

Politiek stikstofwoordenboek



Valentijn Wösten

Wösten juridisch advies

Postbus 11721
2502 AS 's-Gravenhage

Tel (070) 322 8859
wosten@w-ja.nl
www.w-ja.nl

Politiek stikstofwoordenboek
versie 8 december 2021

Dit document mag worden verspreid of gekopieerd als digitaal document mits integraal en met vermelding van de auteur.

Citeren met bronvermelding: Mr. V. Wösten, Stikstofwoordenboek versie 8 december 2021.

Introductie

Politiek moet beleid opleveren. En beleid maken zonder het bestaande beleid te kennen is als een huis verbouwen zonder kennis. In de politieke discussie over stikstof duiken veel woorden op die vragen oproepen over de precieze betekenis en het politieke belang daarvan. Zowel in de juridische alsook in de politieke context kan de betekenis van begrippen nauw luisteren. Daarom het initiatief om dit stikstofwoordenboek samen te stellen. Hieronder worden in alfabetische volgorde bij de 50 belangrijkste begrippen een toelichting gegeven.

Bij elk begrip worden verwijzingen genoemd naar verwante begrippen. Met ook het lezen van die verwijzingen ontstaat een beter inzicht in de samenhang van de verschillende begrippen. Het is raadzaam hierbij altijd in gedachten te houden dat stikstof in de kern een ecologisch probleem is, en niet een juridisch probleem. Los het ecologisch probleem op. Daarmee wordt ook het juridisch probleem opgelost. Andersom gaat niet lukken, maar lijkt tot nu toe wel de koppige inzet van veel politici.

Doel van het stikstofwoordenboek is journalisten behulpzaam te zijn bij berichtgeving over stikstof maar ook bestuurders en ambtenarij te helpen een weg te vinden uit het stikstofprobleem zodat die na 40 jaar eindelijk tot een positieve afsluiting gebracht kan worden voor alle betrokken partijen. En dit dan graag zonder dat de belastingbetaler onredelijke uitgaven moet dragen, en de vervuiler geld krijgt.

Wellicht dat ook deskundigen / onderzoekers die stikstofgerelateerde opdrachten krijgen een dienst wordt bewezen met dit woordenboek. Te vaak brengen deskundigen rapporten uit op basis van onvoldoende inzicht in de beleidspraktijk. Veel rapporten dragen daardoor slecht bij aan een oplossing of werken zelf contraproductief.

De tekst is mede gebaseerd op commentaar van enkele deskundigen (juristen, wetenschappers en ecologen). De verantwoordelijkheid voor de tekst ligt uiteraard volledig bij ondergetekende.

Valentijn Wösten

Begrippen

- 1) ADC-toets
- 2) aerius
- 3) agrarische sector
- 4) ammoniak
- 5) adviescommissie (Huys, Trojan, Remkes, Hordijk)
- 6) beheerplan
- 7) bemesten en beweiden
- 8) bevoegd gezag
- 9) BIJ12
- 10) compenserende maatregelen
- mitigerende maatregelen
- 11) drempelwaarde / vrijstelling
- 12) emissiebron
- 13) emissiefactor
- 14) Europees Hof van Justitie en Europees recht
- 15) gunstige staat van instandhouding
- 16) Habitatrichtlijn
- 17) habitattoets
- 18) habitatype - natuurtype
- 19) kritische depositiewaarde (KD-waarde)
- 20) latente (emissie)ruimte
- 21) milieuadviesbureau
- 22) mitigerende maatregelen - compenserende maatregelen
- 23) Natura 2000
- 24) natuurherstelmaatregelen
- 25) natuurtypen
- 26) omgevingsdienst
- 27) PAS-melder
- 28) passende beoordeling
- 29) PAS-uitspraak
- 30) positieve weigering
- 31) prejudiciële vragen
- 32) Programma Aanpak Stikstof (PAS)
- 33) Raad van State (Afdeling Bestuursrechtspraak)
- 34) referentiesituatie
- 35) Regeling ammoniak en veehouderij (RAV)
- 36) Richtlijn intern en extern salderen
- 37) RIVM en NMP
- 38) salderen (intern en extern)
- 39) stand still-jurisprudentie
- 40) stikstof
- 41) stikstof, achtergrondconcentraties, meten en berekenen
- 42) stikstof, berekenen op bedrijf- of projectniveau
- 43) stikstofgevoelige natuur
- 44) stikstofplannen en - onderzoeken (GP, NM, LTO, WWF, Erisman-Strootman)
- 45) vergunningplicht
- 46) vrijstelling vergunningplicht
- 47) verzoek om handhaving Wet natuurbescherming
- 48) verzoek intrekken of wijzigen natuurvergunning
- 49) Wet stikstofreductie en natuurverbetering
- 50) Wet natuurbescherming (Wnb)

1. ADC-toets

Regeling uit de Habitatrictlijn (artikel 6 lid 4) over het al dan niet mogen vergunnen van natuurschadelijke activiteiten. De ADC-toets is een uitzondering op de hoofdregel uit de Habitatrictlijn. De hoofdregel is dat enkel nieuwe potentieel natuurschadelijke activiteiten in of bij Natura 2000 zones mogen worden toegestaan indien de zekerheid is verkregen dat geen significante natuurschade optreedt (verslechteringsverbod, zie artikel 6 lid 3 Hrl). Met de ADC-toets kunnen onder bijzondere voorwaarden wel potentieel natuurschadelijke activiteiten worden toegestaan.

Deze (drie) voorwaarden zijn:

- Alternatieven voor het plan of project ontbreken (A)
- er zijn Dwingende redenen van openbaar belang om het plan of project te realiseren (D)
- er worden Compenserende maatregelen voor de beschadigde natuur getroffen (C)

Deze voorwaarden worden tot nu toe enkel in de rechtspraak meer concrete betekenis gegeven.

Voor de actuele juridische betekenis van de eerste twee voorwaarden, zie de jurisprudentie. Bijvoorbeeld door op de website www.rechtspraak.nl te zoeken in het jurisprudentiebestand op basis van trefwoorden.

Aan het begrip compenserende maatregelen is het begrip mitigerende maatregelen gekoppeld. Het onderscheid tussen deze twee begrippen is een van de grote twistpunten in de interpretatie van artikel 6 van de Habitatrictlijn door de rechter. Zie ook onder 'compenserende maatregelen', en onder 'mitigerende maatregelen'.

2. aeries

Nederlands landelijk geldend rekenprogramma om stikstofdeposities (neerslag) van een individueel plan of project op natuurgebieden te berekenen. Voorwaarde is natuurlijk wel dat de stikstofemissies van het plan of project ook bekend zijn. Stikstofdepositie wordt uitgedrukt in X mol zuur-equivalenten per hectare per jaar. Binnen het rekenprogramma bestaan meerdere varianten, om verschillende soorten rekenexercities mogelijk te maken. De belangrijkste en meest gebruikte variant is aeries-calculator, die wordt gebruikt voor de vergunningaanvraagbesluiten.

Zie www.aeries.nl

Belangrijk gegeven: aeries gaat enkel over het berekenen van deposities. Indien onjuiste emissies worden ingevoerd dan wordt uiteraard ook een onjuiste depositieberekening gemaakt. Over de juistheid van veel ingevoerde emissies bestaat sterke controverse. Zie onder 'emissies' en onder 'RAV' en onder 'adviesbureau'.

Het aeries rekenprogramma wordt onderhouden door BIJ12. Zie ook onder 'BIJ12'.

Modeltechnisch bestaat aeries uit twee rekenprogramma's: SRM2 en OPS. Aeries is enkel de schil rondom die twee rekenprogramma's. Voor een verkeersweg kiest Aeries het rekenprogramma SRM2 voor de eerste 5 kilometer en OPS voor de deposities verder weg dan 5 kilometer. Voor andere bronnen dan wegverkeer rekent aeries altijd op basis van het OPS-model.

Het aeries-rekenprogramma wordt ca. 1 keer per jaar bijgewerkt / aangepast. Deze aanpassingen veroorzaken veel onduidelijkheid over de vergelijkbaarheid van depositieberekeningen in verschillende aeries-versies.

Opmerkingen:

Het gebruik van het SRM2 (Standaard RekenMethode 2) in het depositierekenmodel is omstreden. SRM2 is ontworpen om jaarlijks gemiddelde luchtvervuiling te berekenen (o.a. fijnstof) maar niet ook om deposities (neerslag) te berekenen. Rekenuitkomsten van SRM2 blijken veel lagere uitkomsten te geven dan OPS, wat een verklaring kan zijn waarom de overheid vasthoudt aan het gebruik van SRM2.

Gegeven de relatieve schaarste van vergunbare nieuwe stikstofruimte is de inzet van meeste vergunningaanvragers om een berekening te produceren waaruit volgt dat stikstofdeposities niet toenemen (netto depositietoename nul). In dat geval kan worden geclaimd dat geen vergunningplicht geldt. De vraag is altijd wel of de ingevoerde emissies juist zijn. Ook geldt dat aeries nogal wat parameters kent, waarmee 'gespeeld' kan worden. Naarmate commerciële milieuadviesbureaus beter de gaten en trucs van het rekenprogramma kennen kunnen ze hun opdrachtgevers makkelijker door het vergunningentraject loodsen.

Een actuele controverse is de recente keuze van de minister om alle deposities op een afstand van meer dan 25 kilometer van de bron af te kappen (onbeoordeeld laten) op basis van de stelling dat de depositieberekening op meer dan 25 kilometer onvoldoende betrouwbaar zou zijn.

Indien de onderbouwing voor die keuze van de minister door de bestuursrechter ondeugdelijk wordt genoemd dan zullen opnieuw veel vergunningbesluiten sneuvelen bij de rechter.

Voor meeste buitenstaanders is aerijs een 'black box'. Enkel een te kleine groep technici/wetenschappers beschikt over voldoende expertise om het rekenprogramma goed te begrijpen, en dan vaak nog enkel op onderdelen van het rekenmodel.

Gelijktijdig is veel aerijsmodel-kritiek afkomstig van mensen zonder serieuze expertise alles aangrijpen om het rekenmodel verdacht te maken (complotdenkers enz.). Dit vertroebelt het noodzakelijke wetenschappelijke debat over de tekortkomingen van het aerijs-rekenmodel.

3. agrarische sector

De agrarische sector is de bron van ruim 60 tot 65 % van de Nederlandse stikstofemissies, hoofdzakelijk ammoniakemissies. In het regelmatig genoemde percentage van 41 of 46% zijn ook de buitenlandse stikstofemissies meegerekend die in Nederland neerslaan. De volgende vaststellingen gelden met betrekking tot de buitenlandse emissies die in Nederland neerslaan:

1. De Nederlandse regering geen invloed heeft op de buitenlandse emissiebronnen en het Nederlandse beleid enkel de Nederlandse emissies kan aanpakken,
2. Nederland exporteert aanzienlijk meer emissies naar het buitenland dan het importeert,
3. Indien de buitenlandse emissiebronnen nader worden onderzocht dan zal worden vastgesteld dat ook die emissies voor het merendeel agrarische bronnen betreffen.

Opmerkingen:

Het bovenstaande doet vaststellen dat het percentage van 60-65 % een meer reëel beeld van het aandeel van de veehouderij in de Nederlandse stikstofproblematiek dan het percentage 41 - 46%.

Een bijzonder kenmerk van de agrarische sector is de vaak te horen harde ontkenning van het stikstofprobleem. Natuurlijk is waar dat in vrijwel alle bedrijfstakken milieuschade wordt gebagatelliseerd (Schiphol, Tatasteel enz). Maar in geen enkele bedrijfstak is de totale ontkenning zo scherp als in de agrarische sector. Zo is onder meer te horen dat agrarische bedrijven meer stikstof opnemen dan uitstoten.

(Onjuiste) gedachte hierbij is dat vee en landbouwgewassen ook stikstof opnemen. Deze gedachte is onzin omdat meer stikstof wordt uitgestoten dan opgenomen. Het lage denkniveau in de agrarische sector over natuur- en milieuschade doet de belangrijke vraag stellen naar de organisatie van het onderwijsprogramma in landbouwopleidingen. Kan de sterke agrarische anti-natuurlobby wellicht worden verklaard door de zwakke (afwezige?) aandacht voor natuur en milieu in de agrarische opleiding, al dan niet in combinatie met zwaar overtrokken verwachtingen van milieutechniek en bedrijfsmanagement?

4. ammoniak

Stikstofemissies bestaan in natuurlijke vorm niet of nauwelijks. Met stikstofemissies (N) worden hoofdzakelijk ammoniak- (NH₃) en stikstofoxidenemissies bedoeld (NO_x). De voornaamste NO_x-emissiebronnen zijn verkeer, huishoudens en industrie. Met stikstof wordt doorgaans bedoeld de optelsom van NO_x en NH₃-emissies.

De voornaamste ammoniakemissiebron is de veehouderij / agrarische sector (ca. 90%).

De agrarische sector is de bron van ruim 60% van de totale landelijke stikstofemissies (NO_x + NH₃). Zie ook 'agrarische sector', en onder 'stikstof'.

5. adviescommissie Huys (2008), Trojan (2009), Remkes (2019-2020), Hordijk 2020,

Stikstof is al meer dan 50 jaar een bekend natuurprobleem. Sinds ruim 40 jaar voert de Nederlandse regering actief beleid om de stikstofemissies gereduceerd te krijgen. In 1993 en 2008 (ECLI:NL:RVS:2008:BC8469) zijn eerder ingrijpende uitspraken door de rechter gedaan waarin het stikstofvergunningenbeleid van de regering is afgekeurd. De PAS-uitspraak van de Raad van State van 29 mei 2019 is daarom weinig meer dan een uitspraak in een langere serie, en het gevolg van opeenvolgende regeringen die steevast nalatig zijn in een serieuze aanpak van de stikstofschaad.

Ook na de Raad van State uitspraak van 2008 heeft de regering om advies gevraagd van een commissie om uit de vergunningimpasse te komen.

Hierop heeft eerst de commissie Trojan ('Stikstof/ammoniak in relatie tot Natura 2000', 2008) en daarna de commissie Huys (Meer dynamiek bij de uitvoering van nationale en Europese natuurwetgeving, 2009) adviezen aan de regering uitgebracht. De politieke uitkomst van die adviezen hebben geleid tot het Programma Aanpak Stikstof van 1 juli 2015.

Zoals bekend is ook het PAS op een fiasco uitgedraaid. Het vervolg is bekend. Weer een nieuwe commissie is om advies gevraagd: de bekende commissie Remkes. Die commissie heeft een 3-tal adviezen uitgebracht in 2019 en 2020, waarvan een 2-tal tussenadviezen en 1 eindadvies.

Daarnaast bestond behoefte aan een wetenschappelijke review van de stikstofrekenmodellen. Hierop is de commissie Hordijk gevraagd advies uit te brengen. Over de inhoud van de adviezen en de commentaren daarop is elders genoeg informatie te vinden, en laat ik hier daarom onbesproken. Zie ook onder 'stikstofplannen'.

6. beheerplan

Een beheerplan beschrijft de ecologische waarde van het natuurgebied per aanwezig natuurtype en de maatregelen om de beschermde natuurwaarden op orde te brengen en te houden. De wet bepaalt dat voor elk Natura 2000 gebied een natuurbeheerplan moet zijn opgesteld. Voor veel gebieden is dit inmiddels ook gedaan.

Voordat een beheerplan is opgesteld is eerst een gebiedsanalyse gemaakt. In het beheerplan worden natuurbeheermaatregelen genoemd, uiteraard afhankelijk van de natuurtype en de ernst van de optredende schade. Dit kan gaan om stikstofschaade, maar bijvoorbeeld ook hydrologische (waterhuishouding) maatregelen. Over de effectiviteit van natuurherstelmaatregelen bestaat veel ecologisch-wetenschappelijke controverse. Natuurherstelmaatregelen uitvoeren terwijl nog lange tijd te hoge stikstofdeposities blijven optreden is in veel gevallen als dweilen met de kraan open. Zie hoofdstuk 4 uit de wetenschappelijke publicatie 'Stikstof en Natuurherstel' (Van den Burg et. al. (2021).

Met het beheerplan worden ook vergunning-vrijstellingen vastgelegd. Dat maakt het beheerplan niet alleen ecologisch maar ook juridisch van groot belang.

Voor de beheerplannen, zie:

<https://www.bijl2.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/natura-2000-beheerplannen/>

Ook de gebiedsanalyses zijn op internet te vinden.

Opmerkingen:

Over de totstandkoming van de beheerplannen is ophef ontstaan. De minister zou politieke druk hebben uitgeoefend op de ecologische wetenschappers die de beheerplannen hebben opgesteld om de ecologische schade afgezwakt te beschrijven. Zie NRC, 27 december 2019 ('Ik heb rapporten herschreven. En daarna dwong je onderzoekers een handtekening eronder te zetten' NRC, 27 december 2019).

7. bemesten en beweiden

De veehouderij is de belangrijkste bron van stikstofemissies. Die emissies zijn hoofdzakelijk afkomstig uit mest. De mest ligt echter niet enkel in veestallen maar wordt ook uitgereden op het land, of komen vrij door beweiden of mestopslag. De optelsom van de niet-veestalgerelateerde agrarische emissies maken bijna de helft uit van de totale veehouderijgerelateerde emissies. Echter, natuurvergunningen voor veehouderij hebben tot nu toe uitsluitend betrekking op de stalemissies. De overige bedrijfsemissies die optreden door bemesten, beweiden en mestopslag worden tot nu toe in de vergunningverlening altijd volledig buiten beschouwing gelaten.

De emissies vanwege beweiden en bemesten raken hoofdzakelijk de (grondgebonden) melkveehouderij, en zelden ook de varkens- en kippenhouderij. Immers, de varkens en kippen worden hoofdzakelijk intensief gehouden in vrijwel hermetisch gesloten stalgebouwen, zonder dat bemesting en beweiding onderdeel uitmaakt van de bedrijfsvoering. Het veevoer wordt doorgaans niet zelf verbouwd maar geleverd door een veevoerleverancier. De mest van varkens en kippen wordt in de meeste gevallen afgevoerd door een mestmakelaar. Daarom heet intensieve veehouderij ook wel niet-grondgebonden veehouderij. Uitzondering zijn natuurlijk de kippen en varkensbedrijven waar de dieren wel buiten kunnen komen (uitloop). Maar dat betreft dan enkel beweiding (uitloop). In dat geval wordt hoogst zelden ook zelf veevoer verbouwd.

Kortom, emissies vanwege beweiden en bemesten treden hoofdzakelijk op bij melkveehouders omdat die vaak mest uitrijden en hun dieren beweiden.

Opmerkingen:

Omdat de verleende stikstofvergunningen enkel betrekking hebben op stalemissies moeten die vergunningen onvolledige (halve) vergunningen worden genoemd.

De regering probeert al vele jaren de emissies afkomstig van beweiden en bemesten vergunningvrij gesteld te krijgen. Dit is niet of nauwelijks verenigbaar met Europees recht zo blijkt uit de PAS-uitspraak van 29 mei 2019, ECLI;RVS:2019:1604. De regering weigert tot op heden uitvoering te geven aan de Raad van State-uitspraak over beweiden en bemesten. Zie ook de meer recente uitspraken van de Rechtbank Roermond van 3 november 2021 (ECLI:NL:RBLIM:2020:8407), Overijssel 29 juli 2021 (ECLI:NL:RBOVE:2021:3077) en Utrecht 22 september 2021 (ECLI:NL:RBMNE:2021:4522).

De emissies als gevolg van beweiden en bemesten van melkvee is een van de kwetsbare en onderschatte thema's in de stikstofvergunningenpolitiek van de regering en provincies.

8. bevoegd gezag

Wie is wanneer binnen de overheid verantwoordelijk op het terrein van stikstofvergunningen en stikstofpolitiek? Hoofdregel anno 2021: het provinciebestuur. Het provinciebestuur verleent natuurvergunningen voor bedrijfsuitbreidingen.

Uitzondering: de minister, bijvoorbeeld in geval van tracébesluiten (autowegen) of natuurvergunningen voor vliegvelden.

En, nog een tweede uitzondering: omdat de gemeenteraad het bevoegd gezag is als het om bestemmingsplannen gaat, en in bestemmingsplannen ook de gevolgen van de plannen voor Natura 2000 beoordeeld moeten worden, hebben ook gemeenten met stikstofbeleid te maken.

Vergunningen van het provinciebestuur worden vrijwel altijd opgesteld door de betrokken omgevingsdienst. Zie ook onder 'omgevingsdienst'.

De provinciebesturen stemmen onderling hun beleid af via het IPO (interprovinciaal overleg).

Het is vooral de minister van LNV die vaak in beeld is als het over stikstofpolitiek gaat. De minister tracht coördinatie te geven aan de stikstofpolitiek, maar moet die altijd afstemmen met de provinciebesturen.

Dat loopt via het samenwerkingsorgaan BIJ12. Zie ook onder 'BIJ12'. De minister van LNV heeft daarnaast onder meer ook te maken met de minister van Infrastructuur en Milieu, aangezien die over wegverkeer en de vliegvelden gaat.

9. BIJ12

BIJ12 is een samenwerkingsorgaan van de provincies, als het over stikstof gaat. BIJ12 voert daarnaast ook nog andere taken uit. Het is onderdeel van het IPO (interprovinciaal overleg).

BIJ12 beheert onder andere het aeries rekenprogramma.

Hoewel provincies (althans, de omgevingsdiensten) intensief met het aeries rekenprogramma moeten werken zit er weinig kennis bij de provincies/ omgevingsdiensten over het aeries rekenprogramma. Vragen over aeries moeten aan BIJ12 worden gevraagd.

Zie: www.bij12.nl/

Opmerkingen:

Bij het grote publiek, media en TK-leden is de rol van BIJ12 nauwelijks bekend, hoewel ze een niet te onderschatten rol spelen in het stikstofbeleid.

En, BIJ12 mag niet verward worden met de omgevingsdiensten. Ook de omgevingsdienst is een samenwerkingsorgaan, maar enkel gericht op het voorbereiden (beoordelen vergunningaanvraag, schrijven besluit) van omgevingsbesluiten op het gebied van natuur en milieu. Als de omgevingsdienst iets niet snapt in aeries dan kloppen zij aan bij BIJ12. Zie ook onder 'bevoegd gezag', en onder 'omgevingsdienst'.

10. compenserende maatregelen - mitigerende maatregelen

'Compensatie' is een centraal en belangrijk juridisch begrip voor de interpretatie van de Habitatrichtlijn, en één van de belangrijkste thema's in het juridisch debat. Van rechtbank tot het EU Hof van Justitie. Compensatie is onlosmakelijk verbonden met het begrip 'mitigatie'. De interpretatie van deze twee termen bepalen in hoge mate hoe streng of ruim de Habitatrichtlijn door de rechter kan / moet worden toegepast.

In het dagelijks taalgebruik liggen de betekenissen van beide begrippen dicht bij elkaar.

Het juridische verschil is de volgende. Onder mitigatie wordt verstaan: het fors beperken of zelfs volledig wegnemen van de mogelijke natuurschadelijke gevolgen van het plan of project. Onder compensatie wordt verstaan: met het plan of project treedt onvermijdelijk nieuwe natuurschade op maar die kan niet voldoende worden beperkt of weggenomen. Die schade moet dan worden gecompenseerd.

Voor de lezing van de wet maakt het onderscheid tussen beide begrippen een groot verschil. In geval van mitigatie valt de vergunningprocedure onder artikel 6 lid 3 Habitatrictlijn. In geval van compensatie is de zwaardere vergunningprocedure van artikel 6 lid 4 Hrl. Zie ADC-toets voorgeschreven. Hoofddregel in de natuurvergunningverlening is dat een natuurvergunning enkel kan worden verleend onder de voorwaarde dat zeker is dat geen significant negatieve effecten optreden voor beschermde natuur. Het netelige punt is dan: wat mag je wel en niet betrekken in de beoordeling of ja dan nee negatieve gevolgen optreden?

Eerste voorbeeld: mag een nieuw aangelegd natuurgebied (natuurpositief) worden opgevoerd als 'wisselgeld' voor de gelijktijdige aanleg van een nieuwe autoweg door of vlak langs een Natura2000 zone (natuurnegatief) om te beargumenteren dat per saldo de aanleg van die weg geen natuurnegatieve gevolgen heeft? Mag dit dan mitigatie worden genoemd? Als het antwoord op deze vraag ja is dan kan relatief makkelijk natuurvergunning worden verleend. Als het antwoord daarentegen nee is en de nieuw aangelegde natuur een compenserende maatregel moet worden genoemd, dan moet de vergunningaanvraag worden geweigerd. Dan kan hooguit wellicht via de zwaardere ADC-procedure vergunning worden verleend.

Tweede voorbeeld: mag de toename van stikstof van een nieuw te bouwen veestal worden weggestreept tegen de emissiereductie vanwege een afgebroken stal elders? En zo ja, mag dat ook nog als die af te breken stal in de laatste 25 jaar voor caravanstalling is gebruikt?

Derde voorbeeld, variant op tweede voorbeeld : de veestal is enkele jaren geleden afgebroken, maar de bouw- en milieuvergunning uit de jaren negentig zijn nog van kracht (niet ingetrokken door het bevoegd gezag). De veestal zou in theorie weer mogen worden opgebouwd, ondanks dat de milieuvergunning niet meer aan de actuele milieu-eisen voldoet (Besluit emissiearme huisvesting).

De huidige jurisprudentie noemt het eerste voorbeeld compensatie en het tweede en derde voorbeeld mitigatie.

Opmerkingen:

Als vast staat dat een plan of project zelfstandig zeker natuurschade veroorzaakt maar die natuurschade mag worden weggestreept tegen (puur juridisch gezien) positieve natuurmaatregelen elders, dan bestaat het grote risico dat natuurvergunningverlening een schimmige vertoning wordt omdat de juridische werkelijkheid vaak een heel andere is dan de milieuwerkelijkheid. Hierom moet worden opgemerkt dat - gezien van uit het belang waarvoor de Habitatrichtlijn is opgesteld - de Raad van State een zwaar omstreden ruime lezing van het begrip 'mitigatie' hanteert. Met als gevolg dat relatief makkelijk natuurvergunningen voor per saldo nieuwe stikstoftoenames kunnen blijven worden verleend. Er zijn bovendien altijd wel ontwikkelingen te bedenken die natuurpositief zijn (of: lijken te zijn). Hiermee zal duidelijk zijn dat dit een geweldig belangrijk juridisch discussie betreft, die in hoge mate bepalend is voor hoe serieus natuurbeschermingswetgeving wordt ingevuld.

Belangrijk punt is dat de Nederlandse wetgever kan kiezen om in de nationale wetgeving mitigatie een striktere betekenis te geven, maar dat niet doet. De Europeesrechtelijk Habitatrichtlijn stelt enkel minimum eisen en beleid en wetgeving, en niet ook maximum-eisen. Een EU-lidstaat kan striktere eisen stellen. Sterker nog: een regering zal striktere eisen moeten stellen omdat het probleem anders nooit wordt opgelost. Bijzonder te noemen feit hierbij is nog dat het begrip 'compensatie' wel in de Habitatrichtlijn is terug te vinden (artikel 6 lid 4 Hrl) terwijl het begrip 'mitigatie' door de Habitatrichtlijn niet wordt genoemd. Ook in de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie wordt dit begrip tot op heden niet gebruikt. Het is een begrip die met name in de Nederlandse rechtspraak is ontwikkeld.

De begrippen compensatie en mitigatie hangen nauw samen met de begrippen intern en extern salderen, alsook het begrip latente ruimte. Deze begrippen zijn ook afzonderlijk beschreven.

Over het onderscheid tussen mitigatie en compensatie is een proefschrift geschreven (R. Frins, Mitigatie en compensatie).

11. drempelwaarde / vrijstelling

Een drempelwaarde is een depositiewaarde waaronder geen natuurvergunningplicht geldt. Ministerie en provincies stelden in 2007 als drempelwaarde 5% van de Kritische Depositiewaarde (zie: KD-waarde). Dit beleid is door de Raad van State in 2008 ongeldig verklaard (ECLI:NL:RVS:2008:BC8469).

Onder het PAS gold een drempelwaarde van 1 mol/ha/jr respectievelijk 0,05 mol/ha/jr als drempelwaarde. Ook dit beleid is ongeldig verklaard. Momenteel geldt een drempelwaarde van 0,005 mol/ha/jr als drempelwaarde. Rekenresultaten worden afgerond maximaal twee getallen achter de komma. Een berekende waarde onder de drempelwaarde wordt dus naar 0 afgerond, een waarde erboven naar 0,01 mol/h/jr.

Opmerkingen:

Stikstof is in de eerste plaats een ecologisch probleem. Los de ecologische schade op. Dan zijn ook de gevolgproblemen opgelost, zoals de stagnatie in de vergunningverlening. Echter, de meeste bestuurders richten zich in de eerste plaats op het juridische probleem van de stagnatie in de vergunningverlening. En zetten de natuurschade (afname van biodiversiteit, het in gevaar brengen van schoon water, gezonde bodem en lucht) op een ondergeschikte plaats. Er leeft een ongezond sterke politieke druk (bedrijfsleven) om de natuurvergunningverlening weer vlot getrokken te krijgen. De overheid is daarom op zoek naar juridische geitepaadjes om de vergunningverlening weer op gang te krijgen. Een van de trucs is zoveel mogelijk activiteiten vergunningvrij verklaren. Dat kan bijvoorbeeld door een drempelwaarde voor stikstofdeposities te introduceren waaronder geen vergunningplicht geldt. Naarmate een ruimere drempelwaarde geldt hebben minder activiteiten een natuurvergunning nodig. Juridisch is enkel een drempelwaarde toegestaan als wordt bewezen dat de optelsom van stikstof vanwege al die activiteiten tezamen geen negatief effect heeft voor de natuur. Omdat het minstens een jaar duurt voordat de rechter daar een uitspraak over doet, zijn in dat jaar ondertussen weer talloze vergunningen verleend. Zwaar omstreden, deze sterk opportunistisch werkende overheid.

12. emissiebron

Waar komen de stikstofemissies vandaan? Hierover is op internet genoeg informatie te vinden. Veehouderij is verreweg de grootste bron. Daarna komt de overige industrie, wegen/transport en huishoudens.

Een belangrijk onderscheid is die tussen bestaande legale stikstofemissies en bestaande illegale stikstofemissies. En ook: het onderscheid tussen evident vergunningvrije en vergunningplichtige stikstofemissies. Voorbeeld: uiteraard hoeft niet (kan niet) voor elke benzineauto of CV-ketel een natuurvergunning te worden aangevraagd.

Wel geldt een vergunningplicht bij de aanleg van een nieuwe autoweg. Ook hoeft geen vergunning te worden aangevraagd voor alle bedrijfsmatige activiteiten waarbij stikstof optreedt die ook al legaal optrad voordat de natuurgebieden wettelijk werden beschermd.

Nieuwe projectmatige emissiebronnen zijn in principe vergunningplichtig. Maar: regering en provincies proberen ook zo veel mogelijk nieuwe bedrijfsbronnen buiten de vergunningplicht geplaatst te krijgen. Zie onder 'drempelwaarde' en onder 'vrijstelling'.

13. emissiefactor

Om een stikstofrekening te kunnen maken zijn emissierekenfactoren nodig. Hoeveel stikstof komt er uit een koe of een kip? Hoeveel stikstof komt er uit een benzineauto en een dieselauto? Maakt het verschil of die auto 1 jaar oud is of 10 jaar oud? Maakt het uit of die auto in de stad rijdt of op de snelweg? Of er een katalysator is ingebouwd? Hoe reken je met een Formule 1 auto (racecircuit Zandvoort). Hoe bereken je de emissies van vliegtuigen? Tot welke hoogte reken je stikstofemissies van het vliegtuig? Deze vele vragen kunnen cruciaal zijn in een vergunningetraject.

Emissiefactoren dienen te worden vastgesteld middels onderzoek.

Bijvoorbeeld voor wegverkeer is TNO een belangrijke onderzoeksorganisatie. Stalemissies worden vaak met hulp van WUR-onderzoekers vastgesteld.

Opmerkingen:

Over emissies is gelijktijdig veel en weinig bekend. Er is veel onderzoek gedaan maar er zitten ook grote gaten in de kennis.

Omdat er heel veel emissiebronnen zijn is het lastig om alle verschillen en ontwikkelingen in emissiedata goed op een rijtje te krijgen. En die kennis vervolgens ook actueel te houden vanwege nieuwe technische ontwikkelingen. En hierbij ook kritisch te blijven, zie het Volkswagen-dieselschandaal en het combi luchtwasserschandaal. Dit maakt permanent onafhankelijk milieuonderzoek en milieuexpertise noodzakelijk. Echter, de Nederlandse overheid investeert minimaal in deze expertise, en loopt vaak achter de feiten aan.

Over veel emissiefactoren bestaat controversie. En er zitten grote gaten in de kennis, zoals bijvoorbeeld de emissies door het uitrijden van mest of de emissies vanwege race-auto's (Circuit Zandvoort).

Die kennishiaten worden vaak met pseudokennis ingevuld door commerciële milieuadviesbureaus (Peutz, Haskoning, Tauw, Arcadis enz.) die voor een vergunningaanvrager natuurvergunningaanvragen opstellen.

Sommige zaken in de stikstofrekenwereld zijn redelijk op orde. Maar er zijn ook belangrijke onderdelen waar rekenanarchie heerst, zoals de emissies in de agrarische sector. Er is vasthoudendheid en een onderzoeksinstelling nodig om in de wereld van emissiefactoren de weg te vinden. Wat hierbij niet helpt is dat er ook (lobby)organisaties bestaan die moedwillig desinformatie verspreiden.

Desinformatie is in veel gevallen te herleiden tot een zelfde bron of auteur. Dat maakt het voor een deel makkelijk te traceren.

Zie ook onder 'RAV'

14. Europees Hof van Justitie en Europees recht

Het Europees Hof van Justitie (gevestigd in een nogal lelijk kantoorgebouw in Luxemburg-stad) heeft het laatste woord over (onder andere) de interpretatie van de Habitatrichtlijn. Het EU Hof spreekt enkel recht over Europese wetten/richtlijnen. Het Hof is essentieel om de rechtseenheid binnen de Europese Unie te bewaren. Als elk EU-land ongecorrigeerd zelf zou kunnen beslissen hoe een Europese wet gelezen moet worden dan is het snel afgelopen met de Europese Unie.

Burgers kunnen niet op eigen initiatief een procedure bij de Europese rechter starten. Een zaak kan enkel bij het EU-Hof terecht komen als een nationale rechter prejudiciële vragen stelt aan het Hof. Een tweede mogelijkheid is dat de Europese Commissie een lidstaat in gebreke stelt en die vervolgens voor het EU-Hof daagt.

Nationale rechters zijn uiteraard verplicht om niet alleen het nationale recht toe te passen maar ook het EU-recht. Het EU-recht op het gebied van natuur en milieu stelt in principe enkel minimum eisen. Een EU-lidstaat kan verdergaande eisen stellen dan in het EU-recht is vastgelegd.

Soms moet een EU-lidstaat juist verdergaande eisen stellen dan het EU-recht om een probleem aangepakt te krijgen.

Burgers kunnen in principe in een rechtszaak bij de nationale rechter in een aantal gevallen een direct beroep doen op het EU-recht. Voorwaarde daarvoor is dat de EU-richtlijn 'rechtstreeks werkend' is. Daarmee wordt bedoeld dat Europese regels particulieren rechten geven en plichten opleggen waarop zij zich kunnen beroepen bij een nationale rechter.

De rechter én de decentrale overheid zijn verplicht de Europese regels zelfstandig toe te passen.

Zie ook onder 'prejudiciële vragen'.

Zie ook publicatie 'Rechtstreekse werking van bepalingen uit Europese richtlijnen' op: www.europadecentraal.nl

15. gunstige staat van instandhouding

Het bevoegde gezag dient zorg te dragen dat Natura 2000 zones in een gunstige staat van instandhouding wordt gebracht (artikel 6 lid 1 Hrl). Wat daar precies onder moet worden verstaan zal moeten worden bepaald door ecologische wetenschappers. Voor Nederland zijn een 4-tal veel optredende natuurbedreigingen te noemen:

1. versnippering (vele kleine natuurpercelen zonder onderlinge verbindingen),
2. verdroging (een veel te lage waterstand),
3. vermesting en verzuring (het stikstofprobleem),
4. verstoring door een te hoge recreatiedruk.

De staat van de Natura 2000 zones worden beschreven in per N2000 gebied opgestelde 'gebiedsanalyses'. Deze gebiedsanalyses zijn te vinden op de website van BIJ12.

Voor het onderdeel stikstof geldt in principe dat een gunstige staat van instandhouding is bereikt indien bij alle stikstofgevoelige natuurtypen geen overschrijding van de kritische depositiewaarde optreedt, en ook de historisch opgebouwde stikstofschaadte voldoende is aangepakt. Zie ook onder kritische depositie-waarde.

16. Habitatrichtlijn

De essentie van de Habitatrichtlijn is simpel. Op Europees niveau zijn de belangrijkste Europese natuurgebieden aangewezen als Natura 2000 zones. Als het niet goed gaat met een wettelijk beschermde Natura 2000 zone (in juridische termen: zich in een ongunstige staat van instandhouding bevindt) dan mag de schade niet nog ernstiger worden gemaakt (artikel 6 lid 3 Hrl). Een natuurvergunning mag dan enkel worden verleend onder de voorwaarde dat de zekerheid is verkregen dat met het plan of project de beschermde natuurwaarden niet in een nog slechtere staat worden gebracht. Die zekerheid moet worden verkregen middels een 'passende beoordeling', soms ook wel een 'habitattoets' genoemd. Hiermee is ook de essentie van artikel 6 lid 3 Hrl genoemd.

Een ontsnappingsroute (wettelijke hardheidsclausule) voor artikel 6 lid 3 Hrl is de ADC-toets. Zie ook onder 'ADC-toets'.

Artikel 6 gaat enkel over gebiedsbescherming. Daarnaast noemt de Habitatrictlijn ook soortenbescherming (artikel 12-16 Hrl). Dit gaat over de aanwezige beschermde soorten buiten de Natura 2000 zones. Bijvoorbeeld vogels trekken zich niks aan van Natura2000-zonegrenzen.

Met enkel gebiedsbescherming zouden migrerende vogels onvoldoende worden beschermd. In de bescherming van soorten speelt stikstof geen directe rol en wordt hier onbesproken gelaten. Zie ook onder 'habitattoets' en onder 'passende beoordeling'.

Logischerwijs is het openbaar bestuur niet enkel verantwoordelijk voor het voorkomen dat bedreigde natuur niet nog verder achteruit gaat. Het openbaar bestuur is tevens verantwoordelijk om de Natura 2000 zones in een gunstige staat van instandhouding te brengen als het niet goed gaat met Natura 2000 als gevolg van de reeds bestaande activiteiten. Dit is geregeld in de artikelen 6 lid 1 en 6 lid 2 Hrl.

De Habitatrictlijn stelt enkel minimumeisen. Indien ernstige natuurschade optreedt dan is de EU-lidstaat verantwoordelijk om gericht beleid te voeren om te zorgen dat de natuurschade wordt aangepakt.

Europese wetgeving werkt in principe niet rechtstreeks. De EU-lidstaten dienen zelf een eigen invulling te geven aan de EU-richtlijnen (implementeren in nationale wetgeving).

Om zeker gesteld te krijgen dat binnen de kaders van de EU-richtlijn door de lidstaten een correcte toepassing wordt gegeven aan de richtlijn dienen de nationale rechters te toetsen of de nationale wetgeving in overeenstemming is met de EU-richtlijnen.

In het geval dat een nationale rechter moet concluderen dat nationale wetgeving in strijd is met EU-recht dan hoort de rechter de nationale wetgeving EU-conform toepassen. En, indien de rechter twijfelt of het nationale recht EU-rechtsconform is dan kunnen door de nationale rechter prejudiciële vragen worden gesteld aan het EU Hof van Justitie. Er is inmiddels een gedurende tientallen jaren opgebouwde jurisprudentie beschikbaar gekomen van het EU Hof van Justitie, onder meer over de Habitatrictlijn.

Voor alle uitspraken van de Europese rechter zie <https://eur-lex.europa.eu>
Over de vraag of de Habitatrictlijn toelaat dat natuurschade (zoals stikstof) door middel van een programmatische aanpak (PAS) mag worden aangepakt (in plaats van individuele projectbeoordelingen zoals bepaald in artikel 6 lid 3 van de Habitatrictlijn) was nog niet eerder geoordeeld door de Europese rechter. Ook was nog niet eerder bepaald of natuurschade door beweiden en bemesten ja dan nee als een project in de zin van de Habitatrictlijn moet worden gezien. Het antwoord op deze laatste vraag bepaalt of het voornemen van de regering slaagt om emissies door beweiden en bemesten vergunningvrij te verklaren. Zie ook onder 'beweiden en bemesten'. Hiermee wordt duidelijk dat de jurisprudentie van het EU Hof van Justitie de kaders bepaalt waarbinnen het Nederlandse natuurbeschermingsrecht dient op te treden.

Opmerkingen:

De Habitatrictlijn wordt enkel - en onnodig - ingewikkeld gemaakt door politici en juristen. Het wordt ingewikkeld op het moment dat veel juridische smokkelruimte wordt toegelaten en geen serieus beleid wordt gevoerd om natuurschade aan te pakken. Zie ook onder 'compenserende maatregelen', en ook onder 'intern en extern salderen'

17. habitattoets

Middels een habitattoets dient te worden beoordeeld of wordt voldaan aan de voorwaarde van artikel 6 lid 3 Habitatrictlijn om al dan niet vergunning te kunnen verlenen. Soms kan ook worden bedoeld dat een passende beoordeling wordt gemaakt. Dat komt niet altijd op het zelfde neer.

Een passende beoordeling is een begrip uit artikel 6 lid 3 Hrl en houdt in een onderzoek naar de vraag of ja dan nee zekerheid kan worden verkregen dat met het plan of project geen significant negatieve effecten optreden voor de Natura 2000 zones. Dat onderzoek omvat uiteraard potentieel veel meer dan enkel de gevolgen van stikstof. Indien zou worden geconcludeerd dat een passende beoordeling moet worden opgesteld dan betekent dit doorgaans dat dan ook een vergunningplicht geldt.

Naast de habitattoets wordt ook de 'voortoets' genoemd. Dit houdt doorgaans in een toets of een passende beoordeling nodig is. Als geen passende beoordeling nodig wordt geoordeeld dan volgt daar uit dat uit geen vergunningplicht geldt, en de Wet natuurbescherming of Habitatrictlijn niet in de weg staat aan het betrokken plan of project.

Samengevat: de habitattoets, passende beoordeling en voortoets bepalen welke procedure moet worden doorlopen, en of ja dan nee een vergunningplicht geldt.

Zie ook onder 'passende beoordeling' en onder 'Habitatrichtlijn'.

18. habitattypen / natuurtypen

Synoniem voor natuurtype. Zie onder 'natuurtypen'.

19. kritische depositiewaarde (KD-waarde)

Sinds de jaren zeventig wordt door wetenschappers onderzoek gedaan naar natuurschade door stikstof. Dit heeft uiteindelijk geleid tot een lange lijst van stikstofgevoelige natuurtypen waarvoor een kritische depositiewaarde is vastgesteld. Die waarde wordt uitgedrukt in x mol depositie zuurequivalenten per hectare per jaar, dan wel in kilo's N. (stikstof) per hectare per jaar. Eén kilogram stikstof komt overeen met 71,4 mol stikstof. Zie verder onder 'stikstofgevoelige natuur'.

20. latente (emissie)ruimte

Met latente ruimte wordt bedoeld de vergunde emissies die niet ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Voorbeeld: een vergunning staan twee koeienstallen toe met elk 100 melkkoeien, totaal 200 melkkoeien. Van die vergunning is feitelijk enkel één stal met 100 koeien gerealiseerd. De emissies van tweede stal voor 100 koeien die niet is opgericht is latente ruimte.

De schatting op basis van onderzoek is dat landelijk ca. 30 % latente ruimte bestaat*. Kortom, er zijn 30% meer stikstofemissies vergund dan dat daadwerkelijk optreden. Aangezien de wetgever toelaat dat intern en extern gesaldeerd mag worden met vergunde emissies bestaat hiermee het hoge risico dat de feitelijk bestaande (veel te hoge) stikstofconcentraties nog verder kunnen toenemen. Zie onder 'richtlijn intern en extern salderen' en onder 'salderen (intern en extern)'.

* *Inventarisatie onbenutte emissieruimte in vergunningen van veehouderijen rondom de Peelvenen, Pouderoyen - WUR, 29 november 2018, opdrachtgever BIJ12. Grootschalige veehouderij in Nederland. Bedrijven, locaties en milieuvergunningen, J. van Os e.a. 2011, Wageningen, Alterra-rapport 2243*

Opmerkingen:

Tot nu toe is door de beleidsmakers niets ondernomen om te voorkomen dat latente stikstofemissieruimte omgezet kan worden naar werkelijke emissies. Dit kan simpel worden opgelost door de eis te stellen dat enkel feitelijk gerealiseerde en recent nog actieve emissies voor salderen in aanmerking komen. De situatie is ernstig genoeg om deze maatregel te nemen. Deze maatregel had 2 jaar geleden, direct na de PAS-uitspraak, moeten zijn opgenomen in de richtlijn intern en extern salderen.

Een andere, eenvoudiger en ook meer effectieve oplossing is als volgt.

In de voormalige Nederlandse Hinderwet (voorganger van de Wet milieubeheer) die gold tot 1993 was de bepaling opgenomen dat een vergunning vervalt als de vergunning gedurende een periode van 3 jaar geheel of gedeeltelijk niet was benut (artikel 27 Hinderwet). Een goede en nuttige bepaling om te zorgen dat niet vele lege of halflege vergunningen blijven circuleren. In de Wet milieubeheer is die bepaling afgezwakt tot de regel dat een vergunning verviel indien het vergunde niet binnen drie jaar was opgericht (artikel 8:18 Wet milieubeheer). Als een bedrijf wel was opgericht en de emissies zijn opgetreden maar later het bedrijf jarenlang leeg is komen te staan, dan bleef de milieuvergunning wel van kracht. Niets is eenvoudiger dan de bepaling zoals die gold met artikel 27 Hinderwet per direct, met terugwerkende kracht en zonder overgangsrecht op te nemen in de Wet natuurbescherming. Hiermee kunnen de belastingbetaler vele miljarden Euro's worden bespaard en wordt veel natuurschade vermeden. Dat dit geen ongeoorloofde inbreuk betreft op vergunningrechten is precies 20 jaar geleden door de Hoge Raad in een civielrechtelijke zaak beoordeeld. Zie de uitspraak van 16 november 2001, ECLI:NL:HR:2001:AD5493.

21. milieu-adviesbureau

Voor het indienen van een natuur-, milieu- of bouwvergunning is specifieke technische en juridische kennis nodig. Is een bedrijfsuitbreiding bouwtechnisch mogelijk? Maar ook: welke eisen stelt de wet en kan het plan vergund worden? Dit is expertise die geen enkele ondernemer in huis heeft, en waarvoor vrijwel altijd een beroep wordt gedaan op milieuadviesbureaus. Enkele bekendere grote namen zijn Arcadis, Haskoning, Witteveen +Bos, Tauw. De agrarische milieuadviesbureaus zijn vrijwel volledig gescheiden van de reguliere advieswereld, en beperken hun diensten doorgaans uitsluitend tot agrarische bedrijven. DLV is een van de meer bekende namen in de agrarische advieswereld.

De markt van agrarische milieuadviesbureaus is sterk gefragmenteerd, en bestaat hoofdzakelijk uit veel kleine bureaus. Op milieuadviesbureaus bestaat geen toezicht. Iedereen kan zichzelf presenteren als milieuadviesbureau. Het gevolg is uiteraard grote verschillen in kwaliteit en betrouwbaarheid. Zie ook onder 'omgevingsdienst'.

Opmerkingen:

Milieuadviesbureaus hebben een zwaar onderschatte grote rol in de stikstofkwestie.

In de eerste plaats dient de grote - maar tot nu toe weinig zichtbare - rol van milieuadviesbureau Tauw te worden genoemd: de 'hoofdaannemer' van het PAS-beleidsprogramma in de periode 2010-2019. Tauw heeft een hoofdrol gehad in het opstellen van het Milieu Effect Rapport (MER), de passende beoordeling. Dit zijn de twee belangrijkste documenten waarop het PAS is gebaseerd. Daarnaast heeft Tauw een groot aantal onderzoeken en berekeningen uitgevoerd die aan het PAS ten grondslag liggen.

Ter vergelijking: indien een aannemer de hoogste flat van Nederland zou bouwen en die flat stort vervolgens in, dan zullen alle ogen worden gericht op die aannemer. Als beleidsprogramma is het PAS vergelijkbaar met de bouw van een hoog flatgebouw. Het juridisch 'instorten' van het PAS heeft grote gevolgen gehad. Tot op heden is de rol van Tauw in de ontwikkeling van het PAS buiten beeld gebleven. Een uitdaging voor onderzoeksjournalistiek of een lid van de Tweede Kamer om de rol van Tauw in de PAS-geschiedenis te ontrafelen. Dit moet dan uiteraard niet zijn gericht op het aanwijzen van een Kop-van-Jut, maar begrijpen hoe het zo mis heeft kunnen gaan met de PAS-besluitvorming. Als we niet weten waarom het zo mis heeft kunnen gaan dan bestaat het risico dat dezelfde fouten worden herhaald. Zoals het PAS ook een herhaling is geweest van het gesneuvelde stikstofvergunningenbeleid uit 2007 en 1993.

Ook nu spelen milieu-adviesbureaus nog steeds een hoofdrol in de stikstofpraktijk. Na het grotendeels sneuvelen van het PAS-beleid is de uitkomst van stikstofrekeningen allesbepalend voor de vraag of een plan (uitbreiden bedrijf, aanleggen nieuwe wegen, woningbouw enz) ja dan nee vergoedbaar is.

Als de uitkomst van een rekensom zegt dat de deposities op Natura 2000 niet toenemen (stikstoftoename netto nul) dan geldt geen stikstofvergunningplicht en staat de Wet natuurbescherming op het onderdeel stikstof niet aan het plan in de weg. Echter, is de uitkomst van de rekensom dat de stikstofdeposities wel toenemen dan is de uitvoerbaarheid onzeker. De uitkomst van de rekensom is in veel gevallen beslissend.

Maar omdat ook veel onduidelijk is over de stikstof-rekenregels wordt veel geïmproviseerd. Belangrijk gegeven hierbij is dat niet alleen de emissies van het nieuwe plan moeten worden bepaald, maar ook de emissies in de referentiesituaties. Daarvoor is vaak de interpretatie van een oude vergunning noodzakelijk waarin weinig of niets is vastgelegd over stikstofemissies. De emissiewaarden in de referentiesituatie en de nieuw beoogde situatie moeten in het aerius rekenprogramma worden ingevoerd. Uit het verschil tussen beide volgt of al dan niet een depositietoename moet worden vastgesteld.

Dit is het werk van de commerciële milieu-adviesbureaus, in opdracht van de ondernemers. De ondernemers zullen uiteraard van de adviesbureaus verlangen dat ze het uiterste doen om een zo gunstig mogelijke rekensom te presenteren. Zoals ook vaak van belastingadviseurs wordt gevraagd de meest gunstige belastingaangifte op te stellen. Groot verschil tussen het toezicht belastingaangifte en stikstofrekensommen is dat geen serieus toezicht door de overheid op de stikstofrekensommen wordt gehouden. En/of omstreden emissiefactoren worden toegelaten (emissiefactoren veestallen, RAV). En/of aantoonbaar onjuiste modelinvoer accepteren, zoals de factor warmte-inhoud bij de beoordeling van Schiphol. En/of het probleem van de latente ruimte langdurig onopgelost laten. Betrek hierbij dat bij de omgevingsdiensten zelden mensen in dienst zijn die de rekensommen kritisch kunnen of willen bekijken (te weinig tijd /ervaring / motivatie).

Door de combinatie van het ontbreken van serieuze controle en serieuze rekenregels zijn milieu-adviesbureaus in de gelegenheid vele vergunningen voor nieuwe stikstofemissies toegelaten te krijgen.

22. mitigerende maatregelen - compenserende maatregelen

Zie onder 'compenserende maatregelen - mitigerende maatregelen'.

23. Natura 2000

De belangrijkste Europese natuurgebieden, beschermd op basis van de Europeesrechtelijke Vogelrichtlijn (1979) en Habitatrichtlijn (1992). Na een inventaris van de belangrijkste Europese planten en diersoorten is door de EU onderzocht welke leefgebieden (habitats) belangrijk zijn voor het behoud van die soorten. Dit op basis van aanwezigheid van een minimumpercentage van elk van die soorten. De Habitatrichtlijn draagt alle EU lidstaten op om gebieden aan te wijzen als Natura 2000 zone waar hoge percentages van de te beschermen soorten planten en/of diersoorten aanwezig zijn.

De Habitatrichtlijn beschermt gebieden (gebiedsbescherming, de Natura 2000 zones) maar ook soorten (vooral diersoorten beperken zich niet tot de Natura 2000 zones, denk bijvoorbeeld aan vogelmigratie). De juridische soortenbescherming is doorgaans veel zwakker dan de gebiedsbescherming. Stikstof komt enkel aan de orde bij gebiedsbescherming, en niet (of nauwelijks) bij soortenbescherming. Nederland is ecologisch van groot belang onder meer vanwege de estuaria (Waddenzee, Schelde-estuaria), rivierengebied en duingebieden.

Opmerkingen:

Nederland is in de afgelopen decennia herhaaldelijk in gebreke gebleven bij het tijdig uitvoeren van de plichten op basis van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Onder meer door veel later dan afgesproken de Natura2000 zones aan te wijzen.

Nederland heeft gemiddeld een aanzienlijk lager percentage landoppervlak aangewezen als Natura 2000 zone dan andere EU-landen (9% tegenover EU-gemiddelde van 18%). Dit is wellicht deels verdedigbaar door de hoge bevolkingsdichtheid. Dit betekent wel dat beslist niet gezegd kan worden dat Nederland zich gunstig onderscheidt ten opzichte van andere landen.

24. natuurherstelmaatregelen

Het begrip natuurherstelmaatregelen is misschien het meest complexe en omstreden begrip uit de lijst. De Habitatrichtlijn noemt dit begrip niet. Wel worden genoemd instandhoudingsmaatregelen (artikel 6 lid 1) en passende maatregelen (artikel 6 lid 2). In de Nederlandse jurisprudentie is ook het begrip 'mitigerende maatregel' geïntroduceerd. Binnen die drie begrippen moet de politiek-juridische betekenis van natuurherstelmaatregelen worden gezocht.

In het PAS maakten natuurherstelmaatregelen een belangrijk onderdeel uit van dat programma. Onderliggende gedachte daarbij was dat natuurherstelmaatregelen een deel van de oplossing voor de ecologisch onverantwoord hoge stikstofconcentraties zouden kunnen zijn. Daartoe is door het ministerie van LNV per natuurtype onderzoek laten doen naar de beschikbaarheid van natuurherstelmaatregelen in relatie tot de ecologische stikstofschaade. Zie: www.natura2000.nl/meer-informatie/herstelstrategieen Over de effectiviteit van natuurherstelmaatregelen bestaat controverse. Zie onder meer hoofdstuk 4 uit de wetenschappelijke publicatie 'Stikstof en natuurherstel', A. v/d Burg e.a. (2021).

Onder meer wordt geconcludeerd dat natuurherstelmaatregelen in relatie tot stikstofschaad in veel gevallen enkel effectief zijn indien eerst de deposities tot een aanvaardbaar niveau zullen zijn gereduceerd. De bestuursrechter had eerder in enkele gevallen aanvaard dat natuurherstelmaatregelen mogen worden ingezet als mitigerende maatregel bij te vergunnen stikstofdepositietoenames in overbelaste natuurwaarden. Deze jurisprudentie staat met het rapport 'Stikstof en natuurherstel' sterk ter discussie.

Opmerkingen

De complexiteit van dit begrip wordt duidelijker met de volgende voorbeelden. Het verwijderen van een lekkende vuilnisstortplaats of het verhogen van het waterpeil in een veengebied kan natuurherstel heten. Dat zal algemeen begrepen worden. Het extensief laten grazen van schapen of anders grazers ook natuurherstel noemen wordt al ingewikkelder. Immers, is dit niet enkel het in stand houden van een specifiek natuurtype en het voorkomen dat een ander natuurtype zich ontwikkelt? Maar inmiddels worden ook het grootschalig kappen van bomen, plaggen of het verspreiden van kalk of steenmeel als herstelmaatregelen gepresenteerd. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de effectiviteit van die maatregelen in veel gevallen onzeker zijn. Een duidelijke wetenschappelijke onderbouwing is vaak niet beschikbaar. Voor de langere termijn zijn de effecten zelfs hoogst onzeker, wat te maken heeft met enerzijds het gegeven dat ecosystemen zeer ingewikkelde processen betreffen waarover een beperkte kennis bestaat en anderzijds het gegeven dat natuur geen statisch gegeven is. Tot slot wordt als voorbeeld van natuurherstel genoemd van het willen wijzigen van een bestaand natuurtype en een ander natuurtype. Dit doet sommige dan spreken over natuurvernietiging in plaats van natuurherstel. Rob Bijlsma heeft in de lente van 2021 een polemisch boekje open gedaan over natuurbeheer en -herstel onder de titel 'Kerken van goud, dominees van hout', waarin hij de miljarden Euro's ter discussie stelt die voor natuurherstel zijn gereserveerd. Bijlsma vreest dat de herstellmiljarden op de lange termijn meer gaat vernietigen dan herstellen. Bijlsma is een belangrijke discussie gestart die noodzakelijk moet worden gevoerd. Deze discussie wordt tot nu toe enkel in kleine kring gevoerd door mensen die voor hun inkomen mede afhankelijk zijn van subsidies. Dan zijn terecht twijfels te stellen of het belang van de ecologie voorop staat.

25. natuurtypen / habitattypen

Natuur kan worden onderscheiden in een vrijwel eindeloze variatie in levensvormen: de biodiversiteit. In het prille begin van de ecologische wetenschap werden alle levensorganismen (planten, dieren enz.) enkel onderverdeeld in individuele soorten (Linnaeus). Later werd steeds beter begrepen dat veel soorten in gemeenschappen leven, en binnen een grotere levensgemeenschap (ecosysteem) beter kunnen worden begrepen. Veel soorten zijn van elkaar afhankelijk of komen vaak in combinaties voor. Zoals bijvoorbeeld insecten afhankelijk kunnen zijn van specifieke plantensoorten of vogels van een specifiek landschap om te broeden. In de Habitatrictlijn is de Europese natuur onderverdeeld in natuurtypen. Per natuurtype geldt een instandhoudingsplicht. Een natuurgebied bestaat altijd uit meerdere natuurtypen die elkaar afwisselen. Hierbij moet ook worden bedacht dat natuur dynamisch is, en natuurterreinen zich blijven ontwikkelen. Dit zijn processen van tientallen of honderden jaren. Natura 2000 legt natuurtypen gebiedspecifiek vast, terwijl natuur altijd dynamisch is. De Habitatrictlijn laat wel enige dynamiek toe, maar het statische karakter zal na verloop van tijd kunnen gaan knellen. De stikstofgevoeligheid per natuurtype varieert sterk van zeer stikstof gevoelig tot niet stikstofgevoelig. Zie ook onder 'kritische depositiewaarde'.

26. omgevingsdienst

De omgevingsdienst is een samenwerkingsorgaan van meerdere gemeenten en soms ook een provincie, gericht op het ambtelijk voorbereiden van omgevingsbesluiten op het gebied van natuur en milieu. Hoewel bouwvergunningen en milieuvergunningen nauwelijks zijn te scheiden (zonder bouwvergunning heb je niks aan een milieuvergunning), is de afdeling bouwbesluiten en bestemmingsplannen vaak nog wel per afzonderlijke gemeente op het gemeentehuis ondergebracht. Reden daarvoor is dat natuur en milieu wel sterk wordt bepaald door nationale (en Europese) wetgeving terwijl regels voor bouwen en bestemmingsplannen veel sterker een lokale beleidsstempel hebben. Anders dan milieu- en natuurvergunningen is uitbesteding van bouwbesluiten aan een samenwerkingsorgaan van meerdere gemeenten lastig. Omgevingsdiensten hebben geen zelfstandige besluitbevoegdheden. Ze werken altijd in opdracht van en op basis van een mandaat van een gemeente of provincie.

Opmerkingen:

Op het functioneren van omgevingsdiensten bestaat veel kritiek. Handhaving heeft een lage prioriteit. De functie vergunningverlener wordt vaak nogal letterlijk genomen. Het werk- en denkniveau is vaak ondermaats. Mensen met enige onderscheidende kwaliteiten kiezen vaak al snel voor een aanstelling bij een commercieel adviesbureau.

Mensen die wel wat in hun mars hebben en hun best doen de omgevingsdienst op een hoger niveau te tillen krijgen onvoldoende steun. Zie o.a. het rijksrapport 'Om de Leefomgeving' (commissie Van Aartsen, 4 maart 2021).*

Het zwakke functioneren van de omgevingsdiensten heeft tot gevolg dat bestuurders hun standpunten vaak baseren op zwakke adviezen van omgevingsdiensten. Recent voorbeeld uit de media is Tatasteel. Het vergunningendossier van Tatasteel is een rommeldossier, wat het gevolg is van gebrek aan regie van de omgevingsdienst om het vergunningen voor Tatasteel op orde te houden. Het gebrekkige functioneren van de omgevingsdiensten is deel van de Nederlandse natuur- en milieuprobleem.

27. PAS-melder

Onder het PAS (van kracht geweest van 1 juli 2015 tot 29 mei 2019) konden plannen of projecten waarbij stikstof optreedt in veel gevallen worden geregeld met een (juridisch betekenisloze) melding in plaats van een vergunning. Dit ging om alle plannen of projecten waarbij enkel de uitbreiding een depositie tussen de 0,05 mol/ha/jr en 1,0 mol/ha/jr veroorzaakt. Alle bedrijfswijzigingen met minder dan 0,05 mol/ha/jr waren geheel vrijgesteld, en hoefde ook geen melding te worden ingediend. Alle depositietoenames boven de 1,0 mol/ha/jr bleven onder het PAS volledig vergunningplichtig.

Het gedachte voordeel van het PAS-meldingenstelsel is gelijktijdig het nadeel geweest: omdat geen vergunning nodig is en een melding leek te volstaan kon tussen 2015 en 2019 het plan of project procedureel makkelijk worden geregeld. Maar dat voordeel bleek een grote misrekening nadat bleek dat het PAS onverbindend bleek: de PAS-melding was juridisch niets waard (ECLI:NL:RVS:2016:2898).

* Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving, Om de Leefomgeving, Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur, 4 maart 2021 (cie Van Aartsen)

Omdat het PAS nooit in werking had mogen zijn genomen geldt dat de PAS-melders altijd illegaal zijn geweest. Als een bestuursrechter een besluit vernietigd dan wordt het geacht nooit rechtskracht hebben gehad. De illegaliteit is dus niet pas ingetreden na 29 mei 2019. In totaal gaat het om ca. 3.600 bedrijven en projecten. Het merendeel daarvan is agrarisch.

Opmerkingen:

Een meer politieke vraag is in hoeverre de PAS-melders te goeder trouw hebben gehandeld. Het PAS is in zeer nauw overleg met de (agrarische) ondernemersorganisaties tot stand gekomen. Daarmee mogen de ondernemersorganisaties tenminste medeverantwoordelijk worden gesteld voor het PAS, en in ieder geval medeverantwoordelijk voor de nu te vinden oplossing. Onder geen beding kan gesteld worden dat enkel de overheid verantwoordelijkheid draagt. Onder geen beding kan worden aanvaard dat de natuurschadelijke gevolgen van de 3.600 bedrijfsuitbreidingen volledig worden afgewenteld op de natuurwaarden. Bovendien laat de wet dat niet toe.

In artikel I, artikel 1.13a van de Wet stikstofreductie en natuurverbetering wordt gesteld dat een programma wordt opgetuigd om alle PAS melders te legaliseren. Dit wetsartikel is enkel de aankondiging van een legalisatieprogramma. De minister doet hiermee een belofte waarvan hoogst onzeker is of die kan worden waargemaakt.

Zie ook 'Wet stikstofreductie en natuurverbetering'.

28. passende beoordeling

Een passende beoordeling houdt in een onderzoek naar de vraag of ja dan nee zekerheid kan worden verkregen dat met het plan of project geen significant negatieve effecten optreden voor de Natura 2000 zones. Simpel gezegd: een ecologisch onderzoek naar de mogelijke schadelijke gevolgen van het beoogde plan of project. Het kan enigszins worden vergeleken met het Milieu Effect Rapport (MER). Belangrijk verschil tussen een passende beoordeling en een MER is dat inmiddels rond een MER-procedure een flinke serie procesrechtelijke regels zijn gevormd. Dat is (nog?) veel minder het geval bij een passende beoordelingsprocedure.

En een tweede belangrijke verschil: in een MER hoeven geen conclusies te worden getrokken over de aanvaardbaarheid van de onderzochte milieugevolgen. Een MER dient enkel voor het inventariseren van de milieugevolgen. Een passende beoordeling heeft een meer omvattend doel: het moet ook zekerheid bieden dat geen significant negatieve effecten optreden.

Om die conclusie te kunnen trekken zal uiteraard eerst een inventaris gemaakt moeten worden van de ecologische gevolgen van het project. Dat maakt een passende beoordeling enigszins vergelijkbaar met een MER. Het begrip passende beoordeling wordt genoemd in artikel 6 lid 3 van de habitatrictlijn als voorwaarde voor het kunnen verlenen van de natuurvergunning (Habitatrictlijnvergunning).

Uiteraard gaat aan het opstellen van een passende beoordeling eerst de vraag vooraf in welke gevallen een passende beoordeling verplicht is. Dit wordt de voortoets genoemd. Veel hierover is nog onduidelijk. Daaronder ook de vraag wat precies het verschil is tussen een voortoets en een passende beoordeling. Het begrip 'voortoets' komt niet voor in de Habitatrictlijn.

Zie ook onder 'habitattoets' en onder 'Habitatrictlijn'.

Opmerkingen:

Op het moment dat vast staat dat een passende beoordeling moet worden opgesteld dan geldt in ieder geval de bovengenoemde strenge eis dat zekerheid moet bestaan dat geen significant negatieve effecten optreden voor de Natura 2000 zones. Daarbij komt vervolgens de belangrijke vraag aan de orde welke positieve en negatieve effecten je mag betrekken in die passende beoordeling. Bijvoorbeeld: mag je 2 hectare Natura2000-gebied omploegen en elders 3 hectare nieuwe natuur realiseren, en dan zeggen dat geen negatieve gevolgen optreden? Een ander voorbeeld is het interne en externe salderen: mag je op basis van een oncontroleerbare rekensom zeggen dat per saldo de stikstofdeposities niet toenemen, en dan concluderen dat er geen negatieve gevolgen optreden? Voer voor juristen. Met als groot probleem dat sommige juristen en rechters het woordenspel interessanter lijken te vinden dan het opgelost krijgen van de ecologische schade.

29. PAS-uitspraak

Dit betreffen twee gelijktijdig bekend gemaakte uitspraken van de Raad van State over het PAS op 29 mei 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1603 en ECLI:NL:RVS:2019:1604). De eerste uitspraak gaat over een serie vergunningbesluiten van het Brabantse Provinciebestuur voor depositietoenames door veehouderijbedrijven in een beroep van Werkgroep Behoud de Peel.

De tweede uitspraak betreft een uitspraak in een serie beroepen van Mobilisation en vereniging Leefmilieu tegen de weigering van het Limburgse provinciebestuur om handhavend op te treden tegen zonder stikstof-natuurvergunning uitrijden van mest. Volgens het provinciebestuur konden de emissies door het beweiden en bemesten worden vrijgesteld van vergunningplicht.

Beide kwesties zijn in zekere zin elkaars spiegelbeeld. De serie beroepen over de vergunningen ging over de vraag of een depositietoename kon worden toegestaan op basis van toekomstig te realiseren depositiereducties. De serie beroepen over de weigering handhavend op te treden inzake niet-vergunde emissies als gevolg van het uitrijden van mest ging daarentegen over de vraag of de Habitatrictlijn toestaat die deposities algemeen vergunningvrij te verklaren.

De Raad van State heeft in beide zaken een serie beroepen gevoegd behandeld om op basis daarvan een uitspraak te doen over het complete PAS. Er liepen gelijktijdig veel meer (honderden) beroepszaken die verband hielden met het PAS. Al die beroepen zijn aangehouden totdat uitspraak was gedaan in de twee PAS-pilotzaken.

Opmerkingen:

Een bijkomend gevolg van de PAS-uitspraak is geweest is dat ca. 3.500 bedrijven illegaal zijn uitgebreid omdat de PAS-melding die daarbij is ingediend nooit legitimerende betekenis heeft gehad. De groep van illegale uitbreiders is nog veel groter dan deze zogenoemde PAS-melders. Er zijn tussen 1 juli 2015 en 29 mei 2019 naar schatting ook duizenden bedrijven uitgebreid waarbij een depositietoename optrad tussen de 0,00 en 0,05 mol. In die gevallen was ook geen PAS-melding voorgeschreven. Ook deze groep bedrijven handelt nu in strijd met de wet.

Zie ook onder 'PAS' en onder 'Raad van State' en onder 'PAS-melder'.

30. positieve weigering

Een zogenaamde 'positieve weigering' is een besluit op een natuurvergunningaanvraag van het bevoegde gezag (meestal het provinciebestuur) waarmee wordt gezegd dat de gevraagde vergunning wordt geweigerd omdat wordt geoordeeld dat geen vergunning nodig is. De juridische status van de positieve weigering is onduidelijk, waarover in de komende 2 jaar door de bestuursrechter zal moeten worden geoordeeld.

Vanwege de onduidelijke juridische status van het besluit wordt het ook wel een 'spookvergunning' genoemd.

Opmerkingen:

De positieve weigering is omstreden omdat het voor velen toch al ondoorgrondelijke bestuursrecht met de introductie van de positieve weigering nog onbegrijpelijker wordt gemaakt. Maar, enige verdieping in context en betekenis van de positieve weigering biedt wel een goede gelegenheid om een aantal centrale begrippen uit dit stikstofwoordenboek samen te brengen.

Onder 'vergunningplicht' is beschreven dat het vergunningstelsel een van de belangrijkste instrumenten is van een openbaar bestuur om zaken in de samenleving te regelen.

Voor een aantal zaken die regulering behoeven kan een vergunning (of: een toestemming) als voorwaarde worden gesteld om iets te mogen doen of te laten. Zoals bijvoorbeeld het schade toebrengen aan natuur.

Als kan worden geconcludeerd dat geen nieuwe extra schade optreedt ten opzichte van de referentiesituatie (referentiesituatie: het moment waarop het Natura 2000 gebied wettelijk bescherming is toegekend. Dit zijn data tussen 1994 en 2004) dan kan vergunning worden verleend. Let wel: altijd wordt enkel beoordeeld of nieuwe schade optreedt ten opzichte van de vergunde situatie zoals die bestond op de referentiedatum.

Maar dan is de vraag: wat is de referentiesituatie? En: wat moet je wel en niet betrekken bij de vraag of ja nee nieuwe schade optreedt?

Op 1 januari 2020 is een wetswijziging doorgevoerd waarmee de natuurvergunningplicht is beperkt door de vergunningplicht voor 'andere handelingen' te schrappen. Ik laat hier nu onbesproken wat juridische onder 'andere handelingen' wordt verstaan. Nu is enkel van belang dat de Raad van State dit heeft geïnterpreteerd als het vervallen voor de vergunningplicht waarbij intern wordt gesaldeerd. Zie ECLI:NL:RVS:2021:71.

Concreet komt dit neer op het vervallen van de vergunningplicht voor alle bedrijfsactiviteiten die een stikstofrekening indienen waarbij op papier de stikstofdeposities niet toenemen ten opzichte van de referentiesituatie.

Bij andere begripsbeschrijvingen in dit woordenboek is al gewezen op de sterke neiging van het openbaar bestuur om het ecologische stikstofprobleem te reduceren tot een juridisch probleem. Achtergrond hiervan is dat het bestuur graag weer nieuwe stikstofvergunningen wil kunnen afgeven.

Dit juridische probleem wordt op zijn beurt vervolgens weer gereduceerd door de vergunningprocedure te reduceren tot een stikstofreken-som.

Maar, vergunningenbeleid reduceren tot een stikstofreken-som kan in ieder geval uitsluitend werken onder de voorwaarde dat wel ook strikte stikstofrekenregels worden gesteld aan die stikstofreken-som. En strikte stikstofrekenregels is precies wat nu ontbreekt. Door het ontbreken van goede stikstofreken-somregels treedt rekenanarchie op, die het openbaar bestuur ziende blind uit de hand laat lopen. Hierbij moet worden bedacht dat stikstof voor bedrijven bedrijfskapitaal vertegenwoordigt. Als een bedrijfsplan tot een toename van stikstofemissies leidt dan kan zonder een stikstofvergunning het plan niet doorgaan. Zo lang geen serieuze stikstofrekenregels gelden kan de (bedrijfsadviseur van een) ondernemer zijn eigen stikstofreken-som samenstellen, en die zal dan uiteraard zo worden ingericht dat de conclusie lijkt te kunnen worden getrokken dat de deposities niet toenemen. Gegeven de zwak functionerende omgevingsdiensten (zie: omgevingsdiensten) en de ruim beschikbare latente ruimte (zie: latente ruimte) bestaat ruime gelegenheid om slecht onderbouwde stikstofreken-sommen geaccepteerd te krijgen.

Het is uiteraard ook weer niet zo dramatisch dat elk bedrijf volledig zijn eigen reken-som kan samenstellen. De bedrijven zijn deels gebonden aan door het openbaar bestuur opgestelde rekenmethodes (aerius) en emissiefactoren (bijvoorbeeld vaste emissiefactoren voor wegverkeer, en stalemissies in de RAV). Echter, de aeriusberekening betreft enkel een depositieberekening, waarvan de uitkomst wordt bepaald door de ingevoerde emissies. Het probleem zit vooral in de gebrek aan controle op de ingevoerde emissies. En: in de RAV staan emissiefactoren voor stalsystemen waarover sterke twijfel bestaat of die emissiefactoren valide zijn. Verder geldt dat in veel gevallen onduidelijk is hoe de emissies in de referentiesituatie moeten worden vastgesteld omdat de vergunning daar geen duidelijkheid over geeft.

Ander voorbeeld: bij wegenprojecten moet worden gerekend met emissiefactoren als de weg in gebruik wordt genomen. Dat moment ligt meestal jaren in de toekomst. De overheid stelt de emissiefactoren voor toekomstige jaren vast. Het zal niet verrassen dat die zodanig zijn dat wegenprojecten altijd uitvoerbaar lijken te zijn. Kortom, de ruimte voor gerommel is erg groot.

Nu kunnen veel bedrijfsplannen die een stikstofreken-som weten neer te leggen waarbij de stikstofdeposities op papier niet toenemen zonder vergunning uitbreiden. Maar: bedrijven willen ook rechtszekerheid. Ze willen niet later geconfronteerd kunnen worden met de vaststelling dat toch wel een vergunningplicht blijkt te gelden.

Dit is de ca. 3.600 PAS-melders overkomen (zie: PAS-melder). Daarvoor is de positieve weigering bedacht. Er geldt volgens het bevoegde gezag geen vergunningplicht. Maar om de initiatiefnemers toch iets van een juridische bevestiging te geven heeft het openbaar bestuur bedacht wel een besluit te nemen waarmee de gevraagde vergunning positief wordt geweigerd. Normaal betekent het weigeren van een vergunning natuurlijk dat geen toestemming wordt verleend. Maar met een positieve weigering wordt geweigerd omdat geen vergunningplicht geldt. Dus de vergunning wordt geweigerd, maar het gevraagde mag wel doorgang hebben.

In het komende twee jaar zal de bestuursrechter zich moeten uitspreken over de juridische betekenis van het positieve weigeringsbesluit. Is de positieve weigering vergelijkbaar met de juridisch betekenisloze PAS-melding?

Of is het een zogeheten 'bestuurlijk rechtsoordeel', waar de vergunningaanvrager rechten aan kan ontleen? In de tussentijd zullen waarschijnlijk honderden projecten op basis van een zogenaamde positieve weigering gaan uitbreiden. Een ding zal hiermee duidelijk zijn geworden: het bestuursrecht piept en kraakt in al haar geledingen.

De oplossing voor deze kwestie is redelijk simpel. Schrap de wetswijziging van 1 januari 2020. De gevolgen van die wetswijziging die de Raad van State er aan heeft verbonden zijn kennelijk nooit bedoeld. Als de wetswijziging een vergissing is geweest dan dient die vergissing te worden hersteld.

Of anders: stel op basis van provinciebeleid een vergunningplicht voor interne saldering.

Hoewel meerdere oplossingen beschikbaar zijn wordt opnieuw geen initiatief genomen om een ongewenst effect te corrigeren.

Zie ook onder 'passende beoordeling', en onder 'emissiefactoren', en onder 'referentiesituatie', en onder 'salderen (intern en extern)', en onder 'PAS-melders', en onder 'vergunningplicht', en onder 'stikstof berekenen of bedrijfsniveau', en onder 'omgevingsdienst', en onder 'adviesbureau'.

31. prejudiciële vragen

Prejudiciële vragen stellen is een bijzonder verschijnsel in de rechtspraak bedoeld om rechtseenheid in het Europees recht te realiseren, maar gelijktijdig de rechtssoevereiniteit (onafhankelijk/zelfstandigheid) van de EU-lidstaten zoveel mogelijk te respecteren.

Burgers kunnen niet op eigen initiatief in beroep gaan bij het EU-Hof van Justitie te Luxemburg. Een rechtszaak komt enkel bij het EU-HvJ terecht op initiatief van een nationale rechter nadat die rechter prejudiciële vragen heeft gesteld aan het EU-HvJ. Een tweede mogelijkheid is het initiatief van de Europese Commissie nadat die een lidstaat in gebreke heeft gesteld. Deze tweede mogelijkheid laat ik hier onbesproken.

Een nationale rechter moet twijfels hebben over de wijze waarop een specifieke EU-richtlijn moet worden begrepen en toegepast in een concrete zaak, en legt die vraag dan voor aan het EU-HvJ middels prejudiciële vragen. Zoals ook is gebeurd in de PAS-uitspraak van de Raad van State die in mei 2017 een serie prejudiciële vragen had naar aanleiding van de Nederlandse PAS over de lezing en toepassing van de Europese Habitatrichtlijn (zie ECLI:NL:RVS:2017:1260 en ECLI:NL:RVS:2017:1259) en daarop in november 2018 antwoord heeft gekregen (ECLI:EU:C:2018:882). Op basis van die antwoorden heeft de Raad van State op 29 mei 2019 uitspraak gedaan over het PAS.

Die prejudiciële vragen gingen onder meer over de vraag of kon worden volstaan met een enkele passende beoordeling voor een langjarig en landelijk geldend vergunningenbeleid voor stikstof, en welke eisen aan die passende beoordeling moeten worden gesteld.

Zie ook onder 'Europees Hof van Justitie'.

32. Programma Aanpak Stikstof (PAS)

In 2019 door de rechter afgekeurd landelijk geldend beleidsprogramma met een tweeledig doel:

1. natuurvergunningenbeleidsprogramma
2. maatregelen om de stikstofschaade voor natuur aan te pakken

Eerder, in 2009, heeft de Raad van State een rode streep gezet door het natuurvergunningenbeleid voor ammoniak uit de veehouderij (ECLI:NL:RVS:2008:BD3576). Hierop zijn in 2009 een tweetal commissies aan het werk gezet (commissies Huys en Trojan, voorlopers van de commissie Remkes), wat via een 6-jarig politiek traject heeft geleid tot het Programma Aanpak Stikstof (PAS). Het PAS is per 1 juli 2015 van kracht is geworden.

Inzet van dat programma was om met zo minimaal mogelijk ambtelijke lasten toestemming te kunnen verlenen voor plannen of projecten waarbij ook stikstofemissies vrijkomen. Kern van dat programma is het rekenprogramma Aerius.

Met aerius werd (en wordt nog steeds) berekend hoeveel deposities optreden met een concreet plan of project, zoals bijvoorbeeld een uitbreidingsplan van een veehouderij. Het PAS had een looptijd van 6 jaar met een beoogde verlenging van 2 x 6 jaar, totaal 18 jaar) waarmee in heel Nederland gedurende 3 x 6 jaar alle juridische stikstoftransacties zouden worden geregeld. Het aerius-rekenprogramma was in samenhang met de hierna te noemen PAS-maatregelen bedoeld als één overkoepelende passende beoordeling voor alle in de daarop volgende zes jaar te verlenen natuurvergunningen. Dat is immers de juridische eis uit de Habitatrictlijn: er moet een passende beoordeling worden gemaakt die zeker stelt dat de betrokken natuurwaarden niet verder worden aangetast.

Het PAS omvatte bronmaatregelen en natuurherstelmaatregelen.

Met bronmaatregelen werd bedoeld emissiereductiebeleid. Die emissiereducties zouden voor de helft worden ingezet voor weer nieuwe bedrijfsuitbreidingen (ontwikkelingsruimte) en voor de andere helft bestemd zijn voor emissiereductie.

Daarnaast zouden ook natuurherstelmaatregelen worden genomen om de gevolgen van onder meer stikstofschaade te beperken. Daarbij kan gedacht worden aan plaggen, maaien, rooien enzovoort.

Onder meer omdat de effecten van het emissiereductiebeleid onzeker waren terwijl wel zekere nieuwe emissies werden toegelaten oordeelde de Raad van State het PAS onhoudbaar. In de Raad van State-uitspraak ECLI:NL:RVS:2017:1259, paragraaf 6.1 tot 6.17 wordt in enkele pagina's een zakelijke beschrijving gegeven van de PAS-systematiek. Zie ook onder 'natuurherstelmaatregelen'.

Opmerkingen:

Het PAS als het Ei van Columbus? Met één passende beoordeling alle stikstoftransacties voor de komende zes jaar denken te kunnen regelen?

Bestuurlijke hoogmoed en arrogantie of gewoon ernstig onbenul? In het kader van bestuurlijke verantwoording geen onbelangrijke vragen. Echter, de oorzaken van dit bestuurlijke falen ontbreekt tot op heden.

Met de broeigasgassen en het klimaatbeleid hebben wij te maken hebben met een enigszins vergelijkbare luchtmissieproblematiek (met wel nog verstrekkender gevolgen dan de natuurschade door stikstof). Er is geen enkele aanleiding om te denken dat de bestuurlijke mechanismen in de klimaatpolitiek anders werken dan in de stikstofpolitiek.

Daarom moet het onbegrijpelijk worden genoemd dat niet koersvast wordt aangestuurd op een onderzoek naar de oorzaken van het PAS-debacle. Niet alleen om een herhaling van een PAS-debacle te voorkomen, maar vooral om te vermijden dat diezelfde fouten zich in het klimaatbeleid gaan herhalen.

Terug naar het PAS: het PAS omvatte mede een serie maatregelen of voornemens tot maatregelen, onder te verdelen in twee categorieën: natuurherstelmaatregelen en bronmaatregelen. De bronmaatregelen waren deels bedoeld om emissies te reduceren en deels bedoeld als compensatie voor nieuwe emissietoename elders (ontwikkelingsruimte). Deze bronmaatregelen waren voorzien in de agrarische sector en betroffen voer- en bedrijfsmanagementmaatregelen (in 2020 opnieuw door de minister van LNV in stelling gebracht en korte tijd later weer teruggetrokken), extra eisen aan staltechniek en extra eisen aan mest uitrijden. De natuurherstelmaatregelen (herstelstrategieën) betreffen maatregelen in natuurgebieden om de gevolgen van de stikstofschaade te beperken. Belangrijke beperking hierbij is dat herstelmaatregelen in veel gevallen enkel meerwaarde hebben nadat eerst de te hoge deposities zijn aangepakt.

Natuurherstelmaatregelen uitvoeren terwijl nog langdurig ernstige overschrijding van de KD-waarden optreden is als dweilen met de kraan open. Bovendien zijn bij een aanzienlijk aantal natuurtypen geen betrouwbare natuurherstelmaatregelen beschikbaar (voorbeeld: Oude Eiken en Beukenbossen op droge zandgronden).

Een van de redenen waarom de rechter een rode streep zette door het PAS is het gegeven dat nieuwe depositietoenames werden toegestaan zonder dat daar daadwerkelijk gerealiseerde depositietoenames tegenover stonden.

Belangrijkste kritiek op het PAS was de onvoldoende depositiereductiedoelstelling.

Een ecologische onderbouwing voor de reductiedoelstelling ontbrak in het PAS.

Zie ook onder 'adviescommissie', en onder 'aerius', en onder 'beheerplan', en onder 'passende beoordeling', en onder 'Wet stikstofreductie en natuurverbetering', en onder 'vergunningplicht'.

33. Raad van State (Afdeling Bestuursrechtspraak)

Hoogste bestuursrechter in geschillen over (onder meer) natuur, milieu en ruimtelijke ordening. Besluitprocedures over natuurschade door stikstof zijn geregeld in de Wet natuurbescherming (Wnb). Tegen besluiten op basis van de Wnb kan in de meeste gevallen beroep worden ingesteld in twee instanties. Eerst moet beroep worden ingesteld bij de rechtbank. Tegen de uitspraak van de rechtbank kan eventueel hoger beroep worden ingesteld bij de Raad van State.

Soms moet ook nog eerst een bezwaarprocedure worden doorlopen bij de provincie. Dit is vaak het geval in verzoekprocedures om handhaving. In geval van onder meer bestemmingsplannen (gemeentebesluit) en tracébesluiten (ministersbesluit) kan daarentegen enkel bij de Raad van State beroep worden ingesteld, en staat dus slechts één enkele beroepsgang open, zonder hoger beroep.

De Raad van State heeft twee verschillende functies, wat verwarring oplevert. De Raad van State is naast bestuursrechter ook wetgevingsadviseur. Omdat de combinatie van beide functies op gespannen voet staat met de scheiding der machten (trias politica) zijn beide functies organisatorisch gescheiden. Het is de bedoeling dat een bestuursrechter niet ook optreedt in wetgevingsadvisering.

Opmerkingen:

Over bestuursrechtspraak bestaat veel discussie en onbegrip. Hoe ver kan en mag de bestuursrechter gaan in het beoordelen van overheidsbesluiten? Hoe verhoudt rechtsbescherming van de burger zich tot bestuurlijke belangen? De bestuursrechter is vaak erg terughoudend om niet op de stoel van de bestuurder te gaan zitten, maar dat wringt stevig met het belang van de rechtsbescherming.

Groot probleem hierbij is dat het bewijsrecht in het bestuursrecht zwak is ontwikkeld. Op de burger die een overheidsbesluit aanvecht rust vaak een onredelijk zware bewijslast. Vooral in complexe besluitvorming (tracébesluiten, bestemmingsplannen, PAS) is het als een titanenklus om de beroepsgronden compleet en goed onderbouwd aan de rechter voorgelegd te krijgen.

Vaak is bijzondere expertise noodzakelijk waar de burger niet altijd toegang toe heeft (hoge kosten, moeite hebben om een goede deskundige te vinden omdat veel Nederlandse deskundigen afhankelijk zijn van dezelfde overheid voor opdrachten). Maar ook de bestuursrechters missen te vaak de noodzakelijke expertise, tijd en/of middelen om de zaak zorgvuldig te behandelen.

Bij milieutechnische vragen kan de bestuursrechter nog wel een beroep doen op de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB). Rechtspraak in het omgevingsrecht is kwetsbaar. Dat kan op twee manieren worden benaderd. Als interessant en belangrijk omdat het dynamisch is en maatschappelijk van groot belang. Maar even juist is te stellen dat het uitermate zorgelijk is omdat dit duidelijk maakt dat rechtsbescherming in het bestuursrecht gebrekkig is geregeld. Zie ook onder 'positieve weigering'.

34. referentiesituatie

Stikstof wordt in juridische geschillen in veel gevallen gereduceerd tot een rekensom. Als middels een rekensom kan worden aangetoond dat de deposities op stikstofgevoelige natuur niet toenemen ten opzichte van de referentiesituatie dan geeft het bevoegde gezag (meestal de provincie, soms (o.a. vliegvelden) de minister van LNV. Belangrijke vraag is dan natuurlijk: wat is dan die referentiesituatie? Op basis van jurisprudentie (ECLI:NL:RVS:2010:BL9656 en ECLI:NL:RVS:2013:1891) is dit tot nu toe als volgt ingevuld:

- De eerder natuurvergunde situatie.
- Indien niet eerder een natuurvergunning is verleend: de vergunde stikstofemissies op het aanwijzingsmoment van de betrokken Natura 2000 zones (meestal tussen 1994 en 2004), dan wel de nadien vergunde situatie voor zover dat een lagere depositie veroorzaakt.

Ernstig probleem hierbij is dat uit rijksonderzoek is gebleken dat de vergunde situatie ca. 30 % meer emissies mogelijk maakt dan dat momenteel feitelijk optreden. Indien deze zogenaamde latente ruimte daadwerkelijk zal worden gaan benut (wat expliciet wordt toegestaan middels intern en extern salderen), dan zullen de emissies en deposities met tientallen procenten kunnen toenemen.

Zie verder onder 'stand still-jurisprudentie', en onder 'latente ruimte', en onder 'salderen (intern en extern)'.

35. Regeling ammoniak en veehouderij (RAV)

Om te kunnen bepalen hoeveel stikstof een bedrijf veroorzaakt zijn emissiefactoren nodig. Hoeveel stikstofemissie veroorzaakt een kip of een varken? Is er een verschil tussen de emissie van de legkip en een vleeskip (antwoord is ja).

Maakt het uit in wat voor soort stal de dieren staan (het antwoord: hierover bestaat onduidelijkheid).

Het ministerie van LNV heeft een lijst opgesteld van alle landbouwhuisdieren en stalsystemen. Per diercategorie en stalsysteem is een emissiefactor vastgesteld. Die emissiefactoren zijn te vinden in de Regeling Ammoniak en Veehouderij. Deze lijst bestaat al sinds eind jaren tachtig.

Voor de meest recente versie, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0013629/2021-06-02>. Al bijna 40 jaar voert de regering de stikstofemissiereductiebeleid, waaronder de ammoniakemissies uit de veehouderij.

Verkeer is een tweede belangrijke stikstofbron. Voor verkeer zijn per categorie ook emissiefactoren vastgesteld, Voor veel stikstofbronnen zijn de emissiefactoren onduidelijk (zoals bijvoorbeeld vliegtuigen).

Zie ook onder 'emissiefactoren'

Opmerkingen:

Over de werking van emissiearme stalsystemen bestaat controverse. Onderzoek heeft aangetoond dat onder andere luchtwassers in de varkenshouderij veel minder emissies reduceren dan dat de RAV stelt. De vergelijking met het Volkswagen-diesel schandaal dringt zich op. Ook de werking van emissiearme stalsystemen van melkveebedrijven staan ter discussie (de zogenaamde 'toervloeren'). Zie o.a. de rechtbankuitspraken ECLI:NL:RBNNE:2021:810 en ECLI:NL:RBMNE:2021:4505.

36. Richtlijn intern en extern salderen

Beleidsrichtlijn van provincies voor het verlenen van natuurvergunningen voor het onderdeel stikstof. Nadat het PAS door de Raad van State onverbindend is verklaard konden in veel gevallen geen besluiten meer worden genomen op natuurvergunningaanvragen. Hierop zijn de provincies gaan kijken naar het vergunningenbeleid voorafgaand aan het PAS. Die was gebaseerd op intern en extern salderen van de emissies op bedrijfsniveau (zie onder 'intern salderen' en 'extern salderen'). Kortom, een stikstofrekening op basis van eerder verleende vergunningen aan het betrokken bedrijf. De Richtlijn Intern en Extern Salderen stelt regels op voor het maken van een stikstofemissierekening op bedrijfsniveau.

Let op: dit gaat enkel over het vaststellen van de emissies, en niet over het vaststellen van de deposities (de neerslag van de stikstof op natuurgebieden). De deposities kunnen pas worden berekend met Aerius (zie onder 'Aerius') nadat eerst de emissies zijn vastgesteld. De richtlijnen voor Intern en Extern Salderen verschillen per provincie. De eerste versie was van december 2019. Door een aantal provincies is die versie enkel dagen later weer ingetrokken na boerendemonstraties bij provinciehuizen. Nadien zijn de richtlijnen meerdere keren gewijzigd. Op basis van de Logtsebaan-uitspraak van de Raad van State van 20 januari 2021 menen de provinciebesturen dat alle interne saldering vergunningvrij is. Daarom zijn door veel provincies de passages over interne saldering in de richtlijn geschrapt. Zie onder 'positieve weigering', en onder 'latente ruimte', en onder 'salderen (intern en extern)'.

Opmerkingen:

Op de Richtlijn bestaat scherpe kritiek. De richtlijn draagt nauwelijks bij aan emissiereductie. Het tegendeel is meer waar: de richtlijn laat veel ruimte voor toename van de emissies onder andere omdat het de latente ruimte ongemoeid laat. Met de beleidsrichtlijn wordt niets gedaan aan het sterk onderschatte probleem van de latente ruimte. Een tweede punt van kritiek is dat geen emissies worden afgeroomd bij intern salderen. Dat heeft tot gevolg dat mogelijke milieuwinst door inzet van milieutechniek volledig wordt ingezet voor bedrijfsuitbreidingen (100% opvullen van de milieuwinst), en niets ten goede komt aan de noodzakelijke emissiereductie. Een derde punt van kritiek is dat niet serieuze controle wordt uitgevoerd van door vergunningaanvragers geclaimde emissieruimte in de referentiesituatie.

Een vierde punt van kritiek is dat geen vergunningplicht is opgenomen voor interne saldering na de Logtsebaan-uitspraak van 20 januari 2021. Het is onbegrijpelijk dat in het vergunningenbeleid niet een veel krachtiger reductiebeleid is verwerkt.

37. RIVM en NMP

Het RIVM (Rijks Instituut Voor Milieuhygiëne) en het NMP (Natuur en Milieu Planbureau) zijn beiden rijksinstituten met de opdracht om metingen te doen, berekeningen en prognoses te maken, onderzoek te doen en adviezen te geven bij verschillende beleidsscenario's.

De cijfers en conclusies van het RIVM en het NMP zijn de basis van veel beleidsbeslissingen. Aan de cijfers en conclusies moeten daarom hoge wetenschappelijke eisen worden gesteld. Dat betekent dat de cijfers en conclusies zonder enige politieke druk tot stand zouden moeten komen.

Opmerkingen:

Omdat het RIVM enkel in opdracht van de regering werkt bestaat toch te vaak twijfel over de onafhankelijkheid van de adviezen en berekeningen. Te vaak wekken de rapporten van het RIVM en NMP de verdenkingen dat te sterk naar een conclusie toe is geredeneerd. Of, dat bijstellingen van metingen en berekeningen te eenzijdig in beleidsgunstige zin wordt bijgesteld.

Eerste voorbeeld: de rekenwijze van stikstofreductie door de 100-kilometermaatregel, met een afkap op 5 kilometer van de bron.

Tweede voorbeeld: de onderbouwing van de recente stelling dat alle ammoniakdepositieberekeningen kunnen worden beperkt tot 25 kilometer van de bron, terwijl eerder de berekeningen een veel groter gebied omvatten.

Derde voorbeeld: de onderbouwing van de stelling dat met de emissies vanwege bemesten geen sprake is van depositietoenames op Natura2000-zones.

Zie ook onder 'stikstofachtergrondconcentraties meten en berekenen'.

38. salderen (intern en extern)

De begrippen intern en extern salderen zijn nauw verwant met het begrip 'mitigatie'.

Met intern en extern salderen wordt bedoeld dat een stikstofrekening wordt gemaakt waaruit blijkt dat netto geen stikstofdepositietoename optreedt. In geval van intern salderen betreft het een depositierekening binnen het vergunde plan of project. In geval van extern salderen betreft het een depositierekening waarbij een depositieafname door projectlocatie A (saldogever) op een Natura 2000 zone wordt overgeheveld naar projectlocatie B (saldonemer), zodat per saldo geen enkele depositietoename op de betrokken Natura 2000 zone optreedt.

Een voorbeeld van intern salderen: een vergunde varkensstal met 1.000 varkens met een traditioneel stalsysteem waarbij 3,0 kg NH₃ per dierplaats per jaar optreedt veroorzaakt 3.000 kg NH₃ per jaar. Die stal wordt op dezelfde locatie ingewisseld voor een stal met 3.000 varkens en een stalsysteem die per dierplaats 1,0 kg NH₃ veroorzaakt. Hiermee wordt een nieuwe stal gebouwd met eveneens een emissie van 3.000 kg. En dienen die emissies als een nieuwe emissiebron te worden beoordeeld.

Maar de rechter redeneert anders.

Als de emissiepunten enz. verder gelijk blijven dan zal op papier een zelfde depositie optreden, ondanks dat drie keer zoveel varkens worden gehouden. Volgens de bestuursrechter verandert er niets in de gevolgen voor de natuur en kan interne saldering zelfs zonder vergunning worden uitgevoerd.

Opmerkingen:

Op bovengenoemde beoordeling bestaat zware kritiek. Want: de juistheid van de rekensom wordt in de praktijk door niemand gecontroleerd. De emissies worden niet gemeten zodat niemand weet welke emissies werkelijk optreden. Over de werking van emissiereducerende technieken bestaat in veel gevallen aantoonbaar onzekerheid, vooral in de agrarische sector.

Kortom, de representativiteitswaarde van de rekensom is onzeker. Op basis van een onzekere rekensom mag niet worden toegestaan dat een bedrijfswijziging zelfs zonder vergunning (lees: zonder controle) wordt gerealiseerd.

Voor extern salderen geldt een soortgelijk verhaal met als belangrijk verschil dat de rekensom twee of meer bedrijfslocaties betreffen. Opnieuw wordt een rekensom gemaakt, maar dan met verschillende projectlocaties.

Zowel bij intern en extern salderen moet dan beoordeeld worden wat de emissies zijn geweest in de referentiesituatie en de beoogde situatie. Het provinciebestuur is verantwoordelijk om deze rekensommen van vergunningaanvragers te controleren.

Zie ook onder 'mitigatie', onder 'stikstof rekenen op bedrijfsniveau', en onder 'omgevingsdienst' en onder 'Stand Still-jurisprudentie', en onder 'positieve weigering'.

39. stand still-jurisprudentie

De 'Stand Still jurisprudentie' is een belangrijke thema in het Nederlandse stikstofprobleem. Deze jurisprudentie komt op het volgende neer. Voor zover eerder een toestemming is gegeven voor een plan of project waarbij stikstof vrijkomt in een stikstofoverbelaste situatie is die vergunninghouder niet verplicht om die deposities te reduceren. De deposities mogen niet toenemen, maar het is ook niet verplicht om de emissies en deposities te reduceren.

Het bepalen of ja dan nee een depositietoename optreedt vindt plaats door een vergelijking te maken tussen de emissies en deposities op de referentiesituatie en de emissies en deposities in de beoogde (aangevraagde) situatie.

De referentiesituatie is de vergunde emissie op het moment waarop de betrokken Natura2000 zone is aangewezen als beschermd gebied. Dit is meestal een datum tussen 1994 en 2004. De vraag wat in de referentiesituatie kan worden aangemerkt als 'vergunde emissie' is oorzaak van veel rechtszaken.

Zie ook onder 'referentiesituatie', en onder 'intern en extern salderen'.

Opmerkingen:

De Stand Still-jurisprudentie is omstreden om de volgende reden. Een bedrijf kan vaak met milieutechnische middelen emissies op papier (juridisch) fors reduceren. En daarmee op papier emissiewinst creëren. Op basis van de stand still jurisprudentie mag de milieuwinst door milieutechniek volledig worden opgevuld met nieuwe emissies. Daarmee wordt de stikstofknoop enkel nog strakker gemaakt. Winst door milieutechniek kan later dan niet meer worden ingezet om de emissie te reduceren.

Het argument van de bestuursrechter voor deze jurisprudentielijn is de volgende.

Het ecologisch effect van een specifieke emissiebron kan vanwege de beperkte bijdrage ten opzichte van de totale deposities moeilijk worden vastgesteld.

Dit moet een inconsequent argument worden genoemd. Als in de beperkte stikstoftoename van een individueel plan of project wel een argument is te vinden om een vergunning voor stikstoftoename te weigeren, dan kan niet begrepen worden dat in geval van milieuwinst door de toepassing van milieutechniek niet de voorwaarde moet worden gesteld om een deel van de emissie (depositie)winst ten goede te laten komen aan de noodzakelijke emissie(depositie) reductie.

40. stikstof

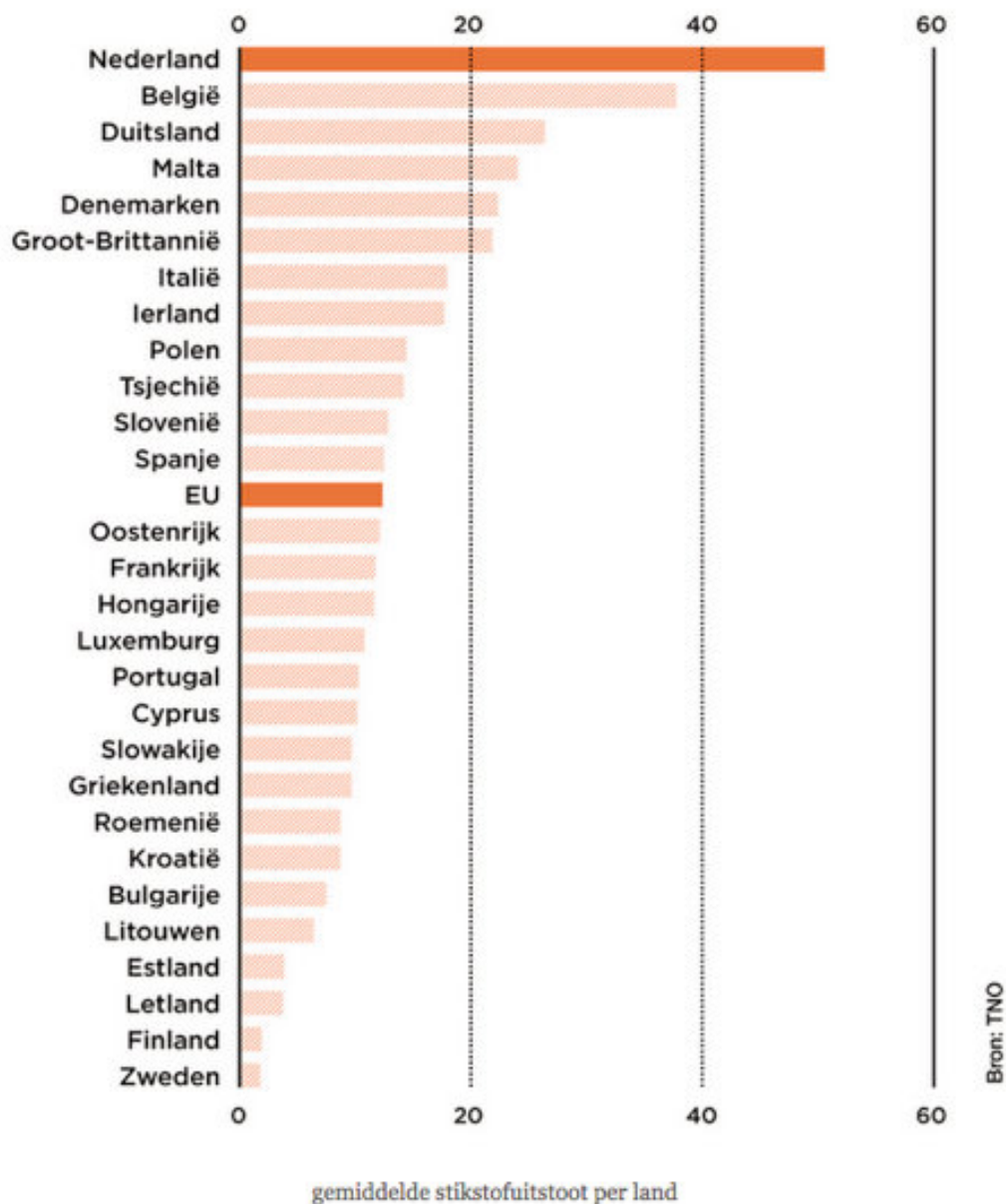
Stikstofconcentraties ontstaan voornamelijk door emissies van NO_x (stikstofoxiden) en NH₃ (ammoniak). NO_x ontstaat vooral uit de verbranding van fossiele brandstoffen (verkeer, industrie). NH₃ ontstaat vooral uit mest van landbouwhuisdieren. Maar ook door het toenemend gebruik van katalysatoren bij wegverkeer neemt de emissie van NH₃ uit wegverkeer toe.

Mensen hebben van stikstof onder andere een instrument weten te maken voor hogere landbouwproductie. Gelijktijdig is stikstof ook een groot ecologisch probleem geworden doordat de mest van grote concentraties landbouwhuisdieren hoge stikstofconcentraties in de lucht veroorzaken. Die emissies slaan neer (depositie) met verzurende, vermestende en toxische gevolgen voor flora en fauna.

Stikstof is vooral een Nederlands probleem, met als voornaamste oorzaak de ongekend hoge veedichtheid. De Nederlandse veestapel veroorzaakt 2/3e van de Nederlandse stikstofemissies. Een stikstofvergunning is uitsluitend noodzakelijk indien die stikstof een ecologisch probleem veroorzaakt. Daarom is een stikstofvergunningplicht in de veel andere EU-landen niet en in ieder geval veel minder urgent dan in Nederland. Zie ook onder 'stikstofgevoelige natuur'.

Gemiddelde stikstofuitstoot per land

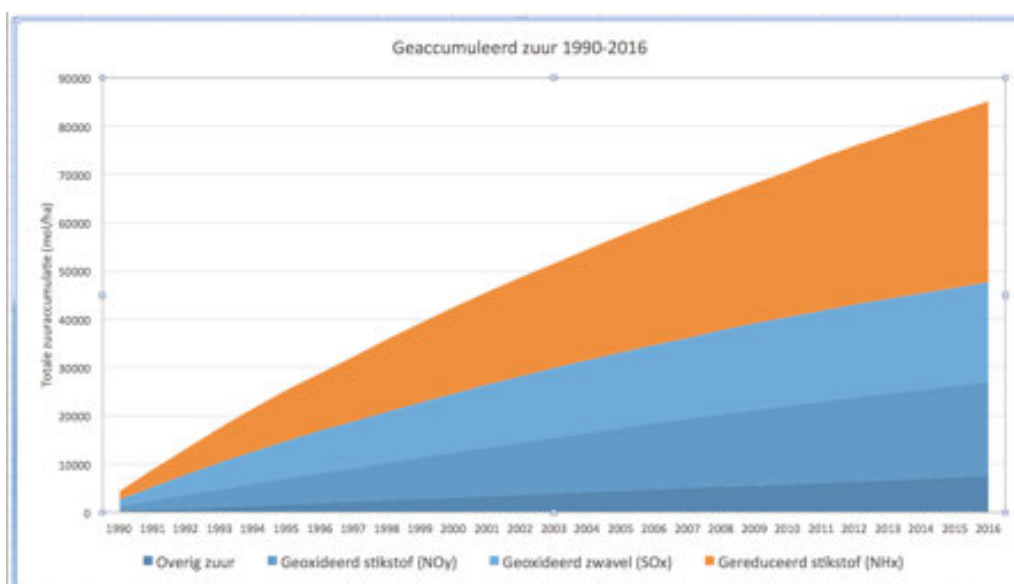
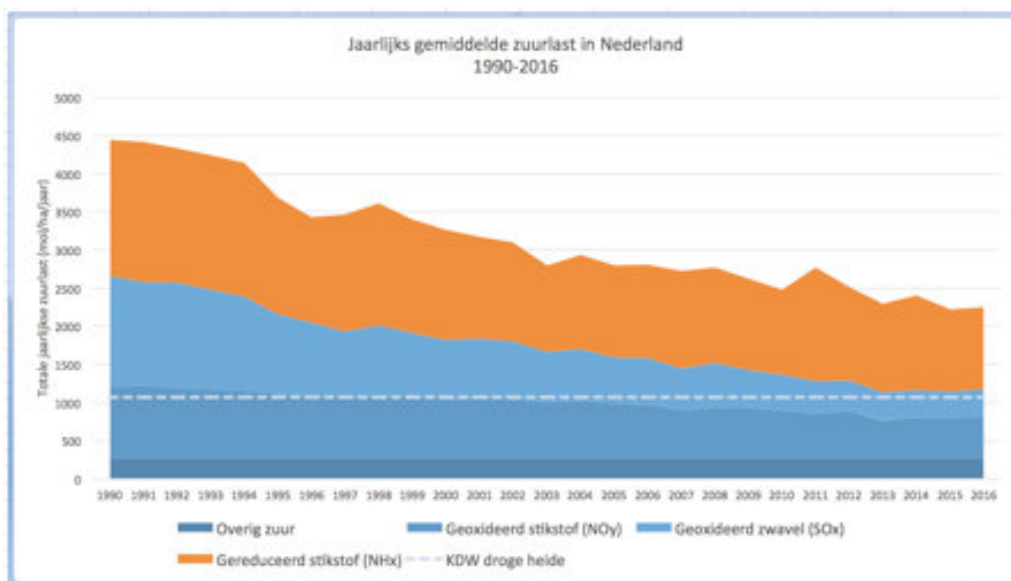
In uitgestoten kilo's per hectare per jaar



Opmerkingen:

Het is al vaker in de geschiedenis vertoond: van technische vindingen worden schadelijke effecten vaak pas erkend nadat eerst niet meer te negeren grote schade is aangericht. De vergelijking dringt zich op met de langdurige ontkenning van gezondheidsschade door roken of de langdurige ontkenning van gezondheidsschade door asbest.

Inmiddels is het stikstofprobleem al meer dan 40 jaar oud en ongewijzigd ernstig. De ernst van het ecologisch probleem laat zich makkelijk begrijpen als je je realiseert dat in een situatie van te hoge stikstofconcentraties de stikstofschade zich blijft ophopen en het probleem blijft groeien. Zie onderstaande twee grafieken.



In de eerste afbeelding wordt de gemiddelde jaarlijkse zuurlast is weergegeven. In de tweede afbeelding worden dezelfde jaarlijkse zuurlast weergegeven, maar dan geaccumuleerd. Bron: 'Is de bodemverzuring onomkeerbaar', vaktijdschrift Natuur, bos en landschap, april 2018, pag. 5-7.

Waar de eerste afbeelding bij sommigen wellicht enig optimisme oproept, moet worden vastgesteld dat de tweede afbeelding een meer reëel beeld van de fysisch-ecologische bodemgesteldheid weergeeft.

Conclusie: er is thans onder geen beding sprake van ecologisch herstel. De verslechtering door de overbelasting aan stikstof blijft toenemen. Daar doet de daling van de jaargemiddelde bijdrage niets aan af zolang die jaargemiddelden de KD-waarden fors blijven overschrijden.

Hierin is cruciaal te noemen dat naarmate de duur en ernst van de overschrijding van de KD-waarden toenemen, het punt dichterbij komt dat onomkeerbare ecologische gevolgen optreden. Er dient rekening mee te worden gehouden dat voor een aantal natuurtypen dat punt reeds is gepasseerd, en die natuurtypen - gegeven de vervuilde bodem - hooguit kunstmatig in leven kunnen worden gehouden, zonder reëel perspectief op autonoom voortbestaan.

Hierbij kan een vergelijking worden gemaakt met obesitas: op het moment dat minder teveel wordt gegeten dan blijft de gezondheidsschade toenemen. De ecologische stikstofschaade kan pas worden aangepakt nadat de te hoge stikstofconcentraties zijn gereduceerd tot een ecologisch aanvaardbaar niveau. Tot die tijd is het als dweilen met de kraan open.

41. stikstof, achtergrondconcentraties, meten en berekenen

Hoe ernstig is het stikstofprobleem? Hoe meet je de stikstofconcentraties in de lucht? En: hoe meet je hoeveel stikstof neerslaat in natuurgebieden? Dit is noodzakelijke kennis is om het stikstofprobleem aan te pakken. Deze cijfers moeten betrouwbaar en verifieerbaar zijn.

Stikstofconcentraties worden op meerdere manieren vastgesteld. Stikstof wordt gemeten, berekend en ook gefotografeerd middels satellieten. Met satellieten kunnen concentraties van stoffen worden vastgesteld. Deze foto's helpen om de metingen en berekeningen op juistheid te controleren.

Metingen worden gedaan middels een meetnet. Verspreid over het land staan meetlocaties, waarmee verschillende stoffen worden gemeten zoals ammoniak en stikstofoxiden, maar bijvoorbeeld ook fijnstof. Daarnaast is ook kennis beschikbaar over de emissiebronnen.

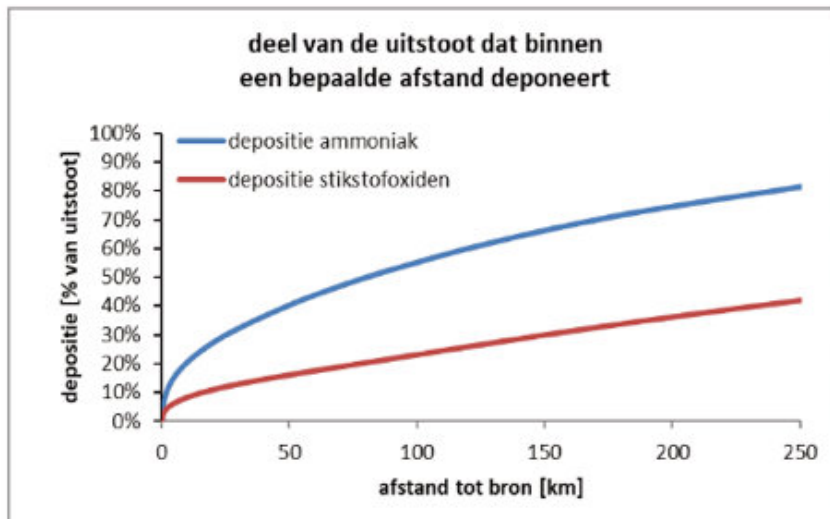
Er worden bijvoorbeeld berekeningen gemaakt van wegverkeer op basis van aantallen en soort auto's en gereden snelheid.

Opmerkingen:

Het bepalen van stikstofconcentraties in de lucht is uiteraard minder ingewikkeld dan te bepalen hoeveel daarvan ook daadwerkelijk neerslaat in natuurgebieden (deposities). Het belang van de betrouwbaarheid van dergelijk onderzoek is groot. Daarbij moet wel ook worden bedacht dat het optreden van ecologische schade door hoge stikstofconcentraties op basis van meer dan 40 jaar internationaal wetenschappelijk onderzoek als een onweerlegbaar feit moet worden beschouwd. De actuele wetenschappelijke discussie richt zich met name op de vraag in welke mate een afzonderlijke emissiebron verantwoordelijk kan worden gehouden voor een specifieke depositie. Dus de kwantificering van de depositie in relatie tot de bron. Uiteraard is voor vergunningbesluiten van belang goede kennis te hebben hoe die stikstofemissies en deposities zich meer precies verspreiden en gedragen. Dit zijn onderwerpen voor specialistische wetenschappelijke literatuur. Het RIVM speelt hierin een centrale rol. Het voert te ver hier dieper op in te gaan. De uitkomsten vormen de basis van het acrius rekenmodel. Zie ook onder 'acrius' en onder 'RIVM' en onder 'emissiefactoren'.

42. stikstof, berekenen op bedrijfsniveau

Te hoge concentraties stikstof geven een ecologisch probleem. Om vergunningenbeleid te kunnen opstellen is het nodig te weten welke deel van de deposities in een Natura 2000 zone kunnen worden toegeschreven aan een individueel bedrijf. Om dat te kunnen vaststellen zal moeten worden gemeten en/of gerekend. In de vergunningpraktijk worden individuele bedrijfsdeposities enkel berekend op basis van emissiefactoren. Individuele bedrijfsdeposities in Natura 2000 zones zijn niet of nauwelijks te meten. Wel kunnen bedrijfsemissies worden gemeten, om vervolgens te berekenen hoeveel van die emissies zullen neerslaan op het Natura 2000 gebied. Stikstofoxiden en ammoniak verspreiden zich over heel grote afstanden. Op 100 kilometer afstand van de bron is pas ca. 2/3 van de ammoniak neergeslagen en 1/2 van de stikstofoxiden. Hieruit volgt dat het stikstofprobleem vooral een cumulatief probleem is, dat niet kan worden opgelost met het opheffen van een klein aantal piekbelasters. Zie ook onder 'emissiefactoren' en onder 'intern en extern salderen'.



Figuur 3 Deel van de stikstof dat voor dezelfde lage bronnen als uit figuur 1 over grotere afstand deponert.

Opmerkingen:

MOB en ver. Leefmilieu hebben scherpe kritiek op het nu gevoerde beleid dat het ecologisch probleem tot een juridisch probleem reduceert, en het juridische probleem vervolgens weer reduceert tot een stikstofreksom. Vrijwel alle verleende natuurvergunningen zijn in essentie weinig meer dan een stikstofreksom.

Kort toegelicht: inzet kan en moet uitsluitend zijn de oplossing van het ecologisch probleem. Kortom, het fors reduceren van de stikstofdeposities. Dit kan uiteraard niet op stel en sprong. En uiteraard zijn hiermee meerdere belangen gemoeid, die niet zomaar opzij kunnen worden geschoven. De overige belangen zijn zaken om goed rekening mee te houden. Maar emissiereductie dient onmiskenbaar de rode lijn in het beleid te zijn. Dat is nu alles behalve het geval. Als er al een rode lijn in het beleid is te ontdekken dan is dit conservering van de bestaande emissies.

Het actuele stikstofbeleid richt zich hoofdzakelijk op het kunnen blijven bestaan van talloze nieuwe stikstofgerelateerde activiteiten, zoals wegen- en huizenbouw, bedrijfsuitbreidingen en festivals.

En om die activiteiten te kunnen blijven bestaan worden op basis van schimmige rekenregels rekensommen gepresenteerd die op papier de indruk wekken dat de emissies niet toenemen (stikstof-witwasrapporten).

Een van de hoofdproblemen is de latente ruimte: er zijn veel meer emissies vergund dan gerealiseerd. De meest recente schattingen noemen een percentage van meerdere tientallen procenten. LNV staat toe dat ook met deze latente ruimte mag worden gerekend. Dat betekent een zekere toename van de emissies en deposities.

Een tweede hoofdprobleem is dat de bedrijfsemissies vrijwel nooit gemeten worden. In de meeste gevallen worden bedrijfs- of projectemissies enkel berekend op basis van omvang en vaste emissiefactoren bedrijfs- of project. Bijvoorbeeld een mestvarkens zwaarder dan 25 kilo in een stal zonder milieutechniek wordt standaard een vaste emissie van 3,0 kilo toegekend, ongeacht het voedermenu en wijze van mestopslag.

Provincies en LNV draaien zichzelf steeds meer vast in niet-verifieerbare stikstofrekeningen met het sterke risico dat de deposities zullen toenemen vanwege de latente ruimte. Beleid ontbreekt om ook de emissies en deposities serieus te reduceren. En: natuurherstelmaatregelen zijn dan als water naar de zee dragen zolang de deposities niet worden gereduceerd tot nabij de per natuurtype vastgestelde depositiewaarde. De conclusie moet zijn dat het bestuur opnieuw twee kostbare jaren heeft laten passeren.

43. stikstofgevoelige natuur

Wat maakt natuur stikstofgevoelig? Natuurschade door stikstof kan op verschillende manieren werken. De stikstof die op de bodem neerslaat wordt opgenomen door de wortels van de planten en hebben een toxisch effect op de plantengroei. Stikstof kan worden gezien als plantendrugs. De stikstof heeft daarnaast ook gevolgeffecten voor de mineralenhuishouding van de bodem. Stikstof gaat reacties aan met andere bodemstoffen.

Een tweede effect van hoge stikstofconcentraties is verdringing. Er zijn planten zoals brandnetels, distels en grassen die juist erg goed groeien door veel stikstof, en daardoor veel andere plantensoorten verdringen.

Stikstofschaadte wordt al meer dan 50 jaar internationaal wetenschappelijk onderzocht. Mede doordat ecologische stikstofschaadte het sterkst optreedt in Nederland hebben Nederlandse wetenschappers een vooraanstaande rol in het internationale onderzoek. Veel van deze wetenschappers zijn verbonden aan de WUR te Wageningen.

Een van de belangrijkste rapporten is 'Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000' *. Hierin wordt een overzicht gegeven van alle natuurtypen en de Kritische Depositiewaarden (KD-waarden) voor zover de natuurtypen stikstofgevoelig zijn. De KD-waarden variëren van ca. 400 mol tot 2.400 mol.

* H.F. van Dobben et al. Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 2397

Ter vergelijking: De gemiddelde stikstofconcentraties in Nederland is ca. 1.500 mol, met een bandbreedte van ca. 750 mol (Waddeneilanden) tot ca. 2.750 mol (Peelgebieden). Deze KD-waarden zijn door de rechter als criterium aanvaard om te bepalen of op het onderdeel stikstof gesproken kan worden over een gunstige staat van instandhouding. Zie ook onder 'natuurtypen' en onder 'KD-waarden' en 'gunstige staat van instandhouding'.

44. stikstofplannen en -onderzoeken (GP, NM, LTO, WWF, Erisman-Strootman)

Er zijn in de afgelopen twee jaar enkele onderzoeksrapporten gepubliceerd door maatschappelijke organisaties die proberen een (deel)antwoord te geven hoe de stikstofschaadte zou moeten worden aangepakt. Ik noem enkele titels, de rapporten zijn te vinden op het internet.

- Ecorys, Betaalbaar Beter Boeren, Greenpeace, januari 2021
- Dr. A.B. van den Burg et al., Stikstof en natuurherstel, Onderzoek naar een ecologisch noodzakelijke reductiedoelstelling van stikstof, 2021
- LTO, ver. Natuurmonumenten e.a., Een duurzaam evenwicht, Versnellingsakkoord stikstofemissiereductie 2021 – 2030 (Mei 2021)
- J.W. Erisman en B. Strootman, Naar een ontspannen Nederland, WUR 2021

Zie ook onder 'Spoedwet aanpak stikstof'.

Opmerkingen:

De normale gang van zaken zou moeten zijn dat het ministerie en provincies met een goed onderbouwd en ambitieus conceptplan komen nadat eerst alle betrokken partijen (bedrijfsleven, natuurorganisaties, wetenschappers) zorgvuldig zijn gehoord, deels los van elkaar en deels in elkaars aanwezigheid. En dat uit die betrokken partijen enkel mensen worden toegelaten met voldoende kennis van zaken en een constructieve opstelling om het ecologisch probleem op te lossen. Dus de stoorzenders op de gang laten staan.

LNV heeft tot nu toe enkel commissies aan het werk gezet. Tot nu toe is het niet met een serieus eigen beleidsplan in de openbaarheid getreden. Erger: de minister van LNV heeft in het openbaar verklaard niet te zullen inzetten op krimp van de veestapel. Daarmee heeft ze zichzelf politiek volledig klem gezet, aangezien er geen andere serieuze mogelijkheden beschikbaar zijn om de emissieconcentraties te reduceren.

Daarnaast heeft LNV de Spoedwet aanpak stikstof gelanceerd. Ook de ambities van die wet zijn niet serieus te nemen omdat niet is onderbouwd welke reductie minimaal noodzakelijk is. Er is veel onderzocht maar de basisvraag is tot nu toe niet gesteld.

45. vergunningplicht

Een vergunningstelsel (of: een voorafgaande toestemming) is een belangrijk instrument van een openbaar bestuur om zaken te reguleren. Dat gaat dan om activiteiten die in principe kunnen worden toegelaten, maar enkel (soms zeer streng) gereguleerd. Voorbeelden zijn autorijden (rijbewijs) of het andere uiterste: het bouwen van een kerncentrale (diverse vergunningen). Met een voorafgaande toestemming tracht het openbaar bestuur zaken in goede banen te leiden. Dit heeft een groot aantal bijkomende voordelen. Het openbaar bestuur weet dan ook wat waar wordt gedaan.

De overheid weet precies hoeveel rijbewijzen zijn afgegeven, en wie wel en wie niet een rijbewijs heeft. Een tweede voordeel van een vergunning is dat aan de vergunning of toestemming voorschriften of voorwaarden kunnen worden verbonden waar de aanvrager zich aan moet houden. Kortom, de vergunning is voor de overheid een belangrijk instrument om zaken te regelen en te controleren.

Opmerkingen:

In de afgelopen honderd jaar is de staat dermate veel zaken gaan regelen dat het overzicht soms flink zoek is. Dit verklaart de druk uit de samenleving (en dan met name het bedrijfsleven) of het wellicht niet wat minder kan. En: Nederland is lid van de EU. Dat heeft tot gevolg dat Nederland uitvoering moet geven aan regelingen die internationaal zijn afgesproken. Zoals vaak in de krant klachten zijn te lezen van gemeentebesturen over wat de regering hen oplegt en daar veel te weinig geld voor krijgen (recent voorbeeld: Wet maatschappelijke ondersteuning, WMO) zo bestaat er ook onwilligheid van de Nederlandse regering om toepassing te geven aan sommige EU richtlijnen, hoewel Nederland medeverantwoordelijk is voor de totstandkoming van die richtlijnen. Daar is de Habitatrichtlijn een scherp voorbeeld van. Meerdere keren is Nederland in gebreke gesteld in het toepassing geven aan de Habitatrichtlijn.

Waarom dit hele verhaal over vergunningen en EU-richtlijnen die soms door de regering tegen heug en meug worden uitgevoerd? Het antwoord: de Habitatrichtlijn heeft een vergunningplicht voor natuurschadelijke activiteiten geïntroduceerd. Het zal misschien verbazen, maar dat is niets minder dan een fundamentele verandering in omgevingsrecht.

De overheid en politiek heeft in grote meerderheid mensen rondlopen die zijn ingesteld op het dienen van mensenbelangen. Bestuurders en ambtenaren met een scherp oog voor de belang van planten en dieren zijn (zeer) zeldzaam. De enkele ambtenaar of bestuurder die wel in staat is om vanuit een ecologisch belang te denken en handelen kan zich zelden staande houden te midden van zijn of haar collega-bestuurders en -ambtenaren. Hierbij moet worden bedacht dat 'denken en besluiten' vanuit het natuurbelang inzicht en ervaring vraagt. En dan niet alleen inzicht in ecologie maar ook inzicht in het bestaande oerwoud aan beleid. Waar moet in het beleid worden ingegrepen om serieus resultaat te bereiken? Deze kennis is bij de meeste bestuurders volkomen afwezig. In veel gevallen komen bestuurders niet verder dan nog meer geld reserveren voor 'natuurherstel'. Maar 'natuurherstel' is als dweilen met de kraan open als de oorzaken van natuurschade niet worden weggenomen.

Ecologische kennis kan ook nauwelijks worden gekocht. Commerciële adviesbureaus hebben zelden mensen rondlopen met serieuze ecologische inzichten. Commerciële adviesbureaus redeneren vanuit het belang van hun opdrachtgever. En dat zijn geen ecologische belangen. Er moet in volle ernst rekening mee worden gehouden dat veel adviesbureaus doodeenvoudig niet in staat zijn om betrouwbaar te adviseren over ecologische belangen.

Terug naar de vergunningplicht. Met het bovenstaande wordt een begin van inzicht gegeven in het gegeven dat het vergunningenbeleid een belangrijk instrument is in het natuurbeleid en waarom de Nederlandse regering (en ongetwijfeld ook veel andere EU-landen) nog een lange weg te gaan heeft. Zie ook onder 'positieve weigering' en onder 'vrijstelling vergunningplicht'.

46. vrijstelling vergunningplicht

Er moet uiteraard ergens een grens getrokken worden wat wel en niet vergunningplichtig is. Die grens moet bij voorkeur een redelijke en werkbare grens zijn. Alle stikstofemissies vergunningplichtig stellen is onredelijk en onwerkbaar. Wat is dan een goede grens?

Het antwoord op die vraag is ook afhankelijk van het gevoerde reductiebeleid. Naarmate ambitieuzer en effectiever reductiebeleid wordt gevoerd is denkbaar dat een ruimere grens kan worden gesteld voor vrijstelling.

Een vrijstelling kan zowel een drempelwaarde zijn als een activiteit. Een drempelwaarde is een depositiewaarde waaronder geen vergunningplicht geldt. Let op: geldt die drempelwaarde dan enkel voor de uitbreiding of voor de totale bijdrage van het bedrijfsplan of project?

Dat kan een groot verschil maken. Onder het PAS gold een diffuse vrijstelling van 0,05 dan wel 1,0 mol, afhankelijk van andere omstandigheden.

Een vrijstelling kan ook betrekking hebben op een specifieke activiteit. De regering heeft al meer dan 5 jaar het voornemen emissies vanwege beweiden en bemesten vrij te stellen van de vergunningplicht. En, per 1 juli 2021 zijn de emissies als gevolg van bouwactiviteiten vrijgesteld van vergunningplicht.

Beide (voornemens tot) vrijstelling zijn onderwerp van beroep bij de rechter. Zie ook onder 'drempelwaarde' en onder 'vergunningplicht'.

Opmerkingen:

Een belangrijke reden waarom de regering en provincies graag zo veel mogelijk activiteiten willen vrijstellen van vergunningplicht is de wens om administratieve lasten (vergunningprocedures) te beperken. In dit licht moet ook het beleidsoffensief begrepen worden van regering en provincies om zoveel mogelijk natuurschadelijke activiteiten vergunningvrij te verklaren. Dat roept de vraag op: waar ligt de grens wat redelijkerwijs wel en wat niet vergunningvrij kan worden verklaard? Wanneer schiet de regering te ver door in de wens administratieve lasten te minimaliseren?

47. verzoek om handhaving Wet natuurbescherming

Organisaties met een natuurbehoudoelstelling kunnen bij het bevoegde gezag verzoeken om handhaving van de Wet natuurbescherming. Hiervoor gelden procesrechtelijke regels die zijn te vinden in de Algemene wet bestuursrecht.

In de afgelopen jaren zijn vele duizenden bedrijven uitgebreid met ook een toename van de stikstofemissies zonder dat daar een vergunning voor is aangevraagd. Dit betreft vliegvelden, biomassacentrales en ook meerdere duizenden agrarische bedrijven.

Afhankelijk van de ligging en de emissieomvang van het bedrijf of project geldt de natuurvergunningplicht al vanaf eind jaren negentig. Een project of bedrijf dat zonder de vereiste vergunning in werking is mag niet in werking zijn, en zou in principe de activiteiten moeten staken. In een aantal gevallen is het project of bedrijf wellicht legaliseerbaar door alsnog een vergunning te verlenen. Het is onwaarschijnlijk dat alle illegale bedrijven volledig gelegaliseerd kunnen worden. Indien alle illegale bedrijven een vergunning zou worden verleend dan zou daarmee de vergunde stikstofruimte nog verder toenemen.

Naast (gedeeltelijke) sluiting bestaat ook de mogelijkheid extra emissie-eisen aan bedrijven te stellen. Extra emissie-eisen stellen is al vele decennia een belangrijk deel van het milieubeleid.

Opmerkingen:

Handhaving van het natuurbeschermingsrecht is vaak een juridische schijnvertoning. Enkel met zeldzame vasthoudendheid worden soms concrete resultaten bereikt. Dit houdt onder meer verband met 'concreet zicht op legalisatie'-jurisprudentie. Tegen illegale bedrijven wordt niet of zeer zwak opgetreden. Het voert te dit hier uitvoerig te bespreken. De uiterst zwakke handhaving van de Wet natuurbescherming is een van de belangrijke oorzaken voor het kunnen ontstaan van het Nederlandse stikstofdebaacle. Zie ook onder 'PAS-melders', en onder 'verzoek intrekken of wijzigen natuurvergunning'.

48. verzoek intrekken of wijzigen natuurvergunning

Organisaties met een natuurbehoudoelstelling kunnen bij het bevoegde gezag verzoeken indienen om intrekken of wijzigen van een Wet natuurbeschermingsvergunning. Hiervoor gelden procesrechtelijke regels die zijn te vinden in de Algemene wet bestuursrecht.

De grondslag voor het verzoek om intrekking van een Wnb-vergunning staat in artikel 5.4 Wet natuurbescherming. Uiteraard maakt een verzoek om intrekking van een vergunning het meeste kans indien het een zeer hoge depositie betreft in een ernstig overbelaste situatie.

Een belangrijke recente uitspraak over het al dan niet moeten intrekken van een Wnb-vergunning betreft ECLI:NL:RVS:2021:71. In vervolg hierop, zie de uitspraak rechtbank Utrecht, ECLI:NL:RBMNE:2021:4524.

Zie ook onder 'verzoek om handhaving Wet natuurbescherming'.

49. Wet stikstofreductie en natuurverbetering*

De Wet stikstofreductie en natuurverbetering is op 1 juli 2021 van kracht geworden en regelt onder meer een serie wijzigingen van de Wet natuurbescherming. Met deze wet wordt een beleidsdoel gesteld om in 2030 50% van het Nederlandse Natura 2000 grondoppervlak het teveel aan stikstofneerslag opgeheven te krijgen, en in 2035 een oppervlak van 75%.

* <https://wetten.overheid.nl/BWBR0044970/2021-07-01>)

Tweede element van de wet: er wordt een programma aangekondigd om de 3.600 illegale PAS-melders te legaliseren. Derde element: er wordt een wettelijke basis gelegd voor een stikstofbank. Vierde element: emissies door bouwhandelingen worden vergunningvrij verklaard. Vijfde element: er wordt een natuurherstelmaatregelenpakket aangekondigd.

Opmerkingen:

Is een ministerie in staat om te leren van eerder gemaakte fouten? Is een ministerie dat al 20 jaar faalt in een serieuze aanpak van stikstofschaad in staat om het nu beter te doen? Of is het ministerie van LNV wellicht zelf onderdeel van het probleem geworden? Antwoorden op deze vragen zijn nodig om de rol van het ministerie van LNV in het stikstofbeleidsdebat te kunnen ontwarren.

Bij reductie-ambities wordt geen ecologische onderbouwing gegeven. Waarom is het voldoende om in 2030 slechts 50% van de natuurgebieden de stikstof voldoende te reduceren? Ecologische wetenschappers hebben verklaard dat deze ambitie onvoldoende is. Bovendien geeft LNV geen milieutechnische onderbouwing voor de maatregelen waarmee de emissiereducties zouden moeten worden gerealiseerd. Dit wordt hier kort toegelicht.

De reductieambitie mist een ecologische onderbouwing. LNV heeft nooit onderzocht wat de ernst is van de historisch opgebouwde stikstofschaad. De mineralenhuishouding in de bodem van natuurgebieden is in veel gevallen gewijzigd door een decennialange opname van stikstof. LNV weet niet hoe veel langer te hoge stikstofconcentraties kunnen worden toegelaten totdat een fataal omslagpunt is bereikt en de natuurtypen definitief zullen zijn verdwenen.

Bovendien heeft LNV een onvolledig beeld welke rol natuurherstelmaatregelen (herstelstrategieën) kunnen spelen in de aanpak van de stikstofschaad. Het is zeker dat niet voor alle stikstofgevoelige natuurtypen natuurherstelmaatregelen beschikbaar zijn. Ook is zeker dat natuurherstelmaatregelen in veel gevallen enkel beperkt toepasbaar zijn. Ook is zeker dat natuurherstelmaatregelen in geval van langdurig voortgezette te hoge stikstofconcentraties gelijk staat aan dweilen met de kraan open. Deze zekerheden zijn niet terug te vinden in de wet. Dat maakt de effectiviteit van een groot deel van de aangekondigde natuurherstelmaatregelen hoogst onzeker.

Daarnaast leunt de Wet stikstofreductie en natuurverbetering sterk op de gedachte dat met milieutechnieken grote reducties mogelijk zijn, met name in de veehouderijsector. De agrarische sector veroorzaakt ca. 2/3 (60-65 %) van de landelijke stikstofemissies.

Daar is de meeste winst te halen. LNV heeft geen onderzoek laten doen naar wat anno 2021 realistisch nog verwacht kan worden van milieutechniek.

LNV claimt dat 2/3 van de emissiereductie-ambitie kan worden gerealiseerd middels agrarische milieutechnieken zonder dat daar een serieuze onderbouwing voor wordt gegeven.

Hierbij moet tevens worden bedacht dat draagvlak voor toepassing van milieutechnieken in de agrarische sector erg laag is. Bij een ondernemer die kosten moet maken en moeite moet doen voor zaken waar die geen vertrouwen in heeft moet je ernstig rekening houden met smokkelen en fraude. Samengevat: het realiteitsgehalte van milieutechnieken is zwak onderbouwd. En voor zover de technieken wel beschikbaar zijn is het draagvlak voor toepassing van die technieken zwak.

Er is meer aan de hand. Bij veel bestuurders lijkt de onjuiste gedachte te leven dat vergunningen voor de eeuwigheid zijn verleend. Dat is klinkklare onzin. Het instrument van de vergunningverlening is bedoeld om zaken en problemen te reguleren. Het kan noodzakelijk zijn om problemen op te lossen door vergunningen in te trekken, deels in te trekken dan wel extra voorwaarden aan een eerder verleende vergunning te verbinden. Indien een vergunning gedurende meerdere jaren niet wordt gebruikt dan is er geen enkele goede reden te noemen om die vergunning dan niet in te trekken. Dat moet uiteraard op een redelijke basis gedaan worden. En zonder de cowboys ruimte te geven voor vergunningenspeculatie.

Immers: stikstofvergunningen vertegenwoordigen voor het bedrijf zelf bedrijfskapitaal. Maar dat betekent uiteraard niet dat de belastingbetaler moet gaan betalen om de natuurvergunningruimte in te perken. Stikstofemissies staan voor natuurschade. Een vergunning voor het veroorzaken van natuurschade betreft een publiek goed. Op een publiekrechtelijke vergunning kan geen eigendomsclaim worden gelegd. Door dit niet te regelen in de Wet stikstofreductie en natuurverbetering wordt opnieuw kostbare tijd verloren.

50. Wet natuurbescherming (Wnb)

De Wet natuurbescherming geldt sinds 1 januari 2017 en is (onder meer) de Nederlandse uitwerking van de Habitat- en Vogelrichtlijn, met als doel Europese natuur en biodiversiteit te behouden en beheren. Voor de wettekst, zie www.wetten.nl.

Deze wet heeft twee voorgangers: de Wet natuurbescherming 1967 en de Wet natuurbescherming 1998. De Wet natuurbescherming 1967 heeft de eerste 30 nauwelijks praktijkwaarde gehad. Pas met de Habitat- en Vogelrichtlijn heeft de wettelijk bescherming van natuur een serieuzer profiel gekregen, onder meer door de Europeesrechtelijk ingestelde vergunningplicht voor natuurschadelijke activiteiten. Omdat het bevoegd gezag (toen nog: de minister van LNV) geen uitvoering gaf aan die vergunningplicht zijn sinds omstreeks 2005 natuurorganisaties (Vereniging Leefmilieu, Mobilisation en werkgroep Behoud de Peel) begonnen met het indienen van verzoeken om handhaving vanwege illegale bedrijfsuitbreidingen. Tegen de daarop volgende weigeringsbesluiten van de minister werd beroep ingesteld bij de rechter, die in de meeste gevallen werden gewonnen. Dit leidde vervolgens via het 'Toetsingskader Ammoniak en Natura 2000' uit 2007 en de afkeuring van dat toetsingskader door de bestuursrechter in 2008 uitspraak van 2 juni 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD3576. Die uitspraak is een voorloper van de PAS-uitspraak van 29 mei 2019. Dit heeft vervolgens geleid tot het PAS, in werking getreden op 1 juli 2015. Vervolgens is ook door het PAS een rode streep gezet. Het PAS-debacle heeft er wel voor gezorgd dat de Wet natuurbescherming een meer volwassen wet is geworden. Zie ook onder 'Habitatrichtlijn' en onder 'prejudiciële vragen'.

Opmerkingen:

Stikstofreductiebeleid bestaat al sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw. Dit is toen uitsluitend geregeld via de Wet milieubeheer en de voorganger daarvan: de Hinderwet. Middels de Ecologische Richtlijn (1987) en de Interimwet Ammoniak en Veehouderij (1994) werd aan bedrijven emissiereductieplichten opgelegd. De Interimwet Ammoniak en Veehouderij regelde tevens de legalisatie van de toen duizenden bedrijven die zonder milieuvergunning waren uitgebreid. Opmerkelijk: 25 jaar later zitten we opnieuw met duizenden illegale veebedrijven, de PAS-melders. Zie onder 'PAS-melders'.

De regering wil de Wet natuurbescherming op termijn laten opgaan in de omgevingswet. Over de omgevingswet bestaat politieke controverse, en is daarmee onzeker. Het kennisniveau van het omgevingsrecht bij politici is mager.

Met wat in de komende jaren op ons afkomt is een sterke toekomstbestendige omgevingswet hard nodig. De huidige ontwerp-Omgevingswet lost enkel de problemen van gisteren op, en is ernstig onvoldoende om de problemen van vandaag en morgen aan te pakken. Een politiek woordenboek over de ontwerp-Omgevingswet zou geen overbodige luxe zijn. Dit mag een eufemisme worden genoemd.

