effect wordt in de emissieberekeningen verdisconteert in een 5% lagere stalemissie als de dieren meer dan 720 uur per jaar worden beweid. De gemiddelde duur van beweiding is momenteel rond 1.600 uur per jaar.
- De dieren brengen mest op het land:
Als de koeien weiden, mesten en urineren ze ook in de wei. De aanwending van de totale hoeveelheid dierlijke mest in het land blijft gelijk, omdat hiervoor de aanwendingsnorm voor gewassen (in dit geval gras) het uitgangspunt is. Grasland moet sowieso bemest worden. Als dat (deels) rechtstreeks gebeurt via de koe in de wei, wordt er minder stalmest aangebracht op het land. Omdat in de wei geproduceerde urine in de bodem infiltreert, is de emissie laag.
In berekeningen voor de nationale emissie van ammoniak, is het uitgangspunt dat bij aanwending van stalmest, in het geval van drijfmest, 19 tot 71% van de in de (drijf)mest aanwezige ammoniakale stikstof (TAN) in het land emitteert als ammoniak. Uit weidemest is dit 4%⁶. (Er zit veel verschil in stalmest, die niet te benoemen is, ter onderscheid van drijfmest. Dat verschil is ook niet gedefinieerd. Vandaar de enorme spreiding van 19 tot 71%.)

⁵ Randvoorwaarde voor een lagere stikstofuitstoot bij weidegang is dat op rantsoenniveau het eiwitgehalte niet substantieel toeneemt met meer weidegang. Meer eiwit leidt namelijk tot meer ammoniakale stikstof in mest en daarmee tot een hogere ammoniakemissie in de gehele mestketen. Zie bijv. rapport Mosquera et al., 2016.

⁶ Bruggen, C. van, A. Bannink, C.M. Groenestein, J.F.M. Huijsmans, L.A. Lagerwerf, H.H. Luesink, S.M. van der Sluis, G.L. Velthof & J. Vonk (2019). Emissies naar lucht uit de landbouw in 2017. Berekeningen met het model NEMA. Wageningen, WOT Natuur & Milieu, WOT-technical report 147. 131 pp.; 48 tab.; 6 fig s.; 65 ref.; 6 bijl.

Ook dichtbij Natura 2000-gebied is weidegang beter

Door verschillende gesprekspartners is naar voren gebracht dat in enkele, heel specifieke situaties sprake kan zijn van een nadelig effect van hoge beweidingsdichtheid, dichtbij een Natura 2000-gebied. Echter, ook voor deze situatie geldt dat zonder weidegang het grasland rond het Natura 2000-gebied op een andere wijze wordt bemest. Al het grasland wordt om bedrijfseconomische redenen bemest tot de aanwendingsnorm, ook grasland dichtbij Natura 2000-gebieden. Deze norm heeft betrekking op het totaal van stalmest en weidemest. Hoe meer (emissiearme) weidemest, hoe minder (emissierijke) stalmest. Dus weidegang betekent altijd een netto lagere emissie, en daardoor ook een lagere lokale depositie. Bovendien geldt voor beweiding een 'plafond' van maximaal tien dieren per hectare huiskavel (*Stichting Weidegang*). Dus ook nabij Natura 2000-gebieden veroorzaakt weidegang minder ammoniakemissie.

Vergunningenpraktijk beweiden

Bedrijven die in de vergunning voor de stal gebruikmaken van de optie om te beweiden, mogen rekenen met een emissiereductie van 5% voor de emissies van mest in de stal.^{7 8} De 5%-reductie is gebaseerd op de rapportage *'Actualisering ammoniakemissiefactoren rundvee: advies voor aanpassing in de Regeling ammoniak en veehouderij'*, februari 2014⁹. Het werkingsprincipe dat deze emissiereductie veroorzaakt, is volgens de regeling als volgt: *"De vermindering van de uitstoot van ammoniak wordt bereikt door het verlagen van de uitstoot van ammoniak vanaf het vloeroppervlakte in de stal"*.^{10 11} Hier wordt dus enkel de reductie die bereikt wordt door de eerstgenoemde functie van weidegang bekeken, namelijk de dieren zijn een periode niet in de stal.

De factor 'beweiden' in het kader van de vergunningverlening moet in feite worden uitgelegd als een effect op de emissie in de stal als gevolg van een lagere stalbezetting doordat het vee gedeeltelijk wordt beweiden en de stal minder wordt besmeurd met mest. Het tweede effect van weidegang is daarin niet verdisconteerd, namelijk een reductie van de emissie van 'bemesten' (aanwenden van de mest in de landbouw) doordat een deel van de mest als weidemest op het grasland wordt aangewend (in plaats van bemesten met stalmest).

⁷ Er is enige discussie over deze 5%. Aan de ene kant omdat uit recent onderzoek blijkt dat als vee volgens de minimale standaard van 720 uur wordt geweid, deze emissiereductie lager is dan 5%. De onderzoekers merken hierbij op dat dit onderzoek is gebaseerd op een enkelvoudige meting in een 'Dairy Campus proefstal', en dat deze uitkomsten niet zonder meer generaliseerd mogen worden. Aan de andere kant wordt aangegeven dat in de praktijk melkvee met weidegang tegenwoordig gemiddeld 1.648 uur per kalenderjaar wordt geweid en dat de emissiereductie in de stal veel hoger is dan 5%.

⁸ In de RAV wordt met 5% emissiereductie gewerkt omdat het niet mogelijk was met een gemiddelde te rekenen, en in plaats daarvan is gekozen voor de reductie die past bij het minimaal aantal dagen en uren (120 dagen, 720 uur) bij beweiden. In Aeries wordt alleen rekening gehouden met vaste emissiefactoren, op basis van wel of niet 720 uur weidegang.

⁹ Zie <https://edepot.wur.nl/294436>, paragraaf 3.6.

¹⁰ Zie <https://www.infomil.nl/onderwerpen/landbouw/ammoniak/rav-0/bijlage-2/>.

¹¹ Zie <https://bit.ly/35pc1VW> en 'Beweiden - tenminste 720 uur in een kalenderjaar PAS 2015.08-02'.

Gezien het feit dat mest, die koeien zelf uitscheiden in de wei, een aanzienlijk lagere ammoniakemissie heeft dan het aanwenden van mest die in de stal is geproduceerd, kan onder deze omstandigheden worden geconstateerd dat weidegang ten opzichte van geen weidegang de facto leidt tot minder ammoniakemissie

De effecten van weidegang op de reductie van ammoniakemissie in zowel de stal als in het land zijn gerelateerd aan de duur van weidegang. Immers, hoe langer er geweid wordt, hoe langer de stal leeg staat en er minder emissie uit de stal is, en hoe langer de koeien in het land staan en daar weidemest aanbrengen. Elk uur weidegang levert een bijdrage aan zowel de emissiereductie in de stal, als in de wei.

Conclusie: Ammoniakemissie bij beweiden van vee is de facto generiek lager dan bij niet-beweiden van vee.

2.3. Conclusies samengevat

Bemesten

Voor bemesten concludeert het Adviescollege dat ammoniakemissie bij het produceren en aanwenden van mest doorgaans lager is sinds de referentiedatum. Deze reductie is gerealiseerd door het aanscherpen van aanwendingsnormen en -technieken (die leiden tot een lagere uitstoot).

Een uitzondering hierop betreft bedrijfsspecifieke situaties waarbij het grondgebruik structureel is veranderd. Daarbij kan het gaan om een aanpassing van het grondgebruik van akkerland naar grasland. Voor grasland gelden hogere mestaanwendingsnormen dan voor akkerland. Mogelijk worden deze hogere mestaanwendingsnormen gecompenseerd door extra eisen aan emissie-reducerende maatregelen bij mestaanwending. Een tweede mogelijke uitzonderingssituatie is aan de orde als gronden in landbouw zijn gebracht en deze ten opzichte van de referentiesituatie toen niet en nu wel bemest worden.

Beweiden

Over beweiden concludeert het Adviescollege dat deze activiteit een positief effect heeft, zowel in de stal als in de wei. De ammoniakemissie bij beweiden van vee is de facto generiek lager dan bij niet-beweiden van vee. Voor beweiden geldt in alle gevallen dat de feitelijke situatie gunstiger is dan de vergunde situatie. De depositie van stal en bemesten gezamenlijk neemt af als beweiding plaatsvindt (in vergelijking met de situatie waarbij koeien op stal staan en de mest wordt uitgereden). Deze conclusie geldt zonder uitzondering, dus ook voor beweiding dichtbij Natura 2000-gebieden.

In hoofdstuk 4 zal het Adviescollege op basis van deze conclusies de aanbevelingen voor bemesten en beweiden formuleren.

3. Hoofdlĳn uitspraak Raad van State

In dit hoofdstuk komt de beschouwing van de hoofdlĳn van de uitspraak van de Raad van State aan bod.

Op 29 mei 2019 oordeelde de Raad van State, als interpretatie van het arrest van 7 november 2018 van het Europese Hof van Justitie¹², dat het categoriaal vrijstellen van beweiden en bemesten van de vergunningplicht in strijd is met de Habitatrichtlijn.

Onderscheid art. 6, lid 2 en art. 6, lid 3 Habitatrichtlijn

Uit de uitspraak van de Raad van State volgt dat het weiden van vee en het op of in de bodem brengen van meststoffen niet categoriaal kan worden uitgezonderd van de vergunningplicht in de gevallen waarin deze activiteit is te duiden als een project dat significante gevolgen kan hebben als bedoeld in art. 6, derde lid Habitatrichtlijn.

Het weiden van vee en het op of in de bodem brengen van meststoffen, dat valt onder artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn kan wel worden uitgezonderd van de vergunningplicht. Dit betreft de activiteiten die op dit moment op grond van artikel 2.7, tweede en derde lid, onder b, van de Wnb vergunningplichtig zijn. Kort gezegd betreft dit 1) de gevallen waarin sprake is van een ongewijzigde voortzetting van een activiteit die al was toegestaan voordat de Habitatrichtlijn van toepassing werd en 2) activiteiten die wel enige, maar geen significant verslechterende gevolgen hebben (dat wil zeggen dat op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat de activiteit significante gevolgen kan hebben voor stikstofgevoelige natuurwaarden in Natura 2000-gebieden).

Het Adviescollege merkt op dat de ‘Spoedwet aanpak stikstof’ er in voorziet dat activiteiten die vallen onder artikel 6, lid 2 Habitatrichtlijn, niet langer vergunningplichtig zijn. Het Adviescollege zal in hoofdstuk 4 nader ingaan op de betekenis van deze ontwikkeling voor het onderhavige advies.

De uitspraak van de Raad van State bevat verder overwegingen die voor beweiden en bemesten verschillend zijn. De hoofdlĳnen van deze verschillen zijn hierna samengevat.

Bemesten

Wat betreft de uitzondering op de vergunningplicht voor het op of in de bodem brengen van meststoffen overweegt de Raad van State dat wijzigingen in de mestregelgeving die ertoe strekken dat bepaalde methoden en technieken niet meer mogen worden gebruikt of dat nieuwe methoden en technieken moeten worden toegepast, kunnen worden geduid als een wijziging in de voorwaarden waaronder het bemesten is toegestaan. Wijzigingen in algemene regels die strekken tot een aanpassing van de toe te passen methoden en technieken, leiden direct tot een feitelijke wijziging van de manier waarop het bemesten wordt uitgevoerd.

¹² Op 17 mei 2017 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie over de verenigbaarheid van het PAS met de Habitatrichtlijn.

Die wijziging moet worden geduid als de wijziging van een project. Er is dan niet langer sprake van één-en-hetzelfde project. De Raad van State overweegt verder dat de uitzondering op de vergunningplicht voor het op of in de bodem brengen van meststoffen betrekking heeft op alle (toekomstige) bemestingsactiviteiten ongeacht de plaats waar, de wijze waarop en in welke intensiteit deze worden uitgevoerd. Deze toekomstige bemestingsactiviteiten zijn – een mogelijke uitzondering daargelaten – niet te duiden als één-en-hetzelfde project met de bemestingsactiviteiten die voor de referentiedata waren toegestaan.

De Raad van State komt vervolgens toe aan de vraag of op grond van objectieve gegevens is uitgesloten dat het bemesten van gronden in Nederland significante gevolgen kan hebben voor stikstofgevoelige natuurwaarden in Natura 2000-gebieden, en dus in alle gevallen onder artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn valt. De Raad van State concludeert dat op grond van het onderzoek, dat aan de uitzondering op de vergunningplicht ten grondslag is gelegd, niet kan worden geconcludeerd dat uitgesloten is dat het bemesten voor geen enkel Natura 2000-gebied significante gevolgen kan hebben. De categorale vrijstelling onder het PAS kon om die reden niet in stand blijven.

Beweiden

De Raad van State overweegt dat de exploitatie van een melkveehouderij en het weiden van vee onlosmakelijk met elkaar samenhangen en samen één project vormen. De gevolgen van het weiden van vee en het houden van dieren in de stal dienen daarom in samenhang te worden beoordeeld. Het is niet mogelijk om een deel van een project uit te zonderen van de vergunningplicht.

Verder concludeert de Raad van State dat de uitzondering op de vergunningplicht alleen van toepassing was op bedrijven die beschikten over een Nbw-/Wnb-vergunning en waarbij sprake is van een bedrijfsvoering die beweiden impliceert. Voor deze melkveehouderijen moet alsnog beoordeeld worden of de vergunde situatie, maar nu inclusief het weiden van vee, al dan niet zal leiden tot een toename van stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie die relevant was voor de verleende Nbw-/Wnb-vergunning. Bedrijven die geen Nbw-/Wnb-vergunning hebben, vielen – zo stelt de Raad van State – niet onder de vrijstelling. Ook bedrijven die wel een Nbw-/Wnb-vergunning hebben, maar voor een melkveehouderij met een stalsysteem waarbij het vee permanent op stal staat, vielen niet onder de vrijstelling.

Het Adviescollege wijst in reactie op de uitspraak van de Raad van State op het volgende. De Raad van State beschrijft dat een bedrijf met een Nbw-/Wnb-vergunning voor een melkveehouderij met een stalsysteem, waarbij het vee permanent op stal staat, het weiden van het vee op basis van die vergunning niet is toegestaan. De Raad van State geeft daarbij aan dat, wil het bedrijf alsnog het vee gaan beweiden, dit een wijziging van een project betreft, waarvoor een Nbw-/Wnb-vergunning nodig is, omdat het een stikstof-veroorzakende activiteit betreft die verslechterende effecten op stikstofgevoelige natuurwaarden kan hebben (rechtsoverweging 12.5). De Raad van State neemt hiervoor als uitgangspunt dat sprake is van een verslechtering bij het gaan toepassen of uitbreiden van beweiden. Zoals toegelicht in hoofdstuk 2, leidt (een toename van) beweiden niet tot een toename van emissies.

4. Korte-termijnadvies bemesten en beweiden

4.1. Vertrekpunten voor dit advies

Als vertrekpunten voor dit advies (zie hoofdstuk 1) heeft het Adviescollege aangegeven dat de aanbevelingen een passend antwoord moeten geven op het urgente maatschappelijke vraagstuk van beweiden en bemesten. Voor dit vraagstuk is op korte termijn een oplossing nodig, gezien het aanstaande beweidings- en bemestingsseizoen van 2020. Het Adviescollege gaat voor dit advies uit van de feitelijke relatie tussen bemesten en beweiden en de daardoor veroorzaakte stikstofdepositie. De juridische oplossing moet passen bij de feitelijke situatie.

Het Adviescollege sluit aan bij de hoofdlijn van het eerste advies *'Niet alles kan'*, namelijk dat maatregelen dienen te worden getroffen gericht op substantiële emissiereductie en geloofwaardig en aantoonbaar herstel van Natura 2000-gebieden. In het eindadvies voor de langere termijn zal het Adviescollege nader ingaan op natuurherstel en op mogelijke maatregelen voor emissiereductie. Het Adviescollege stelt als eisen aan dit tussenadvies voor 2020 dat het praktisch uitvoerbaar, redelijk, maatschappelijk verantwoord en juridisch houdbaar moet zijn.

4.2. Conclusies en aanbevelingen bemesten

Conclusies bemesten

Voor bemesten concludeert het Adviescollege dat de ammoniakemissie, ten opzichte van de referentiedatum, doorgaans is afgenomen. Deze reductie is gerealiseerd door het aanscherpen van toegestane hoeveelheden per gewas, strengere aanwendingsnormen en gewijzigde technieken (die leiden tot een lagere uitstoot). De 'Spoedwet aanpak stikstof' voorziet erin dat deze activiteiten niet vergunningplichtig zijn.

Uitzondering op de generieke afname van ammoniakemissie bij het aanwenden van mest (bedrijfsspecifieke situaties) kunnen percelen zijn waar het grondgebruik is aangepast van akkerland naar grasland, omdat voor grasland hogere mestaanwendingsnormen gelden dan voor akkerland. Mogelijk worden deze hogere mestaanwendingsnormen gecompenseerd door extra eisen aan emissie-reducerende maatregelen bij mestaanwending. Een tweede mogelijke uitzonderingssituatie is aan de orde als gronden eerst niet of nauwelijks, en nu volop bemest worden (bijv. als gronden in landbouw zijn gebracht en deze op ten opzichte van de referentiesituatie toen niet en nu wel bemest worden).

Als gevolg van de Spoedwet aanpak stikstof komt de vergunningplicht te vervallen voor bemesten waarvan op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat het significante gevolgen kan hebben voor stikstofgevoelige natuurwaarden in Natura 2000-gebieden. Dat betekent dat de er geen vergunningplicht meer is, indien bedrijven blijven binnen de context van artikel 6, tweede lid Habitatrichtlijn. Een vrijstellingsregeling is voor deze gevallen niet meer nodig. Dit leidt er – in het licht van bovenstaande conclusie – toe dat na inwerkingtreding van de Spoedwet de meeste bedrijven niet met een vergunning voor bemesten te maken krijgen.

Aanbevelingen bemesten

Voor het vraagstuk van bemesten formuleert het Adviescollege de volgende aanbevelingen.

Breng de hiervoor genoemde bedrijfsspecifieke situaties, waarbij sprake is van wijziging van grondgebruik in beeld (aanpassing van akkerland naar grasland, of als gronden in landbouw zijn gebracht, die ten opzichte van de referentiesituatie toen niet en nu wel bemest worden).

Stel vast of daadwerkelijk sprake is van een hogere emissie dan op de referentiedatum (of dat de hogere aanwendingsnormen zijn genivelleerd door de extra eisen aan emissiearme aanwending van mest op graslanden in vergelijking tot de referentiedatum). Hiervoor kunnen de mei-tellingen worden benut.

Onderzoek of het gebruik tot knelpuntpunten leidt in Natura 2000-gebieden, en ontwikkel een specifieke aanpak voor deze uitzonderingssituaties. Voor deze uitzonderingssituaties geldt mogelijk wel een vergunningplicht.

Wanneer sprake is van de oprichting van een nieuw bedrijf, een wijziging of uitbreiding van een bestaand bedrijf die leidt tot toename van stikstofdepositie, zal moeten worden beoordeeld of sprake is van een project met een mogelijk significant effect, en als dat zo is, zal een individuele beoordeling moeten plaatsvinden. In dit kader kan saldering worden onderzocht.

Het voortouw voor de uitvoering van deze aanbevelingen ligt bij de provincies, gezien hun rol als bevoegd gezag voor de verlening van natuurvergunningen, en de invulling die provincies geven aan de gebiedsgerichte aanpak.

4.3. Conclusies en aanbevelingen beweiden

Conclusies beweiden

Over beweiden concludeert het Adviescollege dat deze activiteit een positief effect heeft, zowel in de stal als in de wei. Voor beweiden geldt in alle gevallen dat de feitelijke situatie gunstiger is dan de vergunde situatie (die alleen uitgaat van 5% reductie van stalemissies) terwijl de feitelijke reductie (van emissies uit stalmest en weidemest samen) groter is dan dit percentage. Voor beweiden geldt om die reden dat aannemelijk is dat geen sprake is van een hogere depositie dan waar in de stalvergunning al rekening mee is gehouden. De depositie van stal en bemesten gezamenlijk neemt af als beweiding plaatsvindt (in vergelijking met de situatie waarbij koeien op stal staan en de mest wordt uitgereden). Deze conclusie geldt zonder uitzondering, dus ook voor beweiding dichtbij Natura 2000-gebieden.

Voor beweiden geldt dat aannemelijk is dat geen sprake is van een hogere depositie dan waar in de stalvergunning al rekening mee is gehouden. Er is in het licht van art. 6, derde lid Habitatrichtlijn geen reden voor een verdere beoordeling van het huidige gebruik.

5. Globale doorkijk langere termijn

Zoals toegelicht in hoofdstuk 1 zal het Adviescollege in het eindadvies voor de langere termijn nader ingaan op natuurherstel en op mogelijke maatregelen voor verdere emissiereductie, in lijn met het eerste advies *'Niet alles kan'* van september 2019. Het eindadvies zal ook nadere voorstellen bevatten voor maatregelen voor het vraagstuk van beweiden en bemesten als integraal onderdeel van de Nederlandse landbouw, passend bij de ontwikkeling naar kringlooplandbouw, conform de LNV-visie daarop uit 2018. Dit laatste hoofdstuk bevat een globale doorkijk naar het advies voor de langere termijn.

Het Adviescollege acht het van belang dat de ammoniakemissie uit dierlijke mest structureel wordt gereduceerd, omdat het een substantiële bron van stikstofdepositie is. In het eindadvies zal het Adviescollege nader ingaan op mogelijke maatregelen, die betrekking kunnen hebben op het voerregime, brongerichte maatregelen voor het gescheiden opvangen van mest en urine, het aanwenden van emissiearme mest, het optimaliseren van weidegang, en het reduceren van het mineralenoverschot in de landbouw. Een zorgvuldige wijze van omgaan met mest is hierbij een essentiële voorwaarde voor het behalen van een ammoniakreductie.

De LNV-visie op kringlooplandbouw; *'Landbouw, voedsel en natuur: waardevol en verbonden'* biedt een nieuw perspectief: *Hoe kunnen we de mineralenkringloop binnen het landbouwsysteem van de bodem, de gewassen, de dieren en de mest beter sluiten?* Bij de aanstaande herziening van het mestbeleid en de daaraan gerelateerde mestwetgeving zou nu al rekening moeten worden gehouden met dit toekomstperspectief.

Bijlage: Overzicht deelnemers expertsessie

Op 14 november 2019 organiseerde het Adviescollege een expertsessie. Het overzicht van deelnemers aan deze sessie is hieronder weergegeven:

- Chris Backes, hoogleraar omgevingsrecht, Universiteit Utrecht
- Wim Bussink, senior projectmanager, Nutriënten Management Instituut
- Nick van Eekeren, Programmacoördinator Duurzame veehouderij & Agrobiodiversiteit, Louis Bolk Instituut
- Karin Groenestein, Senior Onderzoeker Veehouderij en Milieu, Wageningen Livestock Research
- Janjo de Haan, Projectleider & onderzoeker Bodem Water Bemesting, Wageningen University & Research Plant Research
- Kees-Jaap Hin, Stichting Weidegang
- Gerard Migchels, Senior Projectleider, Coördinator Groen ondernemen met veehouderij, Wageningen Livestock Research
- Bert Philipsen, Wageningen Livestock Research
- Frits van der Schans, Senior Adviseur, CLM Onderzoek en Advies