



DATUM	30-3-2020
AAN	SIU
VAN	W.H.F. Kerpershoek
DOORKIESNUMMER	2343
ONDERWERP	NOx in referentie agrarische Wnb vergunning

Achtergronden en aanleiding

Sinds de uitspraak van 29 mei 2019 waarbij het Programma aanpak stikstof (PAS) buiten toepassing is verklaard voor vergunningverlening op grond van de Wet natuurbescherming, zetten provincies zich in om een nieuw beleidskader te ontwikkelen voor vergunningverlening dat zo robuust mogelijk is. Dit betekent dat wij vergunningen willen verlenen die bij een rechtelijke toets een zo groot mogelijke kans hebben om stand te houden.

In het verleden zijn in het kader van vergunningverlening bij agrarische ondernemers de emissies van vrachtwagenbewegingen, tractoren of verbrandingsinstallaties niet gevraagd. Veel vervoersbewegingen zijn onlosmakelijk verbonden met agrarische activiteiten. Bij deze activiteiten komt niet altijd NOx emissie vrij, indien bijvoorbeeld met elektrisch materieel gewerkt wordt. Aangezien elektrisch materieel (nog) geen gangbare praktijk is, vraagt de provincie Utrecht momenteel voor de beoogde situatie actief naar NOx emissies. Dit wordt niet als vergunde situatie in eerder verleende Wnb vergunningen gezien, ook niet als uit die eerdere vergunning blijkt dat daar wel vrachtwagenbewegingen of verbrandingsemissies werden uitgevoerd. Omdat die emissies er in veel gevallen dus wel geweest zullen zijn, ontstaat bij de besluitvorming een worst-case benadering van de stikstofdepositie waarbij de nadelige effecten daarvan nooit groter kunnen zijn dan de effecten die beoordeeld zijn. Opgemerkt dient te worden dat NOx emissies, in vergelijking met NH3 emissies, slechts in zeer beperkte mate bijdragen aan de stikstofdepositie. Het (bij het bepalen van de referentie) betrekken van deze zeer kleine en tegelijk niet beoordeelde effecten, zou echter leiden tot het nemen van juridische risico's die de provincie Utrecht omwille van de nagestreefde robuustheid van vergunningen niet verstandig vindt. Nu doen zich echter ook concrete casussen (aanvraag) voor waarbij de NOx emissies wel nodig zijn in de referentie om tot een neutrale depositie te komen. Ze zijn daar dus wel nodig om intern mee te salderen. Daarmee wordt de juridische duiding van de rechten die ontleend kunnen worden aan deze emissies concreet en actueel.

In het SIU overleg van 26 maart 2020 is geïnventariseerd hoe de andere provincies hiermee omgaan. Daaruit ontstond het beeld dat zij nog weinig tot geen ervaring hebben met het betrekken van NOx emissies in de referentie situatie van agrarische vergunningen. In dat verband konden zij nog niet aangeven hoe zij concreet met dergelijke situaties zouden omgaan. Afgesproken is, dat dit nader onderzocht en besproken zal worden. De provincie Utrecht neemt hierin de leidende rol. Het streven naar zo robuust mogelijke vergunningen werd unaniem gedeeld. Ter voorbereiding op deze discussie is dit memo opgesteld.

Omvang vergund recht

In het kader van de Wet natuurbescherming wordt een vergunning verleend voor het project. Bij de beoordeling worden de nadelige effecten van stikstofdepositie betrokken. Indien daarbij abusievelijk effecten over het hoofd gezien worden, hier de NOx emissies, is nog steeds voor het project een vergunning verleend. De vraag is nu in hoeverre aannemelijk gemaakt kan worden dat als onderdeel van het verleende project de activiteiten die die NOx emissies veroorzaken wel vergund zijn. Hierbij kan gedacht worden aan de volgende argumenten en bewijzen:

1. De activiteiten zijn onlosmakelijk verbonden en concreet in de aanvraag van de verleende vergunning vermeld, bijvoorbeeld in de renvooi van de tekening (trekkers, verwarmingsinstallaties etc. concreet benoemd).

2. De activiteiten zijn onlosmakelijk verbonden maar alleen indirect af te leiden uit de in de aanvraag opgenomen activiteiten (bijv: mixen van mest in drijfmest kelders, afvoer van melk, aanvoer van krachtvoer naar silo's, voeren van dieren, inkuilen etc).
3. Activiteiten zijn onlosmakelijk verbonden maar niet concreet af te leiden uit de aanvraag (bijv. verkeersaantrekkende werking van bezoekers met bestelbusjes en personen auto's zoals veearts en adviseurs)
4. Activiteiten zijn niet onlosmakelijk verbonden met het project maar wel opgenomen in de aanvraag (bijvoorbeeld een WKK bij mestvergisting)
5. Activiteiten zijn niet onlosmakelijk verbonden met het project en niet opgenomen in de aanvraag (bijvoorbeeld de woning of een vergader/congresruimte)
6. Onderbouwende bewijsstukken van andere toestemmingen zoals bijvoorbeeld op grond van de Wabo en het activiteitenbesluit (geluidsrapporten).
7. Hoe wordt aannemelijk gemaakt dat NOx vrijkomt bij deze bronnen? Voor intern transport met trekkers of shovels kan de dieselolietank of technische omschrijvingen, mits aanwezig, daarvoor gebruikt worden. Voor extern transport is dit echter niet van toepassing omdat hier lastig voor aan te tonen is dat het niet met elektrisch materieel is uitgevoerd.

Wat als de activiteiten waar NOx bij vrijkomen geen onderdeel uitmaken van het vergunde project?

Essentieel voor het betrekken van niet beoordeelde NOx emissies bij een verleende vergunning, is dat deze NOx emissies direct herleidbaar zijn tot het vergunde project. Ze moeten daar onlosmakelijk mee verbonden zijn. Wat de omvang van het vergunde project is, kan een grijs gebied zijn. Indien echter duidelijk is dat de NOx emissies niet herleidbaar zijn aan het concreet vergunde project, lijkt het voor de hand te liggen om die niet als vergund recht te beschouwen zoals hierboven onder 4 en 5.

Ook indien de feitelijke aanwezigheid van die activiteiten op het moment van vergunnen wel aannemelijk gemaakt kunnen worden en aangetoond kan worden dat er ten opzichte van de HR en VR data geen toename ontstaat, kan nog niet hard gemaakt worden dat die activiteiten vergund zijn. Deze niet vergunde activiteiten kunnen alleen dan betrokken worden in de referentie, indien die, opgeteld met de al wel vergunde activiteiten niet leiden tot een hogere depositie dan al is vergund (zie redenering voor de vergunningplicht van beweiden in de PAS uitspraak). Feitelijk is het dan zinloos om deze te betrekken in de referentie in het kader van intern salderen.

Voorstel voor afspraken

Voorgesteld wordt om niet beoordeelde NOx emissies in een eerder verleende Wnb vergunning wel als vergund recht te beschouwen mits:

1. De activiteiten waarbij die NOx emissies plaatsvinden onlosmakelijk verbonden zijn met de vergunde activiteiten en
2. De activiteiten concreet benoemd zijn in de aanvraag van de vergunde situatie.
 - a. Indien niet concreet benoemd: indirect herleidbaar aan- en
 - b. onlosmakelijk verbonden met wel concreet benoemde activiteiten.
 - c. De NOx activiteiten zijn gekoppeld aan de gerealiseerde capaciteit van de wel vergunde activiteiten (conform de beleidsregels i&e).
3. De omvang van de NOx emissies met bewijsstukken geconcretiseerd kunnen worden.
4. De NOx in omvang niet groter is dan die aanwezig waren op de referentie van stikstofgevoelige HR en VR gebieden. Is dat wel zo dan ontstaan namelijk twee verschillende toetsingsmomenten¹.

¹ Indien de NH3 + NOx in de referentie vergunning hoger is dan de NH3 +NOx ten tijde van de referentiedata dan had de referentievergunning niet verleend kunnen worden.