



Adviesbureau Het Groene Schild
Postbus 638
6700 AP Wageningen

IBAN NL17INGB0006991377

Ir. A.K.M. van Hoof
Telefoon 0620 – 597491

Email hetgroeneschild@online.nl

Advies en rechtsbijstand in bestuursrecht

Wösten juridisch advies

Postbus 11721 2502 AS 's-Gravenhage

wosten@xs4all.nl

Tel (070) 322 8859
Fax (070) 322 6655

Aan: de vaste commissie voor LNV Tweede Kamer
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Per email:
cie.LNV@tweedekamer.nl
f.goorden@tweedekamer.nl

Datum: 1 december 2019

**Position paper Spoedwet Aanpak Stikstof,
inbreng namens Mobilisation for the Environment**

Auteurs¹:

Ir. A.K.M. van Hoof, Het Groene Schild
mr. V. Wösten, Wösten juridisch advies

Met dank aan uw commissie voor de gelegenheid een position paper in te brengen bij het wetsvoorstel Spoedwet aanpak stikstof van de regering, wordt de hierna volgende inbreng ingebracht namens Mobilisation for the Environment (hierna: MOB).

Ook zal worden gereageerd op initiatiefwetsvoorstel Tijdelijke noodwet stikstof.

Geen bezwaar bestaat tegen openbaar maken van dit document via de website van de Tweede Kamer.

¹ Auteurs zijn in samenwerking opgetreden in de PAS-rechtszaken, gestart in 2016 en uitmondend in de twee Raad van State uitspraken van 29 mei 2019, in opdracht van Werkgroep Behoud de Peel (dhr. Van Hoof) en Mobilisation for the Environment en Vereniging Leefmilieu (beiden: dhr. Wösten)

Essentie van het wetsvoorstel van de regering Spoedwet aanpak stikstof

1. Een bevoegdheid van de minister en/of provinciebesturen om een drempelwaarde vast te stellen zodat projecten met een depositie onder die drempelwaarden zullen zijn vrijgesteld van vergunningplicht krachtens de Wet natuurbescherming (Spoedwet, artikel I onder E en H; gewijzigd artikel 2.9 en 5.5 Wet natuurbescherming (Wnb).
2. Stikstofregistratiesysteem / salderingsbank: een depositiebank om externe saldering mogelijk te maken (Spoedwet, artikel I onder I; toegevoegd artikel 5.5a Wnb)
3. De bevoegdheid om eisen aan de samenstelling van veevoer te stellen met als doel een lagere stikstofemissie van landbouwhuisdieren in de Wet Dieren (Spoedwet, artikel II onder A en B; toegevoegde artikel 2.18a en 3.7 Wet Dieren (WD)).

Algemene beschouwing op het wetsvoorstel

1. Drempelwaarde

Volgens de Memorie van Toelichting kunnen 3 grondslagen voor introductie van een drempelwaarde gelden:

- 1) een drempelwaarde die op voorhand elk significant effect vanwege de geringe depositie binnen de drempelwaarde uitsluit, in samenhang met een overtuigende aanpak van het realiseren van de instandhoudingsdoelen
- 2) een drempelwaarde gebaseerd op art. 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn en
- 3) een drempelwaarde gebaseerd op art. 6 lid 4 van de Habitatrichtlijn.

Het lijkt MOB ongewenst dat zonder democratische controle in een ministeriële regeling kan worden bepaald welke grondslag voor de drempelwaarde geldt.

Art. 6 lid 4 als grondslag lijkt MOB ongewenst om redenen die de Raad van State aanvoert in het advies en omdat deze bepaling niet toegesneden lijkt op een onbepaald aantal projecten, waarvan het belang op voorhand helemaal niet vaststaat.

Introductie van de drempelwaarde is dan uitsluitend mogelijk indien een passende beoordeling wordt opgesteld waaruit volgt dat de beschermde natuur in Natura2000-gebieden zeker niet wordt aangetast door de van vergunning vrijgestelde projecten. In stikstofoverbelaste gebieden zal er dan een ecologisch onderbouwd geloofwaardig maatregelenpakket moeten komen met op het natuurgebied toegespitste noodzakelijke maatregelen die verzekeren dat een gunstige staat van instandhouding bereikt kan worden, met daar bovenop aanvullende maatregelen die als wisselgeld kunnen worden ingezet voor de extra stikstofdepositie van de van vergunning vrijgestelde projecten. Dat aanvullende maatregelenpakket moet een maatregelenpakket zijn dat in detail is uitgewerkt voordat de drempelwaarde wordt ingevoerd en het moet een pakket zijn waarvan de stikstofreductie op hectareniveau vaststaat.

Een ecologisch onderbouwd maatregelenpakket dat verzekert hoe de bedreiging van de natuur door stikstofdepositie op termijn daadwerkelijk opgelost wordt, is dus de allerbelangrijkste voorwaarde voor een juridisch houdbare drempelwaarde. Zolang ecologisch niet verzekerd kan worden dat met natuurherstelmaatregelen de negatieve effecten van een structurele overbelasting door stikstof duurzaam kunnen worden aangepakt, betekent dit dat een geloofwaardig maatregelenpakket minimaal concreet uitzicht moet geven op het bereiken van de kritische depositiewaarde.

Die ecologische onderbouwing die uitzicht op de oplossing van het probleem ontbreekt echter volledig in het wetsvoorstel. Dat maakt invoering van de drempelwaarde juridisch hoogst onzeker en daarom zeer ongewenst.

Een politiek uiterst gevoelig risico van een drempelwaarde is immers dat alle daarmee toegelaten projecten weer in illegaliteit zullen vervallen indien later de passende beoordeling juridisch onhoudbaar blijkt. Dat betekent een herhaling van het PAS-debacle. Hierom zegt de Raad van State (wetsadvisering) dat hiervan op korte termijn geen wonderen mogen worden verwacht. Aangezien de spoedwet is gericht op de korte termijn is dit nauwelijks een reëel traject te noemen.

De spoedwet is gericht op de korte termijn. Indien dit wetsonderdeel toch zou worden voortgezet dan moet dringend worden geadviseerd tenminste vijf harde voorwaarden te stellen:

- de werking van de drempelwaarde dient te zijn beperkt in tijd (max. 12 maanden)
- de werking van de drempelwaarde dient te zijn beperkt tot uitsluitend de meest dringende projecten met een beperkte depositiebijdrage (woningbouw).
- een meldingsplicht zodat monitoring van de deposities mogelijk is
- een onafhankelijke instantie anders dan de omgevingsdiensten die de meldingen controleert op juistheid
- de conclusies van de passende beoordeling dienen te zijn gebaseerd op volledig verifieerbaar onderzoek van het best beschikbare kwaliteitsniveau.

Met deze vijf voorwaarden worden de risico's beheersbaar gehouden. Indien het wetsvoorstel ongewijzigd zou worden gehandhaafd, dan worden ontoelaatbare risico's genomen.

2 Stikstofregistratiesysteem / salderingsbank

Essentie van deze aanpak is het salderen met emissietoename op locatie A en een emissieafname op locatie B, waarbij de eis geldt dat het om concreet vergunde projecten moet gaan. Concrete effecten van reducties op basis van generieke maatregelen zoals emissiereductie middels veevoer of verlagen maximum snelheid op specifieke natuurlocaties zijn zeer moeilijk aantoonbaar. Ook de Raad van State merkt dit op.

Concrete natuurvergunde bedrijfsactiviteiten die daadwerkelijk worden gestaakt in samenhang met het nieuw te ondernemen project bieden meer rechtszekerheid in een saldotransactie dan algemene maatregelen. Kortom, dat de vergunning wordt ingetrokken (saldogever) gelijktijdig met het vergunnen van een nieuwe activiteit waarbij emissietoenames optreden (saldonemer). De externe saldering moet gezien worden als een (aanvullende) mitigerende maatregel. Om de maatregel als mitigerende maatregel te kunnen aanmerken, moet duidelijk zijn dat de bereikte stikstofreductie van de saldogever geen noodzakelijke maatregel is op grond van art. 6 lid 2 van

de Habitatrichtlijn. Daarvoor is wederom nodig dat er een geloofwaardig ecologisch onderbouwd maatregelenpakket komt, dat verzekert dat een gunstige staat van instandhouding bereikt kan worden. Zonder dat maatregelenpakket is de saldering juridisch onzeker.

Het depositiesaldo van intrekken vergunning en verlenen vergunning dient negatief te zijn.

Externe saldering op korte termijn invoeren is dus kwetsbaar. MOB vindt dit alleen aanvaardbaar als aan de volgende voorwaarden wordt voldaan.

- Zekerheid dient te bestaan dat de saldogevers niet reeds eerder zijn betrokken bij een salderingsprocedure. Bedacht moet worden dat in de provincies Utrecht en Brabant voorafgaand aan het PAS eerder salderingsbanken hebben bestaan, en ook tot op heden salderingstransacties worden ondernomen.
- het salderen wordt enkel beperkt tot de bouw van woningen, aangezien dit cumulatief een beperkte emissiebron betreft.
- het salderen wordt enkel toegestaan voor projecten die op minimaal 1000 meter afstand van een N2000 zone zijn gelegen
- de maatregel is tijdelijk, bijvoorbeeld een jaar.

3. Eisen stellen aan veevoer

Eisen stellen aan de samenstelling van het veevoer betreft een milieutechnische maatregel. Al meer dan veertig jaar wordt een emissiereductiebeleid in de veehouderijsector gevoerd middels milieutechnische maatregelen. De bekendste maatregelen zijn emissiearme stallen, bijvoorbeeld middels luchtwassers en de onderwerkplicht bij mest uitrijden.

Dat emissiereductiebeleid in de veehouderij bestaat voor een belangrijk deel uit mislukkingen. Verwezen wordt naar het mestfraudedebacle, aan het licht gebracht door een serie NRC-artikelen eind 2017/begin 2018.

Verwezen wordt naar het rapport 'Geur bekennen' van de Commissie Biesheuvel, inclusief onderliggende WUR rapporten nav het combi luchtwasser debacle.

Verwezen wordt naar het CBS rapport Stikstofverlies uit opgeslagen mest (oktober 2019).

Conclusie: het openbaar bestuur heeft de schadelijke emissies vanwege veehouderij niet in de hand.

Het beleidsfalen hangt direct samen met het gegeven dat in de veehouderijsector geen of nauwelijks draagvlak bestaat voor emissiereductie. Zie de recente uitlatingen van de woordvoerders van de sector alsook de op de tractoren gemonteerde protestborden tijdens de recente publieke manifestaties.

Ondernemers die geen geloof hechten aan het belang van milieumaatregelen die de ondernemer geld en moeite kosten zullen deze niet of hooguit halfhartig uitvoeren.

Met het veevoerspoor ambieert het openbaar bestuur een geheel nieuw beleidsspoor te ontwikkelen. De regering stelt dat de samenstelling van het veevoer van invloed is op de ammoniakemissies vanwege veehouderij. Voor die aanname bestaat enige wetenschappelijke onderbouwing. Echter, de vraag of middels het veevoerspoor werkelijk de veronderstelde emissiereductie gerealiseerd kan worden is niet serieus onderzocht. Bedacht moet worden dat

het actuele veevoerspoor verschilt per bedrijf, diersoort en regio, en zich niet op korte termijn laat wijzigen, aangezien logistieke ketens zich niet eenvoudig op korte termijn laten wijzigen. De veevoersamenstelling wijzigen zal bovendien ook gevolgen kunnen hebben voor het welzijn van de dieren. Geloofwaardige waarborgen dat de maatregel wordt uitgevoerd ontbreken volledig. Een voldoende handhaving van naleving van de maatregel op de korte termijn is uitgesloten. Conclusie: de werkelijk te realiseren reducties via het veevoerspoor zijn met zekerheid marginaal.

Juridische beschouwing op het wetsvoorstel van de regering

- Het wetsvoorstel wekt de suggestie de reikwijdte van het wetsvoorstel te willen beperken tot bouwhandeling. In het wetsvoorstel is dit nergens geregeld.
- Inzichten in de effecten van alle drie de maatregelen ontbreken. Ook de Raad van State merkt dit op. Dat maakt de beoordeling van de juridische houdbaarheid van de maatregelen onmogelijk. Zonder een nader inzicht in de effecten is een bespreking van het wetsvoorstel onmogelijk.
- Over het functioneren van Stikstofregistratiesysteem / de salderingsbank bevat het wetsvoorstel geen informatie. Ook de Raad van State merkt dit op. Zonder die informatie is een zinnige bespreking van het wetsvoorstel onmogelijk.
- De handhaving en naleving van de maatregelen in het veevoerspoor moeten deugdelijk geborgd zijn, anders staan de effecten ervan niet vast. De enkele verwijzing naar de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit als uitvoerder hiervan en het nog in kaart brengen van de gevolgen voor de handhaving capaciteit volstaan niet. Om de wettelijke regeling op zijn merites te kunnen beoordelen moet de handhaving nu al in kaart gebracht zijn.

Beschouwing van het initiatiefwetsvoorstel Tijdelijke noodwet stikstof (leden Kops, Graus en Van Aalst).

De Tijdelijke noodwet omvat gedurende 6 maanden alle projecten die van dringend openbaar belang worden bevonden, die worden vrijgesteld van vergunningplicht. Mobilisation merkt hierover op dat dit voorstel haaks staat op de verantwoordelijkheid van het Nederlandse openbaar bestuur voor het behoud van de Nederlandse natuur. Dit wetsvoorstel komt feitelijk neer op gedurende 6 maanden de Nederlandse Natura 2000 zones de wettelijke bescherming tegen stikstof voor een belangrijk deel wegnemen. Behoud van de karakteristieke Nederlandse natuur zoals de Nederlandse duinen, de Veluwe en de Waddenzee worden met dit wetsvoorstel deels vogelvrij verklaard voor wat betreft stikstofschaad. Het wetsvoorstel is daarmee evident in strijd met de Habitatrichtlijn en zal daarom onverbindend worden verklaard, net zoals met het PAS is gebeurd. Het lost dus niks op.

Tot slot nog twee opmerkingen.

Naïef geloof in milieutechniek

In de periode 1980-2019 zijn alle reëel toepasbare emissiereductietechnieken in de veehouderij reeds ingezet, waarbij sommigen meer effectief zijn gebleken dan anderen. Als werkelijk nog serieuze reductietechnieken beschikbaar zouden zijn geweest, dan is het ongeloofwaardig dat die niet in de afgelopen 40 jaar zijn ingezet. Anno 2019 nog geloven dat serieuze emissiereductie met

milieutechnieken gerealiseerd kan worden moet als naïef terzijde worden geschoven. Het is erger: effecten van milieutechnieken blijken zelfs ernstig overschat. Zie de combi luchtwasser-affaire, Rijkscommissie Biesheuvel, rapport *Geur bekennen* (maart 2019) of het CBS rapport *Stikstofverlies uit opgeslagen mest* (oktober 2019). Belangrijke milieuwinst van milieutechniek verwachten moet een fata morgana heten.

Enquête beleidsfalen

Na 40 jaar reductiebeleid en talloze verspilde miljarden aan belastinggeld is een enquête noodzakelijk naar de effectiviteit van het gevoerde beleid. De combinatie van de mislukte en miljarden verslindende reconstructieplannen (Reconstructiewet), de grootschalige mestfraude, het luchtwasserdebacle (rapport Commissie Biesheuvel), de onderschatting van de gezondheidsrisico's vanwege veehouderij (Q-koorts) en het PAS-debacle doen vaststellen dat het openbaar bestuur de problematiek rond de veehouderij volledig kwijt is. Wat is de oorzaak van dit ernstige beleidsfalen met grote maatschappelijke gevolgen? Zonder inzicht in de samenhang van deze problematiek dreigt een herhaling van zetten.