



De Minister van LNV

Mw. C. Schouten

Postbus 20401

2500 EK Den Haag

per post en email: ipstikstof@minlnv.nl

Leden van de Vaste Kamercommissie

van LNV: cie.lnv@tweedekamer.nl

Uw referentie:

Onze referentie: Brief_LNV_November2020

Onderwerp: Wet 'Stikstofreductie en natuurverbetering' gaat stikstofprobleem niet oplossen/Nieuwe PAS-periode tegemoet (PAS 2.0)/Moeras van juridische procedures op komst met negatieve gevolgen voor andere sectoren als industrie en bouw

Nijmegen, 24 november 2020

Excellentie,

Er is sinds 29 mei 2019, nadat de Afdeling Bestuursrechtspraak uitspraak heeft gedaan over het PAS, inmiddels anderhalf jaar verstreken. Recent hebt u het wetsvoorstel 'Stikstofreductie en natuurverbetering' naar de Tweede kamer gestuurd. Dit voorstel wordt binnenkort behandeld. Het ambitieniveau van het wetsvoorstel is treurig te noemen. Een PAS 2.0 debacle kondigt zich aan.

Al eerder hebben wij consistent gecommuniceerd dat alle sectoren in gelijke mate dienen bij te dragen aan een reductiedoelstelling van 50% medio 2030 conform het advies van Remkes. Alleen dan valt er nog wat natuur te redden die we straks hard nodig zullen hebben als corona en vervolg epidemieën doorzetten mede door de hoge infectiedruk in Nederland als gevolg van de vee-industrie.

Nederlandse natuur staat op instorten

De aarde heeft er miljarden jaren over gedaan om het nu bestaande ecosysteem op te bouwen. In een eeuw tijd heeft de mens met zijn landbouw, industrie en stedenbouw meer dan driekwart van het landoppervlak van de aarde ernstig aangetast. Meer dan 85% van de wetlands zijn verdwenen. 75% van de landbouwbodems bevat minder dan 2% organische stof. "Wilde" dieren hebben steeds minder leefruimte evenals planten en micro-organismen. Insectenpopulaties storten in.

De Nederlandse natuur op land staat er slechter voor dan ooit, aldus WWF. Ten opzichte van 1990 zijn populaties wilde dieren in zowel open natuurgebieden zoals heide, als in het agrarisch landschap, gemiddeld gehalveerd. Diverse vogel-, vlinder- en reptielensoorten die vroeger algemeen voorkwamen zijn tegenwoordig zeldzaam¹. Een typisch Nederlandse vogel als de grutto is zwaar bedreigd in zijn voortbestaan.

Tegelijkertijd vindt er momenteel een enorme herwaardering van onze schaarse natuurgebieden plaats zoals blijkt uit de grote aantallen bezoekers aan deze gebieden tijdens de coronacrisis.

¹ Ook wereldwijd is de omvang van populaties zoogdieren, vissen, vogels, reptielen en amfibieën gemiddeld afgenomen met 68% sinds 1970. En deze trend zet zich door

MOB

www.mobilisation.nl , info@mobilisation.nl

Landbouw hoofdoorzaak

Nederland is het meest veedichte land van Europa. De zogenaamd efficiënte Nederlandse landbouw is inefficiënt als het gaat om energie en stikstof. Erisman vergelijkt de Nitrogen Use Efficiency (NUE) van de hele voedselketen en komt voor Nederland op een totale efficiëntie van minder dan 30 %².

Oftewel: van elke 100 kilo stikstof die het landbouwsysteem ingaat, verdwijnt meer dan 70 kilo in het milieu.

In internationale vergelijkingen scoort Nederland slecht. Een groot vergelijkend onderzoek over de periode 1960 tot 2010 over de NUE in akkerbouw geeft hetzelfde beeld. In dit geval staat Nederland onderaan, lager dan landen als India, China, Bangladesh³.

Hierbij komt dat niet alleen de NUE laag is, maar dat dit gepaard gaat met een hele hoge input.

Er gaat heel veel stikstof het landbouwsysteem in en er komt relatief weinig uit. De rest verdwijnt in het toch al overbelaste milieu inclusief de natuurgebieden.

Hoezo is de Nederlandse vee-industrie dan efficiënt te noemen zoals de sector beweert?

De veedichtheid in Nederland is de hoogste in Europa. Dat geldt ook voor de ammoniakemissie per hectare.

Zoals bekend is de agrarische sector oorzaak van ca. 65% van de Nederlandse stikstofemissies. Wat betreft ammoniak gaat het om circa 90%. Al eerder hebben wij u op de hoogte gebracht van ons standpunt dat alle sectoren in gelijke mate dienen bij te dragen aan een reductiedoelstelling van 50% medio 2030.

Wetsvoorstel zo lek als een mandje

Dit wetsvoorstel gaat de stikstofproblematiek niet oplossen. Het zal tijdelijk hier en daar even wat soelaas bieden maar het systeem zal weer vast gaan lopen net als onder het PAS is gebeurd. Het PAS-debacle van 2015-2019 is een herhaling van het sneuvelen van het stikstofbeleid van het toenmalige kabinet bij de rechter in 2008⁴. En 2008 is weer een herhaling van het sneuvelen van het stikstofbeleid van de toenmalige regering in 1993⁵.

De belangrijkste mankementen zijn het te beperkte ambitieniveau in combinatie met een doelstelling die niet aan de SMART-criteria voldoet. Verder zal 'extern salderen' gaan leiden tot grootschalige fraude wat we nu ook al zien bij 'intern salderen'. Dat salderen tot grootschalige fraude gaat leiden is inmiddels ook al gedemonstreerd bij bijvoorbeeld de vergunningprocedures bij Logistiek Centrum Moerdijk⁶, RWE Amer centrale⁷, Biomassacentrales Waddinxveen⁸, etc.

Doelstelling zwaar onvoldoende en niet goed kwantificeerbaar

Uw doelstelling luidt: "In 2030 is de depositie van stikstof op ten minste 50% van het areaal van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000 gebieden niet groter dan de hoeveelheid in mol per hectare per jaar waarboven verslechtering van de kwaliteit van die habitats niet op voorhand is uit te sluiten". Dit is geen goed meetbare kwantitatieve doelstelling. Wat wordt bedoeld: onder de KDW? Als dat zo is dan komt dit neer op circa 26% emissiereductie terwijl het adviescollege Remkes 50% adviseerde. Van die 26% moet ongeveer de helft van autonome daling komen. Enig idee hoe? Wellicht een geschenk uit de hemel?

² Zie bijlage 2

³ Zie bijlage 2

⁴ Brief 'uitspraak Raad van state inzake toetsingskader ammoniak', Kamerstukken II 2007/08, 30 654, nr 47

⁵ <https://www.trouw.nl/nieuws/raad-van-state-kiest-voor-milieu~b51625bf/>

⁶ https://www.ed.nl/brabant/brabant-rekent-creatief-met-stikstof-moerdijk-kan-tot-verslechtering-natuur-leiden~a9bac661/?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=socialsharing_web

⁷ <https://mobilisation.nl/index.php?id=3>

⁸ <https://mobilisation.nl/index.php?id=5>

Een stikstofdepositiereductie van gemiddeld 255 mol/ha/jaar is volstrekt onvoldoende. Om voldoende bescherming te bieden aan zowel soorten als habitats binnen en buiten Natura 2000-gebieden is een generieke reductie van 790 mol/ha/jaar noodzakelijk, plus een verdere reductie bij ongeveer 50% van alle Natura 2000-gebieden door gebiedsgerichte maatregelen. De te bereiken maximale depositiewaarden zijn al bekend sinds de beleidsnota 'De problematiek van de verzuring' (1984), en de bijbehorende maximale emissiewaarden sinds het Nationaal Milieubeleidsplan 4 (2001).

U kijkt niet verder dan 2030 en *streeft* daarbij slechts naar een bescherming van de natuur die volstrekt onvoldoende is, terwijl al sinds het instellen van de Natura 2000-gebieden vanaf 2003 de verplichting bestaat om vanaf dat moment een veel verdergaande bescherming te borgen. Bovendien verplichtte Nederland zich ertoe om het biodiversiteitsverlies en de achteruitgang van de ecosysteemdiensten in de EU tegen 2020 tot staan te brengen. Daar is niets van terechtgekomen. In de afgelopen decennia is door accumulatie een enorme vracht aan stikstof neergeslagen op natuurgebieden. Ook in de PAS-periode is dat onverminderd doorgegaan.

Het gevolg hiervan is dat er zo snel mogelijk een zo scherp mogelijke reductie moet worden behaald. De commissie Remkes adviseerde 50% in alle sectoren in 10 jaar tijd, dus ook in de landbouw. Dit is al als een compromis te beschouwen van wat eigenlijk nodig zou zijn en wat haalbaar wordt geacht. Ecologisch gezien zou ons inziens moeten worden gemikt op 70% emissiereductie.

Gezaghebbende bestuursjuristen stellen met ons dat een '*bindend stikstofreductieplan*' een randvoorwaarde is om de stikstofcrisis op te lossen. Zie ook het advies van de Raad van State.

Conclusie: er dient een kwantificeerbare emissiereductiedoelstelling van tenminste 50% emissiereductie te komen *voor alle sectoren, dus niet alleen de landbouw*, met 2030 als stip op de horizon en 2019 als peiljaar, die voldoet aan de SMART-criteria. Bij deze doelstelling is wat ons betreft ook een adequate drempelwaarde mogelijk, die in één klap de problemen voor de bouw van 1 miljoen woningen zou oplossen. Hierbij wordt opgemerkt dat de bouw een stikstofemissiereductie van 80% binnen 10 jaar als mogelijk beschouwt.

Intern salderen

Tegen intern salderen zijn er geen principiële juridische bezwaren. Echter, het afgelopen jaar is gebleken dat er in vergunningprocedures te gemakkelijk kan worden gefraudeerd zoals onder andere bij de vergunningprocedure van RWE Geertruidenberg is gebleken. Dit spitst zich toe op de referentieniveaus, die aan de verschilberekeningen in het Aeriusmodel ten grondslag liggen.

Ook bij natuurvergunningen voor veehouderijen zien wij dat stelselmatig getracht wordt om intern te salderen met niet bestaande vergunde emissies op de referentiedatum.

Dit is ook het gevolg van het feit dat er geen duidelijke instructie in Aerius is hoe het referentieniveau moet worden vastgesteld.

Conclusie: er dient zo spoedig mogelijk een instructie te komen hoe op een juiste en transparante wijze intern kan worden gesaldeerd.

Extern salderen leidt nu al tot grootschalige fraude

Extern salderen en 'verleasen' veronderstelt dat er sprake zou zijn van vergunde ammoniakemissierechten. Dat is niet het geval.

Productierechten zoals het houden van 5.000 vergunde varkens of het bewerken van 20 miljoen ton olie/jaar zoals Shell doet zijn inderdaad vergunde rechten. Echter, de daaraan gerelateerde emissies zijn geen vergunde rechten, het zijn slechts afgeleiden.

Vergunde emissies zijn conform Europese wetgeving (RIE) afgeleiden en moeten voldoen aan de wettelijk eis tot toepassing van Best Beschikbare Technieken (BBT). De vergunde stikstofemissies zijn daarom dus ook alleen als *vergund (dus geen recht)* te beschouwen en gekoppeld aan een activiteit⁹.

⁹ Voorbeeld: Chemours in Dordrecht investeert in een aantal jaren € 65 miljoen in een forse emissiebeperking zonder een cent vergoeding daarvoor, terecht

Een bedrijf krijgt deze vergunde emissies dus alleen tijdelijk in bruikleen. Hoe kun je nu iets verkopen wat je in bruikleen hebt gekregen?

Bedrijven hebben ook nooit voor vergunde ammoniakemissies of willekeurige elke andere vergunde emissie hoeven te betalen. Waarom denkt u dan nu dat je er geld voor kunt vragen? Hoe kun je nu iets verkopen wat je in bruikleen hebt gekregen?

Vergunningen zijn locatie gebonden en tijdelijk. Ze hebben enkel betekenis voor de eigenaar van die locatie. Door handel toe te staan wordt de vergunning ook van waarde voor andere locaties. Natuurschade wordt dan verhandelbaar, krijgt marktwaarde, maar het vermindert de stikstofuitstoot niet. Door handel toe te staan is de vergunning verplaatsbaar en blijft langer in stand dan strikt genomen noodzakelijk. Als de vergunninghouder stopt, zou de in bruikleen gegeven vergunning terug moeten vallen aan de samenleving.

Conclusie: "Stikstofruimte" is volgens u een verhandelbaar product. Dit is strijdig met Europese richtlijnen zoals de Habitatrictlijn, de RIE en naar verwachting ook de Dienstenrichtlijn. Extern salderen kan juridisch dus helemaal niet. Hierover zullen zeer zeker vele juridische procedures gaan worden gevoerd.

Vergunningplicht voor beweiden en bemesten is een stimulans tot meer vee in de wei

Van begin november dateert de uitspraak van de Rechtbank Limburg inzake beweiden en bemesten. Vooral bemesten leidt tot forse ammoniakemissies en is dus vergunningplichtig zoals volgt uit de PAS-uitspraken van het Europese Hof en de Raad van State. Toch adviseert u de provincies om beweiden en bemesten vergunningvrij te houden. Kennelijk hebt u bovengenoemde uitspraken niet gelezen of u negeert ze. Zie *'Rechtbank Limburg maakt gehakt van 16 weigeringsbesluiten van provincie Limburg'*¹⁰.

Het lijkt ons verstandig dat u de provincies hierover passend instrueert conform de beide bovengenoemde uitspraken. Hierbij wordt nog opgemerkt dat het in de industrie volstrekt normaal en geaccepteerd is dat een natuurvergunning wordt verleend *voor alle activiteiten van een inrichting*, inclusief ook verkeer, van, op en naar de inrichting inclusief ook alle andere diffuse bronnen. U hoeft alleen maar de provincies te instrueren dat ze de lijn dienen te volgen van vergunningverlening zoals dat ook bij de industrie wordt gedaan. Dit aspect laat zich relatief gemakkelijk oplossen én zal tevens leiden tot meer vee in de weide omdat vee in de weide leidt tot minder ammoniakemissies naar de lucht dan vee op stal. Met andere woorden: een veebedrijf hoeft minder ammoniakemissie aan te vragen wanneer het vee zoveel mogelijk buiten loopt in vergelijking met op stal. Dit zal beweiding dus bevorderen.

Juridische procedures met betrekking tot extern salderen

Wij zijn tegen extern salderen omdat handel in vervuilingsruimte niet kan zoals hierboven is uitgelegd. Natuurlijk past dit wel bij het neoliberale karakter van het huidige kabinet, maar dat wil nog niet zeggen dat dit juridisch ook zou kunnen. Immers, geluidruimte en geurcontouren zijn toch ook niet verhandelbaar maar gekoppeld aan een inrichting en/of activiteit.

Zoals boven aangegeven dient er een passend emissiereductieplan te komen van 50% in 10 jaar met een adequate drempelwaarde. Zo ontstaat een transparant systeem en kan grootschalige fraude met extern salderen worden voorkomen. Dit zal leiden tot een enorme vermindering van procedures.

Zie ook bijlage 1: Extern salderen: oplossing of oorzaak van het stikstofprobleem door Mr. Valentijn Wösten. Hieruit:

'Met het toelaten van stikstofemissiehandel wordt een (markt)dynamiek opgeroepen die nauwelijks beheersbaar is. Dat geldt nog sterker in een situatie dat toezicht op naleving zwak is en de belangrijkste bedrijfssector die stikstof veroorzaakt nauwelijks gemotiveerd is om stikstofemissies te reduceren. Een breed draagvlak, strenge regie en continuïteit zijn harde voorwaarden om emissiehandel in goede banen te leiden.

¹⁰ <https://mobilisation.nl/index.php?id=6>

Aan die voorwaarden wordt momenteel zelfs niet bij benadering voldaan, en is een belangrijke oorzaak van het falen van het stikstofreductiebeleid van de afgelopen 10 jaar. Emissiehandel en externe saldering brengen nauwelijks beheersbare - waaronder financiële - bezwaren met zich mee, waarvoor tot op heden nauwelijks aandacht bestaat'.

Als de regering toch doorzet op externe saldering dan zal dit op grote schaal met juridische procedure gaan worden aangevochten¹¹.

Juridische procedures met betrekking tot natuurvergunning voor onbepaalde tijd

Gegeven de onzekere periode waarin de ongunstige staat van instandhouding zal blijven voortduren (mede als gevolg van de ontoereikende doelstelling in het concept wetsvoorstel) in combinatie met de onzekerheid over de werkelijk optredende stikstofemissies vanwege de beoogde bedrijfsvoering kunnen natuurvergunningen niet voor onbepaalde tijd worden verleend.

Een ecologische schadebeoordeling heeft een maximale houdbaarheid van 10 jaar. Voor ecologisch wetenschappelijke beoordelingen geldt als richtwaarde een periode van maximaal 10 jaar. Langer dan 10 jaar vooruitkijken kan in de ecologie niet wetenschappelijk worden onderbouwd. Uit deze vaststellingen volgt dat een vergunning verlenen voor onbepaalde tijd niet verenigbaar is met de plichten die voortvloeien uit de artikel 6 van de Habitatrictlijn. Er is immers geen zekerheid dat de te vergunnen activiteiten in een later stadium een nadelige invloed kunnen hebben op de ecologische situatie van de betrokken gebieden, waarvan de staat van instandhouding veelal ongunstig is¹². Natuurvergunningen kunnen niet worden verleend voor onbepaalde tijd.

Het is evident dat de stikstofemissie van Nederland als geheel moet halveren. Op dit moment is stikstofruimte (dus geen stikstofemissierecht) al een schaars goed. Die schaarste zal de komende jaren nog gaan toenemen. Stikstofemissies vallen hierdoor onder het begrip 'schaarse rechten' omdat er maar een beperkt aantal beschikbaar zijn. Er moet dus een 'eerlijke' verdeelmethode worden gekozen die men geschikt acht voor dat specifieke schaarse recht.

Om monopolie en vriendjespolitiek te voorkomen moeten op grond van Europees recht schaarse vergunningen (lees: natuurvergunningen om stikstof te mogen emitteren) transparant worden verleend. Dit bevestigt ook dat die vergunningen niet meer voor onbepaalde tijd mogen worden uitgegeven. Dit bevestigt ook nog eens dat er dus ook geen ammoniakemissierechten zijn.

Ook de door u gevolgde praktijk om natuurvergunningen te verlenen voor onbepaalde tijd zullen wij systematisch in beroepschriften gaan bestrijden.

Juridische procedures met betrekking tot Rav-emissiefactoren

Er is inmiddels aanmerkelijke wetenschappelijke twijfel ontstaan met betrekking tot de stikstofemissies uit veehouderijstallen, met name uit emissie-arme stallen. Uit wetenschappelijk onderzoek volgt dat de ammoniakemissie van met name zogenoemde emissie-arme stallen veelal onderschat wordt¹³. Verwezen wordt ook naar het CBS-rapport waarnaar in die brief verwezen wordt.

Het gevolg daarvan is dat geoordeeld moet worden dat er geen wetenschappelijke zekerheid is dat de interne saldering waarvan sprake is, daadwerkelijk niet leidt tot een toename van de stikstofuitstoot. Er bestaat wetenschappelijke discussie over deze maatregel. Blijkens uitspraak ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 18 punt 11 kan een dergelijke maatregel dan niet betrokken worden in de passende beoordeling en van daaruit aan een vergunning ten grondslag worden gelegd.

Er is geen wettelijke verplichting om te rekenen met de Rav-cijfers. Het is slechts gebruikelijk dit te doen. Dat gebruik dient echter gestopt te worden wanneer er wetenschappelijke discussie ontstaat over de cijfers. Dit gelet op het voorzorgbeginsel dat besloten ligt in art. 6 lid 3 Hrl en daarmee in de WNb. Er is dus niet zeker gesteld dat de stikstofemissie niet toeneemt. Daarmee is evenmin zeker gesteld dat de stikstofdepositie niet toeneemt op omliggende Natura2000-gebieden. Ook dit punt wordt momenteel al systematisch ingebracht in vergunning procedures.

¹¹ Overigens zijn de eerste procedures hierover al gestart

¹² Zie ook ECLI:EU:C:2018:882, punt 103

¹³ Zie brief aan het Adviescollege Stikstofproblematiek op <https://mobilisation.nl/assets/foundation-6/media/22verhaal%20mob%20tegen%20opvullen.pdf>

Stikstofregistratiesysteem (depositiebanken)

Inzet van depositiebanken betekent per definitie dat er extern gaat worden gesaldeerd. Er zijn nog voor de PAS-periode depositiebanken opgericht door verschillende provincies en daarna even snel weer gesneuveld. Voor de juridische houdbaarheid van de nieuw op te richten depositiebanken is het vereist dat duidelijk is onder welke omstandigheden sprake is van maatregelen die rechtstreeks uit het project voortvloeien en beogen de eventuele schade te voorkomen of te verminderen. Zolang die duidelijkheid er niet is bestaat het risico dat bij extern salderen (al dan niet via depositiebanken) sprake is van compensatie en niet van mitigatie, hetgeen in strijd is met de nuttige werking van de in artikel 6 van de Habitatrictlijn genoemde beschermingsmaatregelen.

Voorstel naar de agrarische sector

Van 21 oktober 2020 dateert ons voorstel naar de agrarische sector. Uit bijlage 3:

'Ons voorstel is samengevat: een stikstofwet conform het advies van Remkes: 50% emissiereductie door alle sectoren in 10 jaar als wettelijke resultaatsverplichting, passende tussendoelen, netjes uitkopen van boeren die in of dichtbij natura 2000-gebieden zitten, met een passende drempelwaarde. Extern salderen exit. Intern salderen: grondige verificatie van RAV-codes. Een generaal pardon voor de PAS-melders is dan een optie'.

FDF en Agractie hebben ons laten weten niet akkoord te kunnen gaan met 50% emissiereductie door de agrarische sector. LTO heeft niet gereageerd op ons voorstel.

Conclusie

Om de huidige al veel te lang durende impasse te doorbreken moet zo spoedig mogelijk een aangepast wetsvoorstel 'Stikstofreductie en natuurverbetering' worden opgesteld met een afrekenbaar programma, wettelijk geborgd met een stikstofemissiereductie van 50% in 10 jaar met 2-jaarlijkse tussendoelen. Als dat niet gebeurt dan wordt de stikstofproblematiek de eerstkomende jaren niet opgelost en zullen zowel (1) de kwaliteit van de natuur, als (2) gezondheid van de bevolking, en (3) economie hier ernstige schade van ondervinden. Onnodig naar onze mening.

Het kan ook voorkómen dat we weer enkele jaren tegemoet gaan van een juridische guerrillastrijd waardoor de rechtbanken nog verder zullen gaan overlopen met jarenlang slepende vergunning-procedures, waardoor de Nederlandse industrie én de agrarische sector nog verder op achterstand gaan worden gezet ten opzichte van het buitenland. Miljarden aan investeringen liggen op de plank in afwachting van "stikstofruimte". Banken voorzien voor hun bedrijfsklanten grote risico's i.v.m. de stikstofproblematiek, en dan niet alleen bij agrariërs. Geen aantrekkelijk perspectief.

Door de nu onvoldoende en te vage doelstelling in het wetsvoorstel 'Stikstofreductie en natuurverbetering' aan te scherpen kunt u een juridisch moeras en een nieuw PAS-debacle voorkomen.

Hoogachtend,



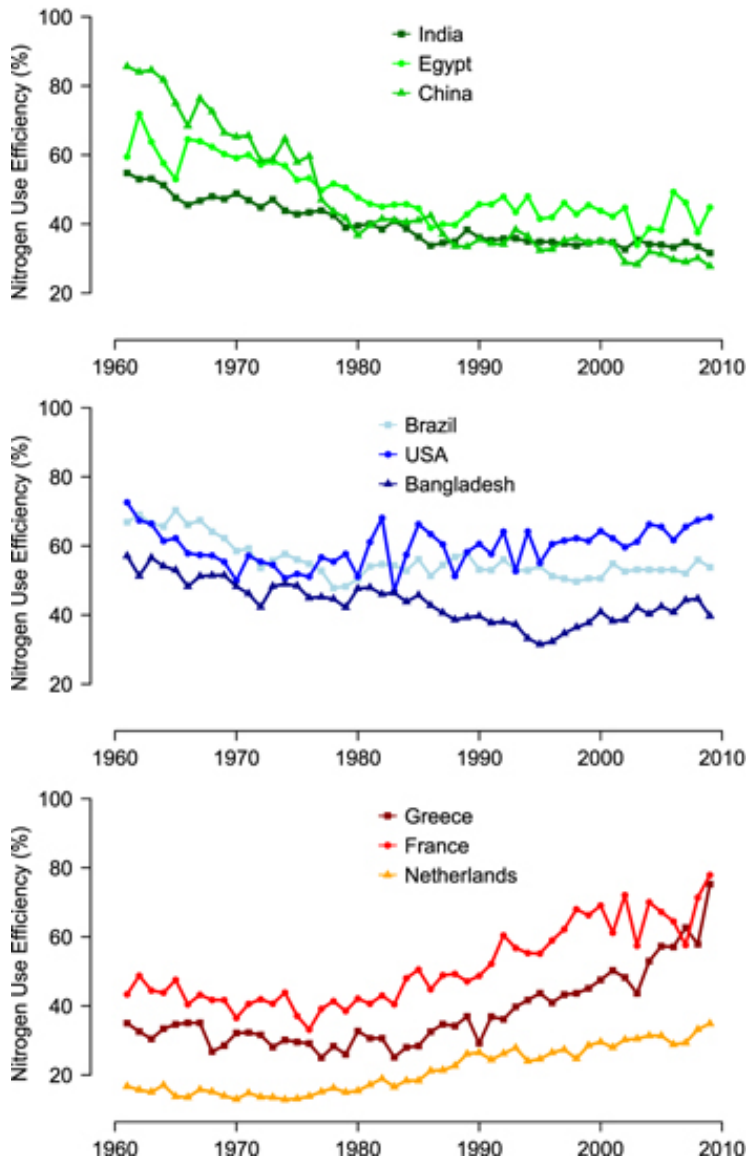
Johan Vollenbroek

Mobilisation for the Environment

Bijlagen:

1. Extern salderen: oplossing of oorzaak van het stikstofprobleem door Mr. Valentijn Wösten, 10 oktober 2020
2. Nederlandse landbouw is inefficiënt als het gaat om energie en stikstof
3. Voorstel aan agrarische sector oplossen stikstofcrisis

Bijlage 2: Nederlandse landbouw is inefficiënt als het gaat om energie en stikstof.



Zie ook: <https://www.clo.nl/indicatoren/nl0609-stikstofefficiëntie-landbouw>