

Publicatie

Auteurs: W.J.E. Van der Werf
Verschenen in: TvAR 2022 nr. 11/12
Datum: December 2022
Titel: Het lot van de agrarische 'piekbelasters': kiezen tussen Scylla en Charybdis?

Het lot van de agrarische 'piekbelasters': kiezen tussen Scylla en Charybdis?

Met een viertal Kamerbrieven van 25 november 2022 is door het kabinet aan aantal belangrijke contouren geschetst van de toekomst van het landelijk gebied. Een groot aantal thema's, actuele ontwikkelingen en toekomstplannen op de korte en langere termijn wordt in deze brieven aan elkaar geknoopt. Hoewel door de vele bomen het bos bijna niet meer is te zien, blijkt dat de stikstofproblematiek het *Leitmotiv* is.

De belangrijkste brief voor de agrarische sector gaat over de "Voortgang integrale aanpak landelijk gebied en opvolging uitspraak Raad van State over Porthos".¹Daarin schetst de minister voor Natuur en Stikstof hoe zij het rapport-Remkes ("Wat wel kan – Uit de impasse en een aanzet voor perspectief")² wil uitvoeren. Recente juridische ontwikkelingen - de Porthos-uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake de bouwvrijstelling,³ de uitspraken van de Afdeling over emissiearme Rav-stalsystemen,⁴ de uitspraak over het beweiden en bemesten bij melkvee,⁵ de problematiek van de legalisatie van (Overijsselse) PAS-melders en de lopende procedures bij de Afdeling over andere emissiearme stalsystemen – dwingen de

minister ertoe om een aantal door Remkes aanbevolen en overgenomen maatregelen te versnellen en om extra maatregelen te nemen.

Kern van deze brief is dat de minister inzet op het gericht en versneld beëindigen van de emissies van een groot aantal (2000 tot 3000) agrarische "piekbelasters" van Natura 2000-gebieden, naast ca. 50 industriële piekbelasters. Behalve de nogal theoretische (want op de korte termijn veel lastiger uitvoerbare) opties om de uitstoot tot nihil te reduceren of het bedrijf te verplaatsen naar elders, springt vooral de beoogde uitkoopsubsidieregeling in het oog. Deze wordt optimistisch 'plusregeling' genoemd. Het betreft een verbeterde versie van de reeds voorziene nieuwe Landelijke beëindigingsregeling veehouderij ("Lbv").⁶ De zgn. Lbv+ moet binnen een zeer kort

¹ Kamerbrief "Voortgang integrale aanpak landelijk gebied en opvolging uitspraak Raad van State over Porthos", 25 november 2022, 2022Z23249.

²

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/10/05/wat-wel-kan>

³ ABRS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3159.

⁴ ABRS 7 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2557, TvAR 2022, 8110, ABRS 7 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:

2624, TvAR 2022, 8109, ABRS 7 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2622.

⁵ ABRS 12 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2874.

⁶ Naast de nog in werking te treden Lbv zijn er de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen (Stcrt. 11 oktober 2019, nr. 55830) en de Regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden, ook wel Maatregel gerichte aankoop en beëindiging veehouderijen (MGA) genoemd (Stcrt. 3 november 2020, nr. 57568).

tijdsbestek vorm krijgen en geldt als 'het best mogelijk aanbod'. Het tijdspad is ambitieus, want het loket van de Lbv+ is nog niet geopend maar moet wel alweer eind 2023 sluiten. Maken agrariërs daar geen gebruik van, dan volgt dwang ('het verplichtend instrumentarium'). Welke dwang precies zal worden uitgeoefend in de agrarische sector, vermeldt de brief nog niet. De industrie krijgt in elk geval te maken met aangescherpte vergunningen, maatwerk aanpak en extra bovenwettelijke reducties. Dergelijke maatregelen lijken ook denkbaar voor de agrarische sector. In de brief wordt in algemene zin gesproken over 'aanpassen' of 'stoppen'. De beoordeling van de vraag om welke piekbelasters het daarbij gaat, zal plaatsvinden per gebied en op basis van 'het evaluatiemoment'. Ogenscheinlijk om geen onnodige onrust te creëren, worden de woorden 'onteigening' en 'intrekking van vergunningen' vermeden.

Naast deze aanpak gaat de minister sterker inzetten op beprijzen en normeren, teneinde duurzame (agrarische) productie te bevorderen. In vervuulende productie moeten de maatschappelijke kosten worden verwerkt. Verder wil de minister de vergunningverlening 'versterken'. Concreet betekent dat dat het zekere voor het onzekere wordt genomen en een vergunningplicht voor intern salderen wordt geïntroduceerd. Ook worden de duimschroeven aangedraaid: in samenspraak met de provincies wordt de 'latente' (ongebruikte) ruimte onder bestaande natuurvergunningen verder ingeperkt voor nieuwe ontwikkelingen. Tegelijk wordt naar 'vergemakkelijking en vereenvoudiging' van de vergunningverlening gestreefd door centrale registratie van de stikstofruimte (in een landelijk stikstofregistratiesysteem) en – naar aanleiding van de Porthos-uitspraak van 2 november 2022 – vaststelling van kengetallen of vuistregels ten behoeve van een 'generieke voortoets'. Voor de emissiearme stalsystemen zal gelet op de recente uitspraken van de Afdeling van 7 september 2022 een passende beoordeling moeten worden uitgevoerd. De berekening in

de AERIUS Calculator op basis van de Rav-factoren is daarvoor niet meer voldoende. Hiervoor komt echter pas medio 2023 een Handreiking. En ondanks al die onzekerheid en toekomstmuziek wil de minister wel alvast emissiearme stalsystemen in de vergunningvoorschriften opnemen. Veder moeten innovaties in de praktijk worden bevorderd maar ook 'real-time' worden gemeten. Het is nog onduidelijk wat dat allemaal concreet gaat betekenen. Een klein lichtpuntje is dat voor het beweiden en bemesten dat altijd al plaatsvond geen vergunningplicht (meer) geldt, zoals uit de recente uitspraak van de Afdeling van 12 oktober 2022 volgt. Tot slot wordt een rekenfout in de top 100-lijst met grootste ammoniakuitstoters bij de komende actualisatie van de AERIUS Calculator hersteld.

Volgens de minister wordt bij dit alles wel voortdurend de menselijke maat in het oog gehouden: voor de kortetermijnaanpak wil zij het gesprek aan de keukentafel of in de bedrijfskantine aangaan.

Bij zoveel onmogelijkheden, onduidelijkheden en beperkingen lijken die gesprekken aan de keukentafel van de agrarische piekbelasters voorsnog alleen maar realistisch als de overheid ruimhartig de knip trekt via de Lbv+ regeling. Deze Lbv+ gaat als stoppersregeling primair uit van de sluiting van de veehouderijlocatie, de afvoer van dieren en mest, het vervallen van de productierechten, de sloop van de productiecapaciteit en het borgen van de sluiting.⁷ De verwerving van de gronden blijft facultatief met slechts een 'eerste recht van onderhandeling' voor de overheid, waarbij het Rijk als achtervang voor andere overheden dient. In onteigening is niet voorzien.

Opmerkelijk is dat de financiële randvoorwaarden van die Lbv+ nog allerm minst duidelijk zijn. In de media wordt gesproken over de uitkoop tegen maximaal 120% van de bedrijfswaarde, waarbij nogal vaag is (i) wat dan die 'bedrijfswaarde' is en (ii) wat een agrariër daar dan aan overhoudt. Dit percentage lijkt verband te houden met

Daarvoor is een tweede tranche op komst (MGA-2).

⁷ De MGA (Regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden) en de

concept-MGA-2 (Regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden tranche 2, zie www.internetconsultatie.nl/mga2) bieden wel de mogelijkheid om gronden aan te kopen.

de richtsnoeren van de Europese Unie voor staatssteun aan ondernemingen in moeilijkheden in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden 2014-2020. Volgens die richtsnoeren mag de steun maximaal 120 % belopen voor de vergoeding van verlies aan waarde van activa wanneer de sluiting om milieuredenen plaatsvindt. Het is thans afwachten hoe ruimhartig het kabinet zich gaat opstellen.

Uitgaande van de stelling van de minister dat de Lbv+ het best mogelijke aanbod betreft, zal de regeling naar mijn mening daadwerkelijk moeten voorzien in (minimaal) een 'volledige schadeloosstelling' van de stoppende agrariër. Weliswaar is bij de Lbv+ geen sprake van onteigening, maar met de beoogde regulering van de eigendomspositie enerzijds en de inzet van nog onbepaalde juridische dwang voor in elk geval een aanzienlijk deel van de piekbelasters als stok achter de deur anderzijds, kan in redelijkheid niet van een vrijwillige keuze worden gesproken.⁸ Agrariërs zouden daarbij ook een juridisch en/of financieel deskundige in de arm moeten kunnen nemen om daadwerkelijk te kunnen toetsen of de uit te keren subsidie aan het criterium van een 'volledige schadeloosstelling' voldoet. Naar analogie van de gebruikelijke nadeelcompensatieregelingen en art. 50 Onteigeningswet⁹ zouden de kosten van bijstand bij de overheid moeten kunnen worden geclaimd, uiteraard mits wordt voldaan aan de dubbele redelijkheidstoets. Wat betreft de rechtvaardiging van het inschakelen van deskundige bijstand kan de Lbv+ in elk geval niet zonder meer gelijk worden gesteld met andere subsidieregelingen.

Tot slot is het van belang dat de agrariërs duidelijkheid wordt verschaft over het alternatief van de dwang. Zo lang de minister de kaarten tegen de borst houdt, is het 'best mogelijk aanbod' voor de agrariërs niet veel

meer dan het verleidelijke gezang van de Sirenen zoals in het mythologische verhaal van Odysseus en zijn avontuurlijke omzwervingen. Het kabinet moet de agrariërs in staat stellen om zich een concreet beeld te vormen van dat aanbod en van hetgeen beoogd wordt met de inzet van het 'verplichte instrumentarium'. Anders lopen de agrarische 'piekbelasters', net als in de Odyssee, het risico straks te moeten kiezen tussen Scylla en Charybdis.

⁸ De minister verwacht dat een ruime groep ondernemingen met grote stikstofuitstoot aan de criteria voor de 'piekbelasters' kan voldoen. Dat zullen volgens haar niet alleen ondernemingen zijn die in het ultieme scenario met verplichtend instrumentarium te maken krijgen om tot emissiereductie te komen. De Lbv+ ziet ook op bedrijven die niet met het verplichtende instrumentarium te maken zullen krijgen. Door

aldus een heel ruime groep piekbelasters vast te stellen, wordt echter nog niet duidelijk wie met verplichtend instrumentarium te maken zal krijgen en hoe dat instrumentarium er dan precies uit komt te zien. Met die onzekerheid zal vooralsnog een groot aantal piekbelasters worden geconfronteerd.

⁹ Zie in dit verband ook HR 6 februari 2015, ECLI:HR:2015: 250, NJ 2015, 253, r.ov. 3.5.1.