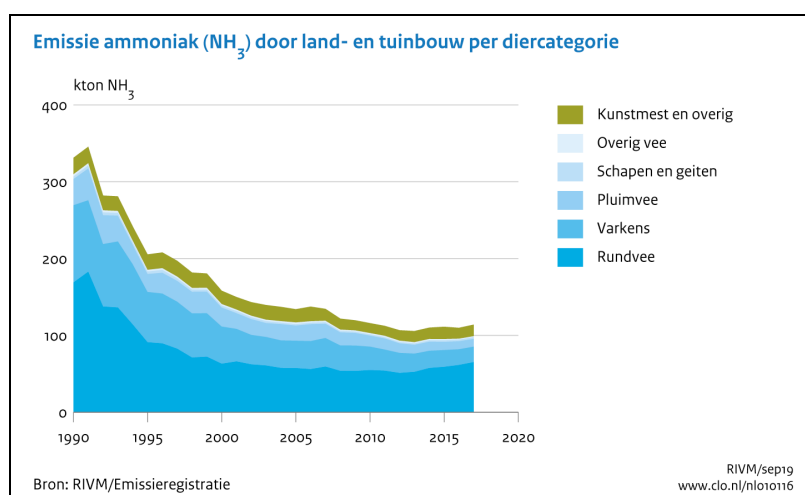


Extern salderen: oplossing of oorzaak van het stikstofprobleem?

Een scherpe daling van stikstofconcentraties in de lucht (met name NH₃ en NO_x) is noodzakelijk voor natuurbehoud in Nederland. Daarom streeft de overheid nu al ruim 40 jaar naar een ambitieuze stikstofemissiereductie. Veehouderij is verreweg de grootste bron vanwege de ammoniakemissies uit de mest.¹ Sinds ca. 20 jaar zit het Nederlandse reductiebeleid vast, en misschien zelfs muurvast. In de laatste 10 jaar zijn de ammoniakemissies niet meer gedaald, en sinds 2015 plaatselijk zelfs weer toegenomen.² Welke rol speelt 'saldering' daarin?



Met het optuigen van emissiereductiebeleid sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw³, waaronder een milieuvergunningplicht voor het in werking hebben van veestallen⁴, zien de veehouders ammoniakemissie als bedrijfskapitaal. Zonder een vergunning voor ammoniakemissies kan het bedrijf niet in werking zijn. Deze ontwikkeling beperkte zich lange tijd hoofdzakelijk tot de veehouderijbedrijven.

Hierbij moet wel goed worden begrepen dat een milieu- of natuurvergunning geen zelfstandig ammoniakemissierecht geeft. Een vergunning heeft altijd uitsluitend betrekking op een specifieke activiteit, zoals het houden van vee of het exploiteren van een vliegveld. De stikstofemissies zijn juridisch onlosmakelijk verbonden met de vergunde activiteit. Schadelijke milieu-effecten kunnen juridisch niet worden losgekoppeld van de vergunde activiteit.

¹ Ca. 65% van de totale Nederlandse emissies worden veroorzaakt door de agrarische sector. In het ook vaak genoemde percentage van 46% als bijdrage van de agrarische sector worden ook buitenlandse emissies meegerekend. De Nederlandse regering heeft op de buitenlandse emissies geen invloed, kan daar geen beleid op richten en moet daarom buiten beschouwing worden gelaten. Bovendien exporteert Nederland per saldo meer stikstof dan dat het importeert uit het buitenland.

² De NO_x-emissies zijn wel blijven afnemen

³ Ecologische Richtlijn (1987), Interimwet Ammoniak en veehouderij (1993)

⁴ Het door de overheid gevoerde reductie- en vergunningenbeleid voor veehouders wijkt sterk af van andere bedrijfssectoren. Zie de voormalige wet Interimwet Ammoniak en Veehouderij en de Wet ammoniak en veehouderij.

In de jaren negentig is een ingewikkeld idee gelanceerd en ook uitgevoerd: het verhandelbaar maken van vergunningen voor veehouderij.⁵ Met vergunningenhandel kunnen vergunde ammoniakemissies (-deposities) worden overgedragen aan een ondernemer op een andere bedrijfs- of projectlocatie. Dit is de voorloper van wat we nu 'extern salderen' noemen. Feitelijk komt dit neer op handel in natuurschade.

Hierbij moet wel altijd aan bovengenoemde juridische voorwaarde worden voldaan: emissies kunnen niet losgekoppeld worden van de vergunde activiteit. Voor veehouderij zijn dat de vergunde dieren en voor een vliegveld het aantal vliegbewegingen. Dat betekent dat de emissies op bedrijfslocatie A enkel kunnen worden verplaatst naar bedrijfslocatie B indien ook de vergunning op locatie A wordt ingetrokken. Stikstofemissies (-deposities) blijven altijd gekoppeld aan, en zijn uitsluitend een afgeleide van de milieu- of natuurvergunde activiteit. Emissiehandel is een synoniem voor vergunningenhandel.

Een belangrijke constatering hierbij is nog dat de vergunningen en de daarmee gemoeide stikstofemissies door de overheid hoofdzakelijk gratis zijn verstrekt aan de vergunningaanvrager. Met het toelaten van vergunningenhandel laat de overheid een ontwikkeling toe waarbij een gratis verkregen vergunning zich ontwikkelt tot een handelsobject waar geld mee kan worden verdiend. Daarmee ontstaat het risico dat commerciële handelsbelangen de emissiereductie belemmeren of mogelijk zelfs blokkeren.

Op het moment dat vergunningen verhandelbaar bedrijfskapitaal worden dan ontstaat een ingrijpend nieuw krachtenveld rond de vergunde emissies. Immers, ondernemers streven naar groei van hun bedrijfskapitaal, niet naar krimp. Als emissies verhandelbaar kapitaal vertegenwoordigen dan gaat van die kapitaalfactor een moeilijk beheersbare conserverende werking uit.

Als een bedrijf staakt om bedrijfseconomische redenen (failliet, geen bedrijfsopvolger enz.) dan zou onder normale omstandigheden de productieruimte - en dus ook de emissies - vervallen. De emissies vertegenwoordigen dan geen geldwaarde voor de vergunninghouder. Echter, met verhandelbare emissies zullen vergunninghouders de vergunde emissieruimte juist in stand willen houden. Door aan de vergunningen en de emissies een handelswaarde te geven wordt een perverse prikkel opgeroepen die haaks staat op het belang van emissiereductie.

En, de overheid neemt met het toelaten van emissiehandel een risico. Het geeft dan een belangrijk deel van de controle over het vergunningenstelsel uit handen. De overheid verplicht zich daarmee tot vergunningverlening in onvoorziene ongewenste situaties.

Met emissiehandel neemt de regering bovendien een groot financieel risico. Er circuleren veel (deels) ongebruikte vergunningen, die dan een economische handelswaarde hebben. Met de provinciale richtlijnen '*Intern en extern salderen*'⁶ dreigen ook 'slapende' (papieren) emissies grotendeels verhandelbaar te worden. Om de noodzakelijke emissiereductie te realiseren is intrekking van de vergunning en/of het opleggen van stikstofreductiemaatregelen onvermijdelijk. Indien de in te trekken vergunningen een handelswaarde vertegenwoordigen dan dreigt de belastingbetaler op te draaien voor maatregelen zoals het uitkopen van vergunningrechten.⁷

⁵ Zie Interimwet Ammoniak en Veehouderij, artikel 8 lid 4

⁶ <https://www.bij12.nl/wp-content/uploads/2019/12/Beleidsregels-13-december.pdf>

⁷ Bij de recente regeling van een relatief kleine bedrijfssector van nertsenfokkerijen (ca. 110 bedrijven) wordt al

Een bakker krijgt geen zak geld mee als de bakkerij failliet gaat. Waarom zou een veehouder dan wel een zak geld meekrijgen als het bedrijf wordt gestaakt? Publiek geld geven voor vergunningen die eerder gratis zijn verkregen moet maatschappelijk onaanvaardbaar worden genoemd.

Bovendien ligt met emissiehandel het risico van misbruik op de loer. Waar geld verdiend kan worden moet rekening worden gehouden met misbruik. Het is al decennia een publiek geheim dat toezicht op naleving in het milieurecht ronduit zwak is. Met een zwakke regeling en zwak toezicht staat de deur wagenwijd open voor stikstofrekeningen waarbij op papier een emissieafname wordt gepresenteerd terwijl in werkelijkheid de emissies toenemen.

Het benoemen van het misbruikrisico is geen misplaatste achterdocht. Onder meer in de agrarische sector bestaat een zwak draagvlak voor milieuregulering. Zie bijvoorbeeld de eind 2017 aan het licht gekomen omvangrijke mestfraude.⁸ Of, ander voorbeeld, het op grote schaal disfunctioneren van luchtwassers.⁹ Ook de slogans op de borden van de tractoren tijdens de boerenmanifestaties geven een kraakheldere boodschap: natuurschade door stikstof wordt door veel agrariërs als een non-probleem gezien. Dit laatste is nog wel te begrijpen. Agrariërs zien stikstof als bedrijfsmiddel. Mest en stikstof zijn nodig voor het verbouwen van akkergewassen. Zonder mest geen akkerbouw.

Er circuleren nogal wat in onbruik geraakte vergunningen, waarvan onduidelijk is of die nog geldig zijn.¹⁰ Ook bestaat dikwijls juridische onduidelijkheid over het vergunde aantal dieren. Onder andere melkveebedrijven kennen geen milieuvergunningplicht maar hoefden enkel een zogenaamde milieumelding in te dienen.¹¹ Meldingen noemen vaak geen of onduidelijke dieraantallen. Vaak is onduidelijk hoeveel stikstof aan een melding dient te worden toegeschreven. Er bestaan legio mogelijkheden om aan een oude vergunning of melding meer emissies toe te schrijven dan in werkelijkheid zijn opgetreden. Milieu-adviesbureau's zijn desgevraagd de ondernemers graag van dienst met het opstellen van de voor het bedrijf meest gunstige stikstofberekening.

Conclusie

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. Aan die voorwaarden wordt momenteel zelfs niet bij benadering voldaan, en is waarschijnlijk 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.

Mr. Valentijn Wösten, 10 oktober 2020

een uitkoopbedrag van 182 miljoen euro genoemd.

⁸ NRC, 11 november 2017, "Bedrijven in Noord-Brabant en Limburg diep in de mestfraude"

⁹ Algemene Rekenkamer, Aanpak mestvervuiling veehouderij, 16 juni 2019

¹⁰ Als een vergunning niet meer wordt benut, dan vervalt de vergunning niet na verloop van tijd. Dat was anders tot 1993. Tot 1993 gold de wettelijke bepaling dat 3 jaar na in onbruik raken van een vergunning de vergunning verviel (artikel 27 Hinderwet). Met het herstellen van die bepaling zou veel verwarring over in onbruik geraakte vergunningen worden weggenomen.

¹¹ Voormalige Besluit Landbouw, tegenwoordig het Activiteitenbesluit