

KNEPPELHOUT KORTHALS ADVOCATEN

POSITION PAPER STIKSTOF

Datum: 14 oktober 2019

Van: Franca Damen

Onderwerp: rondetafelgesprek over de stikstofproblematiek, 16 oktober 2019

PAS-uitspraak

Op 29 mei 2019 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een uitspraak gedaan over het Programma Aanpak Stikstof (PAS). Sindsdien staat de vergunningverlening voor activiteiten die stikstof uitstoten (nagenoeg) op slot. De juridische situatie is nu echter niet anders dan vóór het PAS. Toch is Nederland nu in rep en roer en dreigen er rigoreuze maatregelen voor de veehouderij, terwijl de land- en tuinbouw sinds 1990 voor de grootste afname (66%) van ammoniakemissie heeft gezorgd. Het is tijd voor een pas op de plaats voordat er onomkeerbare gevolgen optreden en de Nederlandse politiek de wereldwijd toonaangevende agrarische sector uit het eigen land verdrijft. Dat betekent niet dat er niets gedaan hoeft te worden, maar wel dat er eerst zorgvuldig onderzoek gedaan moet worden voordat er besluiten genomen worden. Anders komen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in het gedrang.

Vereiste zorgvuldigheid

In het kader van het zorgvuldigheidsbeginsel is het onder andere noodzakelijk om duidelijkheid te hebben over:

- alle N-emissies, dus uit alle verschillende sectoren;
- de depositie die de verschillende bronnen daadwerkelijk op voor stikstof gevoelige Natura 2000-gebieden veroorzaken (meten=weten);
- de gebruikte rekenmodellen.

Hierover bestaat in de praktijk veel discussie. Er is echter duidelijkheid nodig in het kader van de zorgvuldigheid. Ook het adviescollege stikstofproblematiek wijst hierop in haar advies 'Niet alles kan': "Het is nodig te weten wat echte oorzaken zijn van de stikstofproblematiek. *Welke deposities hebben aantoonbaar nadelige effecten?*" Deze stap wordt op dit moment ten onrechte overgeslagen, met alle mogelijke gevolgen van dien.

Gebiedsgericht versus generiek

Het adviescollege stikstofproblematiek adviseert een gebiedsgerichte aanpak en expliciet geen generieke volumebeperking in de verschillende veehouderijsectoren. Op dit moment bestaan er namelijk grote verschillen in ammoniakemissie tussen en binnen sectoren. Daarmee is een generieke volumemaatregel naar verwachting onvoldoende effectief ten aanzien van de impact op de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Bovendien maakt een generieke maatregel geen onderscheid tussen ondernemers die wel of niet geïnvesteerd hebben in verduurzaming van de bedrijfsvoering en in emissiebeperking. In de Kamerbrief van 4 oktober 2019 staat echter dat het uitgangspunt is dat de dier- en fosfaatrechten van een veehouderijbedrijf die vrijwillig wordt opgekocht via externe saldering worden ingenomen. Daarmee vindt feitelijk alsnog een generieke volumebeperking plaats; de volumebeperking is immers niet gekoppeld aan de impact op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Daarmee kan discussie ontstaan over de vraag of deze maatregel is aan te merken als een maatregel in de zin van artikel 6 Habitatrichtlijn en daarmee juridisch gerechtvaardigd is.

KNEPPELHOUT KORTHALS

Inzake	Datum	Pagina
Position paper stikstof	14 oktober 2019	2

Innemen dierrechten

Het innemen van dier- en fosfaatrechten (dierrechten) bij externe saldering vereist een wetswijziging. Blijkens de Kamerbrief van 4 oktober 2019 wordt hiervoor op zeer korte termijn een voorstel tot wijziging van de Meststoffenwet ingediend. De Meststoffenwet is een implementatie van de Nitraatrichtlijn, waarin afspraken zijn vastgelegd over de bescherming van grond- en oppervlaktewater tegen verontreiniging door nitraat uit agrarische bronnen. Daarmee heeft de Meststoffenwet (Nitraatrichtlijn) een geheel ander doel en bereik dan de Wet natuurbescherming (Habitatrichtlijn). Er dient gewaakt te worden voor misbruik van bevoegdheid; natuurvergunningverlening dient niet gekoppeld te worden aan dierrechten. Dit geldt eens te meer omdat hiermee bestaande rechten voortvloeiende uit de derogatiebeschikking worden ingeperkt c.q. ontnomen, zonder dat hiervoor een grondslag bestaat. Door dierrechten in te nemen, is feitelijk sprake van een koude sanering. Bovendien is, anders dan in de Kamerbrief van 4 oktober 2019 wordt verondersteld, een intrekking van dierrechten bij extern salderen uitdrukkelijk niet nodig om ongewenste effecten van extern salderen in de landbouw te voorkomen. Het maximum aantal dierrechten is immers vastgesteld en neemt niet toe.

Rechtszekerheid en artikel 1 EP

Bij zowel het innemen van dierrechten als het intrekken van de latente ruimte bij intern en extern salderen wordt de rechtszekerheid aangetast en kan artikel 1 EP in het gedrang komen. Een inmenging in de eigendom is alleen gerechtvaardigd als deze bij wet is voorzien, een gerechtvaardigd algemeen belang dient en proportioneel is. Gelet op de hiervoor genoemde punten behoeven de onderbouwing in het kader van artikel 1 EP en het rechtszekerheidsbeginsel dan ook aandacht.

Maatregelen

Als na een zorgvuldige voorbereiding tot maatregelen wordt gekomen, dan verdient – overeenkomstig het advies 'Niet alles kan' van het adviescollege stikstofproblematiek – het volgende aandacht:

- gebiedsgerichte aanpak, waarbij alle sectoren een bijdrage leveren aan het reduceren van depositie;
- een integrale blik, waarbij stikstof in samenhang met bijvoorbeeld luchtkwaliteit, CO₂-reductie en kringlooplandbouw wordt opgepakt;
- geen generieke volumebeperking, maar een vrijwillige, warme sanering door gericht agrarische bedrijven met relatief hoge emissies of verouderde stalsystemen in en nabij Natura 2000-gebieden te verwerven of saneren;
- uitvoering van de sectorplannen (bestaande uit maatregelen gericht op milieuverbetering, herstel van biodiversiteit en het voorkomen van en omgaan met de effecten van klimaatverandering);
- indien en voor zover dan nog nodig: bronmaatregelen, waarbij meer ruimte voor innovatie wordt geboden; financiële steun is essentieel om bestaande technieken vervroegd te kunnen afschrijven ten behoeve van de aanschaf van innovatieve emissiereducerende technieken.

Van dit alles blijkt nu – ondanks het advies van het adviescollege stikstofproblematiek – niets. Daarmee komen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in het gedrang.