*Franca Damen*[1]



# Waar gaat het heen?

## *LTB* 2024/45

**Op 21 oktober 2024 stuurde de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur een brief naar de Tweede Kamer over bedrijfsgerichte doelsturing. Het kabinet wil het landbouwbeleid niet meer sturen op basis van middelvoorschriften, maar op basis van doelvoorschriften.**

Dat betekent dat boeren niet meer te horen krijgen welk middel ze moeten toepassen, maar welk doel ze moeten halen. Daarvoor zullen boeren realistische, haalbare doelen op bedrijfsniveau krijgen en de ruimte krijgen om zelf invulling te geven aan deze doelen. Dat zal ook voor stikstof gaan gelden; daarvoor zullen emissiedoelen vastgesteld gaan worden. Volgens de minister staan we voor het stikstofbeleid 'aan de vooravond van een omslag naar emissiesturing'. Ik heb daar zo mijn vraagtekens bij. Het Nederlands stikstofbeleid is namelijk gekoppeld aan de bescherming van (onder andere) Natura 2000-gebieden. Die bescherming is geregeld in de Europese Habitatrichtlijn en omgezet in de Omgevingswet (en aanverwante regelgeving). De kern van de bescherming staat in art. 6 Habitatrichtlijn en die maakt duidelijk dat het (logischerwijs) gaat om de gevolgen voor c.q. kwaliteit van een Natura 2000-gebied. Voor stikstof betekent dat dat het gaat om de depositie die een activiteit in Natura 2000-gebied veroorzaakt. Hoeveel stikstof ($NH_3$ en/of $NO_x$) een activiteit emitteert (uitstoot), zegt op zichzelf niets over de depositie die op een Natura 2000-gebied neerslaat (zeker niet als acht wordt geslagen op alle onderzoeken waaruit blijkt dat $NH_3$ binnen circa 500 meter van de bron al neerslaat). Een stikstofbeleid gericht op emissiesturing lijkt mij dan ook niet passend in het kader van de natuurbeschermingswetgeving (Habitatrichtlijn en Omgevingswet).

Emissiedoelen zorgen daarnaast voor een extra uitdaging en de vraag is in hoeverre die uitdaging haalbaar is. Die uitdaging houdt verband met de discussie over de werking van emissiearme technieken in de veehouderij. Omdat uit onderzoek blijkt dat onzeker is of emissiearme technieken doen wat ze beloven te doen en onzeker is of ze het vastgestelde ammoniakverwijderingsrendement c.q. de vastgestelde ammoniakemissiefactor behalen, heeft de Raad van State geoordeeld dat in natuurvergunningen niet zonder meer van dit ammoniakverwijderingsrendement c.q. deze ammoniakemissiefactor mag worden uitgegaan. Daardoor worden er al lange tijd (nagenoeg) geen natuurvergunningen meer verleend. Provincie Noord-Brabant heeft een poging gedaan om tóch natuurvergunningen voor emissiearme technieken te verlenen en de discussie over de werking hiervan te 'ondervangen' met (extra) vergunningvoorschriften. Voor zover het ging om een natuurvergunning voor een varkenshouderij met een combiluchtwasser is de provincie voor die voorschriften aangesloten bij de aanbevelingen in het rapport 'Onderzoek naar verbeterpunten voor combi-luchtwassers in de praktijk' van Wageningen University & Research (WUR) van november 2021. De voorschriften zien op een doorlopende monitoring van ammoniakverwijdering met ammoniaksensoren, periodieke nauwgezette controles van het systeem en een pH-regeling om de pH in het waswater te kunnen corrigeren. Volgens de provincie was daarmee het ammoniakverwijderingsrendement van de combiluchtwasser verzekerd. Daarvoor verwees de provincie naar het WUR-rapport, een expert judgement (door de provincie uitgevoerde interviews met de praktijk) en uitgevoerde rendementsmetingen. Maar dit alles mocht de provincie en de varkenshouder niet baten. Volgens de Raad van State is het ammoniakverwijderingsrendement ondanks de (extra) vergunningvoorschriften onvoldoende zeker (ABRvS 4 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3356). Daarvoor was volgens de Raad van State van belang dat er in het WUR-rapport diverse kanttekeningen staan en dat de provincie het expert judgement en de rendementsmetingen niet in schriftelijke stukken heeft vastgelegd. Dus ook al worden (extra) voorschriften in een natuurvergunning opgenomen voor een goede werking van een emissiearme techniek, dan nog is het ammoniakverwijderingsrendement van die techniek volgens de Raad van State onvoldoende geborgd. Met andere woorden: ook al past een veehouder een emissiearme techniek toe, moet hij op grond van de wetgeving (art. 4.817 Besluit activiteiten leefomgeving en art. 4.5 Omgevingsregeling) voldoen aan de stalbeschrijving van die techniek om een goede werking daarvan te borgen en moet hij op grond van vergunningvoorschriften extra maatregelen treffen om een goede werking van die techniek te borgen, dan is het effect van die techniek volgens de Raad van State nog steeds niet geborgd. Het 'emissiedoel' ($NH_3$) staat dus niet vast. Als het landbouw- en stikstofbeleid in de toekomst wordt gestuurd op basis van doelvoorschriften en veehouders dus aan een emissiedoel (voor bijvoorbeeld $NH_3$) moeten voldoen, dan is de vraag hoe veehouders dat kunnen doen. Het emissiedoel (dat gekoppeld is aan het ammoniakverwijderingsrendement van een emissiearme techniek) is volgens de Raad van State namelijk (vooralsnog) met geen voorschrift te borgen. Beleid op basis van doelsturing vormt naar mijn mening dan ook een groot risico voor veehouders, met alle mogelijke nadelige gevolgen van dien. Want als de veehouder het emissiedoel (ammoniakverwijderingsrendement) niet kan halen, dan kan de overheid door middel van bijvoorbeeld handhaving ingrijpen. Dat is anders dan beleid op basis van middelvoorschriften. Nu is het namelijk zo dat wanneer een veehouder eenmaal een onherroepelijke vergunning heeft voor een emissiearme techniek, hij 'alleen' die techniek hoeft toe te passen en hoeft te voldoen aan de stalbeschrijving van die techniek (en uiteraard andere van toepassing zijnde wet- en regelgeving en/of vergunningvoorschriften). Maar als blijkt dat die techniek deson-

1 Franca Damen is advocaat bij Damen Legal, franca@damenlegal.com, www.damenlegal.com.

danks niet het vastgestelde ammoniakverwijderingsrendement behaalt, dan heeft dat in beginsel geen gevolgen voor de veehouder (tenzij de overheid ingrijpt). Ik vraag me dan ook af waarom (belangenbehartigers van) de agrarische sector over het algemeen zo positief is (c.q. zijn) over emissie- c.q. doelsturing. Want waar gaat het heen?