

Aan: GS van Provincie Fryslân
Postbus 20120
8900 HM LEEWARDEN

email: provincie@fryslan.frl

Betreft: verzoek om handhaving Wet natuurbescherming

Mijn kenmerk: AC936-50/Vz.hh.Fryslan

's-Gravenhage, 25 juni 2021

Geacht College van GS,

Namens

- Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. (MOB) te Nijmegen

- Vereniging Leefmilieu te Nijmegen

wordt verzocht om handhaving van de Wet natuurbescherming met betrekking tot ondergenoemde bedrijfslocaties.

Het verzoek heeft betrekking op de integrale bedrijfsvoering zoals gemeld middels de melding, voor zover daarvoor een wettelijk vereiste vergunning ontbreekt.

Het verzoek heeft - voor zover relevant - tevens betrekking op de emissies vanwege bedrijfstransporten, mestopslag, beweiding en bemesting voor zover daarvoor niet de wettelijk vereiste vergunning beschikbaar is. Met name bij de grondgebonden melkveebedrijven waarbij het aantal gehouden dieren is uitgebreid na de referentiedatum moet worden aangenomen dat ook de emissies vanwege bemesting en/of beweiding en mestopslag zijn toegenomen, en mitsdien vergunningplichtig.

De verzoeken betreffen de volgende bedrijfslocaties:

Gronden voor het verzoek

De genoemde bedrijven zijn zonder de vereiste vergunning uitgebreid in een stikstofoverbelaste situatie. Hierdoor zijn de betrokken natuurwaarden in een slechtere staat van instandhouding gebracht.

Natuurschade door stikstof is inmiddels een ca. 50 jaar gekend probleem.

U wordt verwezen naar de volgende publicaties:

- *Ammoniak in Nederland*, Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), Bilthoven, juni 2008
- H.F. van Dobben et. al, 2012. *Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000*. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 2397 2397. 68 blz.; 1 fig.; 3 tab.; 21 ref.
- Dr. Ir. A.B. van den Burg et.al., *Stikstof en natuurherstel, Onderzoek naar een ecologisch noodzakelijke reductiedoelstelling van stikstof*, WNF 2021

Genoemde bedrijven zijn in werking zonder de wettelijk vereiste vergunning krachtens de Wet natuurbescherming. Die vergunningplicht volgt uit het optreden van natuurschadelijke stikstofemissies vanwege deze bedrijven in een overbelaste situatie.

Sinds 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:2898, ECLI:NL:RVS:2015:3491) staat buiten twijfel dat PAS-meldingen juridisch geen waarde hebben. Al vanaf het begin van het PAS in 2015 was al bekend dat het PAS (Programma Aanpak Stikstof) een groot risico liep geen stand te zullen houden bij de bestuursrechter. Met het stikstofarrest van het EU Hof van Justitie van 7 november 2018 (ECLI:EU:C:2018:882) is dit definitief geworden.

U bent nu voornemens op basis van de Wet van 10 maart 2021 tot wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet (stikstofreductie en natuurverbetering), meer precies artikel I, artikel 1.13a. een programma op te stellen met als doel de genoemde bedrijven alsnog een vergunning te verlenen.

Deze wet luidt:

Artikel 1.13a

1. Onze Minister draagt in het belang van de rechtszekerheid tezamen met gedeputeerde staten van de provincies zorg voor het legaliseren van de projecten met een geringe stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden die voldeden aan de voorwaarden van artikel 2.12 van het Besluit natuurbescherming, zoals dat luidde op 28 mei 2019.
2. Onze Minister stelt zo spoedig mogelijk een programma vast met maatregelen om de gevolgen van de stikstofdepositie van de in het eerste lid bedoelde projecten te mitigeren of te compenseren, gericht op de verlening voor de projecten van:
 - a. een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid;
 - b. een voor de vergunning, bedoeld in onderdeel a, in de plaats komende omgevingsvergunning voor activiteiten als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel i, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht; of
 - c. een vrijstelling als bedoeld in artikel 2.9, tweede lid.
3. In het programma worden alleen maatregelen opgenomen die niet zijn opgenomen in het programma stikstofreductie en natuurverbetering, bedoeld in artikel 1.12b.
4. De in het programma opgenomen maatregelen worden uitgevoerd binnen drie jaar na de vaststelling van het programma.
5. In het programma opgenomen compenserende maatregelen als bedoeld in artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn waarborgen dat de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk bewaard blijft.

Met deze wet worden valse beloften gedaan.

Het op te stellen programma is evident onverenigbaar met de eisen van artikel 6 leden 1, 2 en 3 van de Habitatrichtlijn. Enkel kan vergunning worden verleend indien uit een passende beoordeling blijkt dat geen significant negatieve gevolgen optreden voor de beschermde natuurwaarden. Het provinciebestuur is daarbij verplicht verslechtering van de beschermde natuurwaarden te voorkomen. Dit betekent dat de emissies en deposities fors zullen moeten dalen. Onder geen omstandigheid kan ruimte worden geboden een toename van de emissies en deposities.

Een robuust maatregelenpakket om de emissies en deposities te laten dalen ontbreekt tot op heden. Vergunningen worden verleend op basis van schimmige salderingsrekeningen. Door het toelaten van rekeningen op basis van latente ruimte wordt zelfs ruimte geboden van een toename van de reële emissies. Deze omstandigheden maken het onmogelijk vergunning te verlenen voor de PAS-melders.

Het stikstofprobleem is in de eerste plaats een ecologisch probleem. Juridische problemen met vergunningverlening zijn een afgeleide van het ecologische probleem. Het stikstofprobleem kan enkel worden opgelost door het ecologische schade weg te nemen. Met het wegnemen van de ecologische schade wordt ook het juridische probleem opgelost.

Salderen, een recht op natuurschade?

Juridische toestemming voor stikstofemissies is een voorwaarde geworden voor ondernemerschap en bouwplannen. Cruciale vraag is nu hoe die toestemming juridisch in te richten. Met name in het agrarische bedrijfsleven bestaat al lange tijd een sterke tendens om de veroorzaakte natuurschade in de vorm van stikstofruimte als bedrijfskapitaal te claimen, en daarmee als particulier eigendom. De meest recente politieke 'uitvinding' is het verhuren van natuurschade (leasen van vergunde stikstofruimte).

Indien wordt toegegeven aan de bedrijfseigendomclaim dan wordt natuurschade in de vorm van stikstofemissies deels aan de publieke zeggenschap onttrokken. Daarmee wordt een zekere route ingeslagen om een oplossing onbereikbaar te maken. Van privéhandel in natuurschade zal een sterk conserverende werking uitgaan op de stikstofemissies. Immers, ondernemers zijn gericht op vermeerdering van bedrijfskapitaal en het verruimen van een ontwikkelingsmogelijkheden en niet op de reductie en beperking daarvan. Bovendien: de belastingbetaler dreigt voor door de ondernemer gratis verkregen emissieruimte veel geld te moeten gaan betalen om het wettelijk verplichte natuurbehoud te realiseren. Overigens geldt: het recht biedt geen basis voor de eigendomsclaim op stikstofemissies. Het geldend recht staat geen 'recht op vervuiling' toe.

Ten tweede geldt als onoverkomelijk bezwaar dat in veel gevallen onduidelijk is hoeveel stikstofemissies in vergunningen zijn toegestaan. Ook is vaak onduidelijk welke emissies in werkelijkheid optreden. Dit laatste speelt vooral in de veehouderij, de grootste bron van stikstofemissies (ECLI:NL:RBGEL:2021:758 ECLI:NL:RBNNE:2021:810). Hierdoor zijn betrouwbare stikstofrekeningen nauwelijks mogelijk.

Als derde onoverkomelijke bezwaar geldt dat de juridische toestemming voor stikstofemissies tot nu toe niet is beperkt tot de feitelijk gerealiseerde emissies. Verwezen wordt naar de 'Richtlijn Interne en Externe Saldering'. Deze richtlijn beperkt saldering niet tot enkel de aantoonbaar feitelijk gerealiseerde emissies en deposities. De claim leeft - welke ook door sommige provinciebesturen wordt onderschreven - dat de vergunde maar niet gerealiseerde emissies als legitieme - en verhandelbare - emissies dienen te worden beschouwd. Dit betreft de zogeheten 'latente emissieruimte'. Recent onderzoek heeft aangetoond dat dit vele tientallen procenten betreft bovenop de nu feitelijk optredende emissies.¹ Kortom, indien de wel vergunde maar niet gerealiseerde emissies daadwerkelijk worden gerealiseerd dan kunnen de deposities fors toenemen, terwijl een robuuste afname noodzakelijk is.

Melkveehouderij: emissies beweiden en bemesten

Een deel van de genoemde bedrijven betreffen melkveebedrijven waarbij sprake is van beweiden en/of bemesten, als gevolg waarvan ammoniakemissies optreden. Met de Afdelingsuitspraak ECLI:NL:RVS:2019:1604 staat vast dat bedrijfsemissies vanwege beweiden en/of bemesten vergunningplichtig zijn indien die emissies sinds de referentiesituatie zijn toegenomen. Voor genoemde bedrijven is die vergunning niet aanwezig. In die gevallen zijn ook die bedrijfsactiviteiten illegaal.

¹ <https://eenvandaag.avrotros.nl/item/te-ruime-regels-voor-stikstofhandel-gevaar-voor-toch-al-overbelaste-natuur/>

Met betrekking tot de agrarische ondernemerschap worden u de volgende feiten genoemd.
De veehouderij is verantwoordelijk voor ca. 65 % van de Nederlandse stikstofemissies.
De agrarische sector heeft ca. 65 % van het Nederlandse grondgebied in gebruik. Dit komt neer op 2,5 miljoen hectare op een totaal van 10 miljoen.
A propos: enkel 300.000 hectare grond is aangewezen als Natura 2000 zone.

De agrarische sector vertegenwoordigt slechts ca. 2,5 % uit van de Nederlandse beroepsbevolking (250.000 mensen op een totale beroepsbevolking van 10 miljoen mensen). Veehouderij betreft een nog veel kleiner percentage. Het merendeel van de agrarische productie wordt geëxporteerd.

Openbaar bestuur bedolven onder bezwaarschriften van melkveehouders

Bezwaar- en beroepsprocedures²

Melkveehouders hebben met aangespannen bezwaar- en beroepsprocedures tussen januari 2018 en mei 2020 ongeveer 382.000 kilo fosfaatrechten meer toegekend gekregen dan het ministerie ze eerder had beschikt.

- . 1.230 bedrijven weten nog altijd niet hoeveel fosfaatrechten ze definitief toebedeeld krijgen, omdat hun beroep of bezwaarschrift nog niet is afgehandeld.
- . In totaal zijn er 8.979 bezwaarschriften ingediend, waarvan er 8.635 zijn afgehandeld. 334 zijn nog in behandeling.
- . Sinds september vorig jaar zijn er nog 300 nieuwe bezwaarschriften ingediend.
- . Daarnaast zijn er 1.948 beroepsschriften waarvan er 1.062 zijn afgehandeld en 886 nog in behandeling zijn.
- . In september stond de teller nog op 1.513 beroepsprocedures, waarvan er toen nog 1.031 in behandeling waren.
- . Binnen de knelgevallenregeling zijn in totaal 448.000 kilo fosfaatrechten uitgegeven.
Voor de knelgevallenregeling was ongeveer 650.000 kilo fosfaat gereserveerd. (1 procentpunt van de 8,3% generieke korting). Voor de regeling waren 2.820 aanmeldingen. Over 76 verzoeken lopen nog bezwaarschriften.

Bijna 9.000 bezwaarprocedures van melkveehouders op een totaal van 16.000 melkveebedrijven ! Waarbij moet worden vastgesteld dat veel van deze ondernemers zich hebben laten adviseren door commerciële adviesbureau's. De veehouderijsector met daarachter bedrijven als Vion, Agrifirm en Friesland Campina aan de ene kant en het openbaar bestuur aan de andere kant houden elkaar blijkbaar vast in een uitzichtloze wurggreep. Het ontbreekt blijkbaar aan sterke bestuurders met een toekomstvisie.
Fosfaatemissies staan uiteraard in direct verband tot stikstofemissies. Meer fosfaatemissies betekent meer stikstofemissies.

En, in vergelijking met deze 9.000 procedures maken MOB en Vereniging Leefmilieu een zeer bescheiden gebruik van de rechtsmiddelen van de democratische rechtsstaat Nederland.

Conclusie

De ernst van de ecologische stikstofschaade en de daaruit voortvloeiende juridische gevolgen geven een dringende noodzaak van het spoedige en robuuste oplossing.

De rekenmethode van de provincies die wordt gebruikt voor vergunningbesluiten is om meerdere redenen onbetrouwbaar. De illegale bedrijven kunnen op basis van de nu geldende regels niet worden gelegaliseerd.

Een diepgravend onderzoek is noodzakelijk naar de praktijk van salderen waaronder de rekenmethode die door de provinciebesturen wordt toegepast in de vergunningprocedures. Salderen biedt geen basis voor legalisatie van PAS-melders. Salderen dient te worden gestaakt.

² <https://www.boerderij.nl/Rundveehouderij/Nieuws/2020/6/556000-extra-fosfaatrechten-voor-bezwaren-591987E/>

Tot slot wordt de volgende opmerking gemaakt.

Mijn cliënten stellen niet dat de bedrijven gesloten dienen te worden.

Het risico van een herhaling van het PAS-debacle kunnen we ons niet permitteren. Er kan geen sprake van zijn dat opnieuw op basis van incidenten- en achterkamertjespolitiek wordt gehandeld, zoals eerder is gebeurd bij het PAS in de periode 2009-2015. Een oplossing kan enkel worden gevonden met een integrale oplossing op basis van samenspraak van alle relevante maatschappelijke partijen. In 2030 zullen de emissies met minimaal 50 procent dienen af te nemen, zodat uiterlijk in 2040 een gunstige staat van instandhouding van de natuurwaarden kan worden bereikt.

De toezegging van de minister dat de PAS-melders kunnen worden gelegaliseerd is niets waard zolang geen integrale oplossing met voldoende maatschappelijk draagvlak is gevonden. Daarin heeft in de eerste plaats de agrarische sector een verantwoordelijkheid aangezien de veehouderij de bron is van 65% van de Nederlandse stikstofemissies.

Bijgevoegd treft u aan het persbericht dat is uitgebracht bij het verzenden van deze brief.

In afwachting van een spoedig besluit op de voorliggende verzoeken,

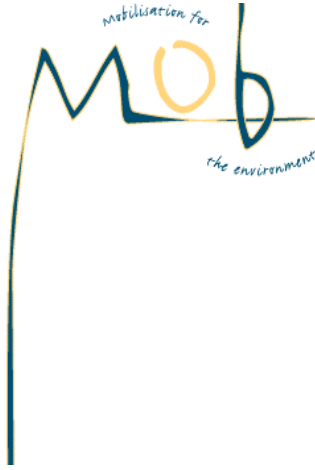
Hoogachtend,

Mr. V. Wösten

Bijlage:

Persbericht 25 juni 2021:

Honderden nieuwe rechtszaken dreigen over schimmige stikstofrekeningen



PERSBERICHT

Vrijdag 25 juni 2021

Honderden nieuwe rechtszaken dreigen vanwege schimmige stikstofrekenregels

Mobilisation (MOB) en vereniging Leefmilieu starten honderden nieuwe procedures over natuurbehoud. Zij vechten de stikstofrekenregels aan waarmee het provinciebestuur natuurvergunningen verleent. Vandaag zijn 50 procedures gestart bij het provinciebestuur van Friesland.

De procedures richten op de zogenaamde PAS-melders. Sinds 2015 zijn onder het PAS duizenden bedrijven op basis van een melding uitgebreid ten koste van de natuur. De provincies hebben aangekondigd deze bedrijven zonder natuurvergunning alsnog een vergunning te willen geven op basis van het wegrekenen van de stikstofemissietoenames van deze bedrijven. Dit wordt salderen genoemd. De twee organisaties eisen complete transparantie over deze stikstofrekeningen.

Onder het Programma Aanpak Stikstof (PAS) hebben de provincies toegelaten dat tussen 1 juli 2015 en 29 mei 2019 ca. 3.600 bedrijven met een beperkte stikstoftoename vergunningvrij konden uitbreiden. Die bedrijven konden volstaan met een melding. Met de PAS uitspraak van de Raad van State van 29 mei 2019 staat vast dat die uitbreidingen wel vergunningplichtig zijn, en dus in werking in strijd met de Wet natuurbescherming. De provinciebesturen willen die bedrijven legaliseren op basis van rekeningen waarmee emissietoenames op de ene locatie worden weggestreept tegen emissieafnames op een andere locatie. De twee organisaties stellen met de procedures de schimmige rekenregels aan de kaak op basis waarvan het provinciebestuur de bedrijven wil legaliseren.

De regels voor salderen zijn door provincies onder meer vastgelegd in de *Richtlijn Intern en Extern Salderen*. Aan provinciale stikstofrekenregels kleven grote bezwaren.

MOB en de vereniging constateren dat vaak onduidelijk is hoeveel stikstofemissies in vergunningen zijn toegestaan.³ Daarnaast is vaak onduidelijk welke emissies in werkelijkheid optreden. Dit laatste speelt vooral in de veehouderij, de grootste bron van stikstofemissies. Hierdoor zijn betrouwbare stikstofrekeningen nauwelijks mogelijk. Bovendien staan de provincies toe dat met vergunde maar nooit gerealiseerde emissies mag worden gesaldeerd. Dit speelt bij zowel de industrie als in de agrarische sector. Uit onderzoek van de WUR en Eenvandaag blijkt dat door deze latente emissies de werkelijke emissies nog met tientallen procenten kunnen stijgen.⁴

³ <https://www.bd.nl/brabant/hoe-stikstofhandel-de-bv-brabant-opnieuw-in-gevaar-brengt-er-is-iets-gruwelijk-mis~a2e7cc3f/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.startpage.com%2F>

⁴ *Inventarisatie onbenutte emissieruimte in vergunningen van veehouderijen rondom de Peelvenen* (WUR, Polderoyen 29 november 2018),

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/11/29/rapport-inventarisatie-onbenutte-emissieruimte-in-vergunningen-van-veehouderijen-rondom-de-peelvenen>

Daarnaast noemen de twee organisaties als fundamenteel bezwaar dat met salderen natuurschade tot verhandelbaar bedrijfskapitaal wordt gemaakt. Door privaatrechtelijke emissiehandel onderdeel te maken van de vergunningbesluiten maken de provinciebesturen het zichzelf onmogelijk controle te houden over stikstofemissies. Bovendien krijgen gratis vergunde emissies plotseling geldwaarde. Het gaat hier om tientallen miljarden Euro's. De belastingbetaler dreigt nu te moeten gaan betalen voor het uitkopen van vergunningen. Marktwerking rond stikstofemissies is als een molensteen om de nek van het stikstofbeleid.

Mobilisation en vereniging Leefmilieu zijn bereid om constructief mee te denken over een goede oplossingen voor de PAS-melders. Voorwaarde is volkomen transparantie over eerlijke rekenregels voor stikstof die recht doen aan de natuurbelangen.

Valentijn Wösten, juridisch raadsman van Mobilisation:

Als stikstofemissies geldwaarde krijgen dan weet je zeker dat daar fraudeurs op af komen. De provinciebesturen zijn volledig gefocust om de vergunningverlening weer op gang te krijgen en hebben geen enkele aandacht voor de perverse effecten van de salderingsregels. Het denken van het provinciebestuur is gevaarlijke naïef.

Interview met Johan Vollenbroek, voorzitter van Mobilisation

Waarom deze handhavingsverzoeken?

“Nederland zit helemaal op slot door het stikstofinfarct. Een drama voor de Nederlandse economie. We lopen tientallen miljarden aan investeringen mis omdat er bijna niet gebouwd kan worden. En de Nederlandse regering doet vrijwel niets om het probleem op te lossen. Premier Rutte en minister Schouten maken er een puinhoop van. Nederland kan alleen van het stikstofinfarct afkomen door vooral de stikstofuitstoot van de agrarische sector, en dan met name de veehouderij met 75 procent terugdringen.”

Hoe dan?

“Dat kan nauwelijks nog met technische maatregelen, maar vooral ook door te snijden in de veestapel. En dat durft het kabinet niet aan. Premier Rutte en minister Schouten hebben slappe knieën. Ze zijn bang dat de boeren weer met dikke trekkers naar Den Haag gaan oprukken. En dus doen ze praktisch gezien niets om de stikstofcrisis op te lossen. Erger: door de agrarische sector maximaal te faciliteren wordt Nederland alleen maar verder het stikstofmoeras ingeduwde. Het belangrijkste doel van onze handhavingsverzoeken is om weer beweging in het stikstofdebat te krijgen. Wij zijn er niet op uit om specifiek deze vijftig bedrijven dwars te zitten.”

Toch lijkt dat wel de praktijk

“Nee die bedrijven kunnen juist blij blij met ons zijn. Minister Schouten stelt dat de laatste PAS-melders in 2025 wel gelegaliseerd zouden kunnen zijn. Dat is vanaf de uitspraak van de Raad van State gerekend zes jaar later. Dat is toch absurd. Dat kun je die bedrijven toch ook niet aandoen? Het laat zien hoe de minister van Landbouw er een puinhoop van maakt. Door onze verzoeken komt er sneller duidelijkheid voor deze agrarische bedrijven.”

En wat als ze geen natuurvergunning krijgen?

“Dan zullen ze moeten kiezen. Stoppen of stikstofruimte kopen zoals het er nu voorstaat. We zijn geen voorstander van die hele stikstofhandel. Die brengt misschien aardig wat geld in het laatje voor de stoppende boeren, maar het is een ramp voor de blijvers. De kosten om te kunnen blijven boeren, lopen daardoor verder op, terwijl de verdiensten in de agrarische sector maar matig zijn. Het Rijk doet er beter aan om flink over de brug te komen voor boeren die willen stoppen en stikstofhandel te verbieden. Zij zijn door het wanbeleid van de regering in de afgelopen decennia in de problemen gekomen, nu moet de regering ook maar de portemonnee trekken om hen uit te kopen.”

Wat zou er verder moeten gebeuren?

<https://eenvandaag.avrotros.nl/item/te-ruime-regels-voor-stikstofhandel-gevaar-voor-toch-al-overbelaste-natuur/>

“Het risico van een herhaling van het PAS-debacle kunnen we ons niet permitteren. Er kan geen sprake van zijn dat opnieuw op basis van incidenten- en achterkamertjespolitiek wordt gehandeld, zoals eerder is gebeurd voor en tijdens het PAS in de periode 2009-2015.

Het kabinet moet met een masterplan toekomst duurzame Nederlandse landbouw komen. Stikstof is maar één van de kernproblemen. Een integrale oplossing bedenken voor de absurd hoge stikstofuitstoot in Nederland. En dat in samenspraak met alle relevante maatschappelijke partijen. Met als uiteindelijk doel dat in 2030 de emissies met minimaal 50 procent zijn afgenomen. Zodat de nu nog steeds voortgaande verzuring en vernietiging van natuur tot staan wordt gebracht, met als doel te redden wat er nog te redden valt.”

=====

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met:

Mr. Valentijn Wösten, Wösten juridisch advies te Den Haag, raadsman Mobilisation en vereniging Leefmilieu:
xxx

Johan Vollenbroek, voorzitter Mobilisation: xxx