



De Minister van LNV
Mw. C. Schouten
Postbus 20401
2500 EK Den Haag
per post en email: ipstikstof@minlnv.nl

Leden van de Vaste Kamercommissie
van LNV: cie.lnv@tweedekamer.nl

Uw referentie:
Onze referentie: Brief_LNV_Maart2020
Onderwerp: Oplossing van stikstofcrisis steeds verder uit zicht, kabinet op doodlopend spoor/
Geen draagvlak voor beleid

Nijmegen, 31 maart 2020

Excellentie,

Er zijn sinds 29 mei 2019, nadat de Afdeling Bestuursrechtspraak uitspraak heeft gedaan over het PAS, inmiddels ca. 10 maanden verstreken. Dit tijdverloop heeft tot nog toe geen duidelijkheid gebracht over de wijze waarop de noodzakelijke stikstofreductie zal worden gerealiseerd. Uit communicatie van LNV naar de Tweede kamer en naar de pers¹ blijkt dat het kabinet van plan is om in te gaan zetten op streefwaarden met betrekking tot reductie van stikstofemissie dan wel stikstofdepositiereductie.

Streefwaarden juridisch onvoldoende

U schreef recent dat het kabinet een '*streefwaarde voor de reductie van stikstofemissie en stikstofdepositie in 2030 zal vaststellen*'.

In onze reactie van 12 februari 2020 schreven we u in antwoord daarop al dat u de uitspraken van het Europese Hof en van de Raad van State dan niet goed hebt begrepen.

Die uitspraken betekenen kort samengevat dat het PAS als gevolg van het ontbreken van zekerheid onderuit is gegaan. Het was een programma op krediet met mooie voornemens die uiteindelijk zelfs hebben geleid tot een toename van de stikstofemissie vanuit de landbouw in de PAS-periode 2015-2019.

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

De '*streefwaarden*' die u wilt gaan vaststellen zullen dus onvoldoende zijn om de stikstofcrisis op te lossen. U voldoet hiermee niet aan de bovengenoemde rechterlijke uitspraken hetgeen weer zal gaan leiden tot een moeras van juridische procedures.

Onze conclusie is dat het kabinet/LNV met deze koers op een doodlopende weg zit.

¹ Zie onder andere brief van 7 februari aan de Tweede Kamer (Voortgang stikstofproblematiek: maatregelen landbouw en verdere impuls gebiedsgerichte aanpak, kenmerk DGA-DAD/20032998)

Bindend stikstofreductieplan noodzakelijk

Om de huidige al veel te lang durende impasse te doorbreken moet zo spoedig mogelijk een bindend stikstofreductieplan worden opgesteld en door de beide kamers geaccordeerd. Het moet gaan om een afrekenbaar programma, wettelijk geborgd met een stikstofemissiereductie van 50% in 10 jaar met 2-jaarlijkse tussendoelen. Als dat niet gebeurt dan wordt de stikstofproblematiek de eerstkomende jaren niet opgelost en zullen zowel (1) de kwaliteit van de natuur, als (2) gezondheid van de bevolking, en (3) economie hier ernstige schade van ondervinden. Dat is onnodig naar onze mening.

In bijlage 1 vindt u een verdere uitwerking van het bovenstaande.

Op voorwaarde dat de bovengenoemde wettelijk geborgde stikstofemissiereductie er komt zijn wij bereid om juridische procedures te bevriezen en kunnen we eventueel ook akkoord gaan met het instellen van drempelwaardes.

Spoedwet aanpak stikstof en ministeriële regeling juridisch bijzonder wankel

Het stikstofregistratiesysteem is de uitwerking van de spoedwet gebaseerd op effecten van maatregelen die nog helemaal niet vaststaan en niet controleerbaar zijn. Het is een mini-PAS met alle risico's van het gesneuvelde PAS.

Zo hebt u bijvoorbeeld over het hoofd gezien dat de recente vergunde biomassastook in de Amercentrale in Geertruidenberg met een vergunde emissie van circa 1,5 miljoen kg NO_x en 50.000 kg/jaar ammoniak de vermindering van de NO_x-emissie (en daaruit voortvloeiende vermindering van stikstofdepositie) door het wegverkeer (a.g.v. de snelheidsverlaging) in grote delen van het land weer te niet doet. Overigens is de Amercentrale maar één van de vele biomassacentrales die recent in werking zijn gegaan of binnenkort gaan. Veel andere centrales zijn ook nog helemaal niet meegenomen in het Aerijsregister, waardoor de emissiecijfers en stikstofdeposities als gevolg van biomassastook nog zullen gaan stijgen.

De vermindering van de stikstofdepositie als gevolg van snelheidsbeperking van het wegverkeer is dus al vergeven aan de biomassasector.

Hieraan voegen we nog toe dat het volgens de PAS-uitspraak niet geoorloofd is om in een programma maatregelen op te nemen die toch al verplicht zijn om te voorkomen dat de habitats verder verslechteren (zie Habitatrichtlijn art. 6, lid 2), of om de habitats te verbeteren (zie Habitatrichtlijn art. 6, lid 1).

U kunt de veronderstelde 'winst' als gevolg van de lagere rijsnelheid dus niet wegstrepen tegen nieuwe projecten, al helemaal niet tegen MIRT-projecten.

Ook met de spoedwet is het kabinet dus op een doodlopend spoor, dan wel een zijspoor beland.

Draagvlak onder groene organisaties gaat er zo niet komen

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

U voert voornamelijk gesprekken met de agrarische sector, die zich heeft verenigd in het Landbouw Collectief. Het staat u uiteraard vrij verkennende één-op-één gesprekken met de agrarische sector te voeren. Dit wordt anders op het moment dat ook toezeggingen worden gedaan en afspraken worden gemaakt waarin andere belanghebbenden niet zijn gekend en waarvoor draagvlak ontbreekt.

Hiermee maakt u dezelfde fout als bij de constructie van de PAS.

Uit een reconstructie van het NRC² is immers gebleken dat het PAS mede tot stand is gekomen op basis van één-op-één-afspraken met de agrarische sector. Zelfs het risico van een herhaling van het PAS-debacle kan onder geen enkele omstandigheid worden toegelaten.

Afspraken met de agrarische sector, waarover geen overleg is met natuur- en milieuorganisaties is geweest en waarvoor u geen draagvlak vindt bij de groene partijen, zijn onaanvaardbaar. Wij raden u met klem aan om de natuurorganisaties (verenigd in de Groene11) én de organisaties die ervoor hebben gezorgd dat het PAS buiten werking is gesteld te raadplegen voordat u tot stikstofmaatregelen besluit en bekend maakt.

Het PAS-debacle van 2015-2019 is een herhaling van het sneuvelen van het stikstofbeleid van het toenmalige kabinet bij de rechter in 2008³. En 2008 is weer een herhaling van het sneuvelen van het stikstofbeleid van de toenmalige regering in 1993⁴.

De regering kan zich niet nog een tweede PAS-debacle veroorloven met een stikstofbeleid dat voor een vierde keer binnen 20 jaar niet juridisch houdbaar blijkt te zijn.

Dringend verzoek

Wij stellen dat geen afspraken kunnen worden gemaakt met de agrarische sector zonder voorafgaand overleg met alle andere bovengenoemde stakeholders om u daarmee te vergewissen van voldoende draagvlak. Dit is cruciaal om een herhaling van het PAS-debacle te voorkomen.

Indien u hier geen gevolg aan geeft dan neemt u het risico dat de kabinetsplannen voor een vierde maal zullen sneuvelen.

U wordt verzocht om een spoedige reactie waarin u aangeeft op welke wijze u belanghebbenden, anders dan het Landbouw Collectief, gaat betrekken in het oplossen van de stikstofcrisis.

Hoogachtend,



Mobilisation for the Environment, mede namens vereniging Leefmilieu en Greenpeace

Kopie naar Adviescollege stikstofproblematiek: adviescollegestikstofproblematiek@lysiasadvies.nl

² <https://mobilisation.nl/index.php?id=11>

³ Brief 'uitspraak Raad van state inzake toetsingskader ammoniak', Kamerstukken II 2007/08, 30 654, nr 47

⁴ <https://www.trouw.nl/nieuws/raad-van-state-kiest-voor-milieu~b51625bf/>

Bijlage 1: Hoe lossen we de Nederlandse stikstofcrisis op?

Nederland is een netto exporteur van stikstofverbindingen. De belangrijkste sectoren/bronnen zijn:

1. Landbouw, waarbij het zwaartepunt ligt bij de veehouderij;
2. Industrie/Energiebedrijven/Biomassacentrales;
3. Verkeer inclusief luchtvaart;
4. Bouw;
5. Huishoudens;
6. Buitenland.

Van het totaal aan stikstofverbindingen (NO_x en ammoniak) komt van de Nederlandse bronnen 67% uit de landbouw. Als het gaat om ammoniak komt 88% uit de landbouw waarbij dan ook nog eens extra doortelt dat deze bedrijven vaak dichtbij natuurgebieden zijn gelegen. MOB focust op de bovengenoemde bronnen 1 t/m 3. Voor alle binnenlandse bronnen is 50% stikstofemissiereductie als landelijk gemiddelde binnen 10 jaar noodzakelijk én mogelijk. Onderstaand een concretisering van onze visie m.b.t. landbouw.

Doel

- Als landelijk gemiddelde 50% stikstofemissiereductie in de landbouw in 2030 ten opzichte van 2019 als peiljaar nù wettelijk vastgelegd met afrekenbare tussendoelen elke twee jaar. Dus geen *streefwaarden* zoals het kabinet recent heeft voorgesteld.

Metten en afrekenen

- Voor NO_x gaat het om intensivering van technische maatregelen om afspraken in het kader van Klimaat- en het Schone Lucht Akkoord op tijd te realiseren met als stok achter de deur beperking van activiteiten.
- Voor ammoniak gaat het om invoeren van een mineralenbalans en een vergunning systeem (dierrechten, fosfaatrechten, natuurvergunning) met regie op geleidelijke afbouw van ammoniak en NO_x emissies naar lucht (en water).

Onze visie

Om het doel van 50% stikstofemissiereductie te bereiken is een transformatie van industriële landbouw naar ecologisch houdbare landbouw onvermijdelijk. De transitie naar gezond en duurzaam produceren met kringlooplandbouw betekent meer biologische akkerbouw en natuurinclusieve/grondgebonden veehouderij met 1,5 GVE/ha als gangbare bezetting.

Gegeven het huidige areaal grasland en het gunstige ammoniak emissie verlagende effect van maximale weidegang (melkvee) vergt dit een forse krimp (35-45%) van de veestapels. Ook gezien de klimaatdoelstellingen en het volgens experts beperkte potentieel van technische maatregelen is krimp van de veestapel de enige echt werkzame manier om de voor stikstofemissiereductie vereiste afname in geïmporteerd eiwit rijk voedsel en kunstmest te bewerkstelligen.

We wijzen er op dat het ammoniakemissiereductie effect het grootst is bij de krimp van de intensieve veehouderij (runderen en varkens). SKAL-gecertificeerde melk heeft de laagste N-emissie per hectare en per liter melk.

Middelen en maatregelen

1. Boeren moeten een eerlijke prijs krijgen voor hun producten. De omslag naar natuurvriendelijke landbouw is alleen mogelijk als de inspanningen die boeren hiervoor moeten leveren voldoende worden beloond en gewaardeerd. De kosten en waarden van biodiversiteit dienen in de hele keten te worden verankerd, bijvoorbeeld via het internaliseren van milieukosten en het realiseren van een betere prijs voor natuurvriendelijk geproduceerd voedsel. De gehele voedselketen moet de kosten voor verduurzaming gezamenlijk met de boeren dragen. Door 'stapeling van beloning' kunnen financiële krachten worden gebundeld en wordt schonere landbouw gestimuleerd.
2. Een Landbouw Transitie Fonds waarin alle betrokken partijen geld bijeen brengen voor omslag naar natuurinclusieve kringlooplandbouw is noodzakelijk.

Het ligt voor de hand dat niet alleen de overheid maar ook de agribusiness (Friesland Campina, Forfarmers, Rabobank etc.) meebetalen aan de maatregelen:

- Warme sanering/opkoop regeling voor veehouders (rund en varken) die willen stoppen, waarbij de dierrechten direct vervallen.
 - Transitiefinancieringsprogramma's die tot doel hebben om de overgang naar duurzame landbouw lonend te maken door tijdelijke (10 jaar) vergoeding verschil kostprijs en marktprijs; en door productiekosten te verlagen (vergelijkbaar met SDE-subsidies bij de energietransitie). Vergroening belastingstelsel en beloningen stapelen, etc. (Zie verder Greenpeace 'Op naar de toekomst: Betaalbaar beter boeren' januari 2020⁵).
3. Inzet GLB middelen beperken tot bedrijven die de omslag daadwerkelijk gaan maken.
 4. Geen vrij verhandelbare ammoniakuitstoot gerelateerde rechten. Bij bedrijfsverkoop buiten de familie afkomen van 75% met compensatie voor de boer. Resterende 25% kunnen worden ingezet voor saldering. Dus niet alleen geregistreerd op papier. Saldering moet leiden tot een meetbare stikstofemissie- en stikstofdepositie reductie in het betreffende gebied.
 5. Geen verhuur van latente ruimte maar laten vervallen van ongebruikte ruimte van natuurvergunningen.
 6. Beperken c.q. ontmoedigen van bulkproductie in Nederland voor de internationale markt. Dit is geen doel op zichzelf maar het resultaat van de transformatie van industriële landbouw naar ecologisch houdbare landbouw.
 7. Betere stikstofemissie monitoring bij boerenbedrijven én effectmonitoring door meer metingen van stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden en EHS-gebieden, in combinatie met een betere monitoring van de staat van instandhouding van habitattypen in zowel Natura 2000-gebieden als in de EHS.
 8. Integrale benadering voor formulering en financiering van maatregelen vooral in relatie tot SLA (Schone Lucht Akkoord) en vermindering van CO2-emissie in het kader van het Urgenda-vonnis.

Zie met name ook: MKBA Toekomstbestendige veehouderij/ Transitie scenario's voor een stikstofdepositieszuinige sector/Opdrachtgever: Greenpeace/Rotterdam, 16 januari 2020.

Coauteur: Max van der Sleen⁶

⁵ <https://www.greenpeace.org/nl/natuur/30593/toekomstboeren/>

⁶ Max van der Sleen is educated in the Netherlands and the UK as a macro-economist, sociologist and development economist. He is an institutional economist and specialised in public policy analysis. He worked in a diversity of countries in Europe, Asia and Africa. As head of Ecorys research and consulting and as evaluation specialist he has worked on key issues like Fortress Europe, Maastricht, the Stability and Growth Pact, Lisbon, EU enlargement and the Neighbourhood policy.