

## Bijlage 0: oplegnotitie en leeswijzer bijlagen

### Samenvatting

De stikstofcrisis is reeds anderhalf jaar. Wenselijk of niet, de landbouw speelt hier een grote rol in. Wij hebben een aantal uitgangspunten opgesteld om de crisis te lijf te gaan. Centrale gedachten hierbij zijn:

- Buig een verplichting om in een kans/uitdaging;
- Los de 'knelgevallen' snel en uniform op. Gebruik hiervoor de ADC-toets zoveel mogelijk;
- Neem de regie met betrekking tot een deugdelijk en uniform SDRS;
- Zorg dat zoveel emissiereductie via het SDRS verloopt;
- Zorg voor een gelijk speelveld voor bedrijven;
- Creëer perspectief voor emissiearme landbouw;
- Werk met beloning, niet met verplichting;
- Op landelijk niveau sturen op doelen en op provinciale niveau aanjagen op uitvoering.
- Voorlopig standstil met betrekking tot natuuruitbreiding/toevoegen stikstofgevoelige hectares;
- Meer transparantie en onafhankelijke werkwijzen ten aanzien van onderzoek en controle natuur;

### Inleiding

Het stikstofprobleem is een complex en ingrijpende crisis geworden. Het grijpt in op vele facetten van de samenleving, veel sectoren ondervinden momenteel hinder van deze crisis. Talloze actoren zijn betrokken bij het oplossen van deze crisis. Een oplossing is niet eenvoudig, vanwege het tekort aan stikstofruimte en de grote hoeveelheid knelgevallen die een deel van de ruimte dienen te krijgen. Daarnaast moet een hindernisbaan van juridische hordes worden genomen. Het is daarom van belang dichtbij de essentie te blijven. Ook is het cruciaal dat er een eenduidige en overzichtelijke structuur is, die voor alle actoren duidelijk is.

De landbouw speelt een belangrijke rol in deze crisis, hetzij positief dan wel negatief. Ook met betrekking tot de oplossing zal de landbouw een voorname rol spelen. Echter, het mag niet zo zijn dat door een stapeling van maatregelen de landbouw excessief hard wordt getroffen. Een aantal zaken dient volgens ons in acht te worden genomen. Deze zijn hieronder nader beschreven.

### Iedereen legaal

In eerste plaats terug naar de essentie: natuur die floreert, ondernemers die ondernemen, landbouwers die voortboeren, etc. Dit betekent ook dat iedereen over de juiste papieren dient te beschikken om zijn/haar ding te kunnen doen. De grote groep ondernemers die ter goeder trouw gehandeld heeft, maar thans niet over een NBwet-vergunning beschikt dient zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk 30-06-2022 te zijn opgelost. Wie onder deze groep 'knelgevallen' vallen, is gedefinieerd in bijlage 1. Wij vinden dat de minister zich dient te committeren aan deze datum. Al was het maar om deze groepen bedrijven een beetje licht aan het einde van de tunnel te gunnen.

Tevens willen wij een halt roepen aan de verdere juridisering van de maatschappij. Daarmee doelen we onder meer op de uitspraak van Rechtbank Limburg<sup>1</sup> betreffende het beweiden en bemesten. Als we dit verder doorredeneren dan is er strikt juridisch gezien voor elke schep in de grond, of voor elke wandeling in de natuur een vergunning nodig. Het is uiteraard evident dat voor de grotere zaken een

---

<sup>1</sup> Rechtbank Limburg, zaaknummer AWB/ROE 19/2692.

vergunning nodig is. Echter, het wordt hoog tijd dat er wettelijk wordt geregeld dat er slechts voor categorieën gevallen een vergunning nodig is en dat de rest van activiteiten en gebeurtenissen onderdeel uitmaken van het ‘dagelijks leven’ en derhalve vergunningsvrij dienen te zijn<sup>2</sup>. Iets dergelijks is uitermate urgent, daar we in dit land steeds verder verstrikt raken in een web van vergunningen en juridische procedures.

De wijze waarop deze legalisatie dient plaats te vinden is volgens ons een combinatie van manieren. Middels de reeds ingeslagen weg kunnen in bepaalde gebieden een aantal bedrijven gelegaliseerd worden. Voor de gebieden waar deze wijze van legalisatie niet of moeilijk realiseerbaar is, biedt de ADC-toets uitkomst<sup>3</sup>. Liever nog zien wij dat zoveel als mogelijk bedrijven via de ADC-toets worden gelegaliseerd.

### Een gelijk speelveld

Er dreigt een ongelijk speelveld te ontstaan. Zoals het er nu uitziet resulteert het wetsvoorstel<sup>4</sup> tezamen met het beleid in de provincies ten aanzien van extern salderen in een beknellende situatie waar bedrijven uitstoot hebben op meerdere Natura 2000 gebieden. De sporen met betrekking tot intern salderen en de managementmaatregelen op bedrijfsniveau worden allemaal aan de deken toegerekend teneinde de doelstelling van de stikstofwet te behalen. Blijft over voor bedrijfsontwikkeling (of in voorkomend geval legalisatie) het extern salderen. Bedrijven met invloed op meerdere Natura 2000 gebieden zullen moeten salderen ten opzichte van deze meerdere gebieden. Vanwege de versnipperde ligging van de Natura 2000 gebieden is dit in grote gedeelten van Nederland het geval. Ook moeten bedrijven dichterbij Natura 2000 gebieden meer salderen ten opzichte van bedrijven verder van Natura 2000 gebieden. Ook dit leidt tot een ongelijk speelveld, zeker in ogenschouw nemende dat er flink betaald moet worden voor een kg NH<sub>3</sub>-emissie. In Noord-Brabant gaan al bedragen rond van € 800 – 1000 per kg NH<sub>3</sub> emissie.

Bij extern salderen speelt het begrip ‘weglekstikstof’ tevens een voorname rol. Een saldonemer heeft per definitie minder emissieruimte nodig dan hij van saldogever koopt. Dit betekent dat de restruimte ‘verloren gaat’. Een deugdelijk registratiesysteem kan deze weglekstikstof in beeld brengen, zodat het in de toekomst alsnog gebruikt kan worden.

Om de vraag te beantwoorden hoe we een zo gelijk mogelijk speelveld kunnen creëren, moeten we terug naar de essentie. De provincies zijn verantwoordelijk voor de vergunningverlening. Niets meer en niets minder. Hierbij moet de vergunningverlener kunnen beschikken over een goede infrastructuur, waarbij inzichtelijk is of er (on)voldoende ruimte is om de vergunning te kunnen verlenen. Deze infrastructuur is een SDRS<sup>5</sup>. Van essentieel belang is dat er zoveel mogelijk emissie-afnames geregistreerd worden in het SDRS.

---

<sup>2</sup> Zie ook in bijlage 1 met betrekking tot legalisering van bedrijven waarbij een bepaalde ondergrens getrokken dient te worden.

<sup>3</sup> In bijlage 5 is aangegeven dat een ADC-toets heel goed mogelijk is, op basis van jurisprudentie en het Europese richtsnoer.

<sup>4</sup> Kamerbrief van 13 oktober 2020 strekkende tot het Behandelverzoek wetsvoorstel stikstofreductie en natuurverbetering, inclusief bijlagen. In de Memorie van toelichting is ingegaan op de (bron)maatregelen die nodig zijn. Strekking van de wet is een reductie van de stikstofdepositie zodat 50% van de Natura 2000 gebieden aan de KDW (kritische depositie waarde) voldoet.

<sup>5</sup> Zie bijlagen 2a, 2b, en bijlage 6 waarin documenten zijn opgenomen opgesteld door de Werkgroep SDRS. De werkgroep SDRS heeft sinds februari 2020 actief gelobbyd voor een registratiesysteem. In bijlagen 2a en 2b is uitgelegd waar een dergelijk systeem aan moet voldoen en hoe het moet werken. In bijlage 6 is dit in een bredere context geschetst.

## Goed gereedschap (uniform SDRS) is essentieel voor monitoring doelen, vergunningverlening, gelijk speelveld en een drempelwaarde

De werking van het SDRS is eenvoudig: zoveel mogelijk emissie-afname wordt geregistreerd. Via het SDRS kan een afroming van 30% voor natuurherstel plaatsvinden. Door koppeling van subsidieprogramma's voor bijvoorbeeld innovatie of een stoppersregeling kan de overheid de rol van een aanjager vervullen, door deze subsidies of gelden te vertalen in een uitkering per ingeleverde kg emissie. Het wordt dan voor de ondernemer, de saldogever, aantrekkelijk gemaakt om emissie-besparende techniek te gebruiken, waardoor de gehele ammoniak-footprint in Nederland omlaag wordt gebracht. Via het SDRS wordt dit nauwkeurig gemonitord.

Vergunningen kunnen worden verleend nadat het bevoegde gezag het SDRS heeft geraadpleegd. De projecteffecten per hexagoon worden ingevoerd in het SDRS. Indien er per hexagoon voldoende ruimte is, wordt dit geregistreerd en kan de vergunning worden verleend. Indien dit niet het geval is komt de aanvraag in de wachtrij. De overheden monitoren het SDRS en bij de gebieden waar een (lange) wachtrij ontstaat wordt een (extra) gebiedsgerichte aanpak opgestart. Doel hiervan is beweging te krijgen in dit gebied, zodat er ruimte vrij komt op de hexagonen die overbelast zijn.

In het SDRS wordt per hexagoon een reservering gemaakt ten behoeve van een 'drempelwaarde'. Activiteiten met een geringe uitstoot kunnen een melding indienen. Het bevoegd gezag ontvangt deze melding dit wordt getoetst aan het SDRS. Indien er voldoende ruimte in de reserveringen per hexagoon is, wordt een verklaring van geen bezwaar afgegeven, zodat de activiteit kan plaatsvinden. Indien er geen ruimte op de betreffende hexagoon/hexagonen is, wordt er geen verklaring van geen bezwaar afgegeven en kan de activiteit (nog) niet plaatsvinden. Het 'potje' per hexagoon wordt automatisch aangevuld, zodra er weer emissie aan het SDRS wordt aangeboden. Op deze wijze vindt er geen toename van depositie plaats door cumulatie. Bovendien vindt er nimmer een stijging per hexagoon plaats.

Voor tijdelijke bouwactiviteiten kan gebruik gemaakt worden van een tijdelijke melding c.q. vergunning voor de duur van het project. Ook de tijdelijkheid wordt aangemerkt in het SDRS.

De vergunningverlening verandert hierdoor niet fundamenteel. Er is alleen tussenkomst van het SDRS. De meldingen veranderen wel, omdat er een verklaring van geen bezwaar uit het SDRS afgegeven dient te worden.

Van belang is dat het SDRS beheerd wordt door een onafhankelijke separate organisatie die in directe verbinding staat met:

- Provincies vanwege (tijdelijke) vergunningverlening;
- Provincies vanwege (tijdelijke) meldingen en verklaringen van geen bezwaar;
- Ministerie LNV vanwege monitoring beleidseffecten van emissie-besparende subsidies, gelden en regelingen;
- Provincies en gemeenten vanwege eventuele noodzakelijke gebiedsgerichte aanpakken;
- Koepelorganisaties van de stikstof uitstotende sectoren, benodigd voor het betrokkenheid, draagvlak, maar ook voor het aandragen van oplossingen die uit de praktijk komen (bottom-up aanpak).

## Sturen op doelen en eenduidigheid

Als eerste hebben we een gelijke startpositie gecreëerd door de legalisatieslag. Vervolgens is het juiste gereedschap neergelegd, met een aantal duidelijke uniforme spelregels. Belangrijk is het dat

dit gedaan wordt onder een duidelijke regiefunctie. Dit is wat we van de directie van het ministerie van LNV verwachten: regie zonder daarbij autoritair te zijn.

De startpositie en spelregels worden bewaakt door LNV. Middels de stikstofwet wordt de landelijke doelstelling bepaald. Hierbij laten we in het midden wat we van deze doelstelling vinden, het gaat ons in-casu om de structuur en organisatie. De uitvoering plaats in diverse gremia en door diverse actoren:

- Het uniforme SDRS wordt beheerd door een onafhankelijk uitvoeringsorgaan;
- Alle stikstoftransacties en bij voorkeur alle emissie-afname wordt geregistreerd in het SDRS;
- De landelijke doelstelling wordt doorvertaald naar provinciale doel- / taakstellingen;
- Daar waar het haakt, waar niet genoeg ruimte in het SDRS wordt gecreëerd, wordt door de betreffende provincie een GGA (Gebiedsgerichte Aanpak) geïnitieerd;
- LNV en provincies koppelen plattelandsprogramma's, POP3-gelden, innovatiesubsidies en de stoppersregeling aan het SDRS;
- LNV initieert een denktank van onderzoekers en praktijkbedrijven voor nieuwe innovatie.
- De overheid gaat geen specifieke bedrijfsmaatregelen opleggen. De kunst is om via wenkend perspectief de ondernemer een kant op te bewegen. Zodoende creëer je ondernemersambities, ondernemersuitdagingen en daarmee draagvlak voor emissiebesparing. 'Bottom up' in de uitvoering is randvoorwaarde.
- Daar waar een vertaling nodig is naar ruimtelijk beleid zijn de gemeenten aan zet.

De rol van LNV is hiermee duidelijk: regie, sturen op doelen, controleert de spelregels en jaagt aan indien nodig. De provincies hebben een meer uitvoerende rol: signaleert knelsituaties, jaagt aan en is bevoegd gezag voor vergunningverlening.

Belangrijk is dat er sprake is van een duidelijk speelbord, waar het spel begint als alle pionnen op het speelbord zijn gezet, de spelregels duidelijk zijn en het juiste gereedschap hierbij is aangereikt.

### Draagvlak en -kracht

Uiteindelijk moet het op individueel bedrijfsniveau plaatsvinden. Van belang is dat de betreffende ondernemers de uitdaging met verve aangaan. Dit wordt, zoals we eerder hebben gesteld, niet bereikt met een top-down benadering. Helaas is dit nu wel het geval aan het worden: een landelijke overheid die zich bemoeit met koeienvoer, met de wijze van mestaanwending en straks ook verplichtend met betrekking tot de huisvesting. Als het ondernemersplezier niet al weg is, dan verdwijnt dat als sneeuw voor de zon door al deze maatregelen. Het draagvlak bevindt zich nu al op een flinterdunne lijn, getuige ook de vele protesten van het afgelopen jaar.

Als we willen dat ondernemers gaan bewegen, dan moet de overheid ze daarvoor uitnodigen. Immers een paard wordt makkelijker door de deur gelokt dan geduwd. Het is urgent en van essentieel belang dat de politiek en het ministerie zich dit gaan beseffen. Dit betekent dat:

- Er in GGA geluisterd wordt naar de ondernemers ter plekke;
- Alle bronmaatregelen op zijn minst kostenneutraal dienen te zijn;
- Er zoveel mogelijk reductie via het SDRS verloopt;
- Er betaald wordt voor elke kg geleverde emissiereductie;
- De hoogte van dit bedrag minimaal in evenwicht dient te zijn met de investeringen die hiervoor gedaan moeten worden.
- Extern salderen in de huidige vorm dient aangepast te worden. Er dient een landelijk uniform frame te zijn en een verplichting dit via de SDRS te laten lopen.

## Wat is voor ons een no go?

Het vliegwiel moet gaan draaien. Daar is tijd voor nodig. Het ministerie en de provincies hebben de handen er vol aan om dit te laten draaien. Tot nu toe hebben we ons alleen gericht op de emissiezijde van de crisis. Aan de andere zijde is ook het een en ander nodig.

Als eerste is een (voorlopige) standstil van uitbreiding van Natura 2000 gebieden nodig, in ieder geval totdat al het vorenstaande in uitvoering is (bedrijven gelegaliseerd, vergunningen verleend, en een dalende trend in stikstofdepositie). Dit betekent, geen uitbreiding en ook geen toevoeging van habitat aan de huidige doelen. Ook is meer transparantie nodig met betrekking tot de controle en het beheer van de Natura 2000 gebieden. Een boer mag zijn eigen bedrijf ook niet controleren, waarom een terrein-beherende organisatie (TBO) dan wel? Het is evident dat dit funest is voor het draagvlak onder bedrijven, die regels opgelegd krijgen voor emissiebeperking, wanneer partijen met een belang in het natuurgebied de onderzoeken en tellingen van de staat van instandhouding zelf onderzoeken. Dit is een taak van een onafhankelijke overheid.

Voorts vinden wij dat de overheden te veel zijn verweven in natuurontwikkeling. Er worden gigantische hoeveelheden subsidie verstrekt, waarmee gronden worden aangewend voor natuurontwikkeling. Vervolgens worden, op aangeven van de TBO's, subsidies aan hen verstrekt voor het beheer. Dit moet anders en wij verwachten daarom dat de overheid hier onderzoek naar doet. Tevens dient er uitvoering te worden gegeven aan de uitspraak van het Europese Hof inzake gelden die onterecht aan dertien natuurorganisaties zijn verleend<sup>6</sup>.

Ook ten aanzien de vaststelling van de KDW's is het noodzakelijk voor het draagvlak dat hierin meer transparantie komt. Begonnen moet worden aan een open second opinion onderzoek naar de totstandkoming en bepaling van de diverse KDW's.

---

<sup>6</sup> Uitspraak van Europese Hof in zaak C-817/18P