Natuur sluit de deuren voor Brabantse veehouders

Gerechtvaardigd of in strijd met 1 EP?

mr. E.H.E.J. Wijnen[1]

In Noord-Brabant heeft de provincie de Verordening natuurbescherming zodanig gewijzigd dat veehouders verplicht zijn om hun stallen aan te passen. De stallen moeten gaan voldoen aan reductienormen die de provincie ten opzichte van de oude Verordening natuurbescherming strenger heeft vastgesteld. De grondslag voor het aanpassen van de normen is gelegen in de vrees dat de doelstelling voor emissiereductie in 2028 niet zal worden gehaald. Alarmerende signalen uit rapporten en metingen hebben de provincie doen besluiten dat staleigenaren hun stallen uiterlijk 1 januari 2022 moeten hebben aangepast aan de strengere reductienormen. De belangen van de veehouders worden gesteld tegenover die van de natuur. Veehouders moeten verplicht hun stallen aanpassen en investeren in emissiereducerende technieken. De vraag is of de beweerdelijke vrees de doelstelling in 2028 niet te halen voldoende is als rechtvaardiging van de aantasting van de eigendomsrechten van de Brabantse staleigenaren. Het artikel vormt een aanzet voor het antwoord op die vraag aan de hand van een weergave van de achtergrond van de provinciale regelgeving, de inhoud van de gewijzigde Verordening natuurbescherming en de toetsing aan art. 1 EP.

1. Achtergrond provinciale regelgeving

De Provincie Noord-Brabant heeft zich ten doel gesteld een transitie op gang te brengen naar een zorgvuldige duurzame veehouderij. Een begin daarmee werd gemaakt in 2005. De provincie stelde toen reconstructieplannen vast op grond van de Reconstructiewet concentratiegebieden. Uit die tijd kennen we nog de landbouwontwikkelingsgebieden en de extensiveringsgebieden. Art. 5 van de Reconstructiewet bepaalde toen dat de reconstructie een gecoördineerde en geïntegreerde voorbereiding en vaststelling van maatregelen omvatte die onder meer moest zorgen voor verbetering van de ruimtelijke structuur ten behoeve van de landbouw, mede ten einde de veterinaire risico's vanwege hoge veedichtheid te verminderen. De maatregelen waren ook gericht op verbetering van natuur, landschap, milieu en water.

Na de reconstructieplannen kwam er op 1 juni 2010 de Verordening ruimte 2011, eerste fase en trad op 21 oktober 2010 de Verordening stikstof en Natura 2000 Noord-Brabant 2010 in werking. De vaststelling van het provinciale beleid in deze verordeningen kwam voort uit het debat over megastallen en uit rapporten die onder meer in 2008 waren verschenen over de volksgezondheidsrisico's van de intensieve veehouderij.[2] Ondanks dat de diverse rapporten overwegend positief waren over megastallen vanwege de daling van de milieudruk op nationaal niveau en de duurzaamheid van nieuwe stallen, werd er in de Verordening ruimte 2011 een pas op de plaats gemaakt voor de ontwikkeling van met name intensieve veehouderij. Nieuwvestiging van intensieve veehouderij in landbouwontwikkelingsgebieden was niet langer toegestaan, ontwikkeling van intensieve veehouderij in verwevings- en landbouwontwikkelingsgebieden moest voortaan plaatsvinden binnen een maximale omvang van 1,5 hectare en in extensiveringsgebieden kwam een zogenaamd slot op de (stal)muur. In de Verordening Stikstof en natura 2000 Noord-Brabant 2010 werd aansluiting gevonden bij de afspraken zoals opgenomen in het Convenant Stikstof en Natura 2000 van 29 september 2009 waarbij onder meer waren betrokken: de Provincies Limburg en Noord-Brabant, het ministerie, ZLTO, LLTB, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Brabants Landschap en de Brabantse Milieufederatie. In 2009 werden er drie belangrijke doelstellingen onderschreven door deze partijen:

1. Emissiereductie in alle sectoren van de veehouderij, om daarmee bij te dragen aan een verlaging van de stikstofdepositie in Natura2000-gebieden tot een niveau van circa 1500 mol of

1. Esther Wijnen is advocaat bij Linssen cs Advocaten.
2. RIVM, *Volksgezondheidsaspecten van veehouderij megabedrijven in Nederland*, Bilthoven: februari 2008. Raad landelijk gebied, *Het megabedrijf gewogen*, maart 2008. Raad voor dierenaangelegenheden, *Dierenwelzijn en diergezondheid op megabedrijven in Nederland*, februari 2008. Milieu en Natuur planbureau, *Milieukundige en landschappelijke aspecten van megabedrijven in de intensieve veehouderij*, Bilthoven: februari 2008.

daaronder, in combinatie met emissiereductie uit andere bronnen als verkeer en industrie. Dit niveau werd bestuurlijk overeengekomen als een doelstelling te bereiken aan het eind van de derde beheerplanperiode (2027/2028).
2. Door die gezamenlijk te bereiken depositiereductie, zou een garantie ontstaan voor het realiseren van instandhoudingsdoelstellingen op termijn, zodat flexibeler met Nb-wet-vergunningverlening voor individuele veehouderijbedrijven omgegaan zou kunnen worden.
3. Eén van de aspecten van het flexibeler vergunningensysteem was dat de administratieve lasten voor veehouders en provincies in het kader van vergunningverlening beperkt konden blijven.

De wijze waarop de doelstellingen zouden worden gehaald, zag voor het belangrijkste deel op toepassing van extra emissiearme technieken. Meer concreet was de uitwerking van de eerste doelstelling dat de aanpassingen aan stallen moesten leiden tot een halvering van de ammoniakemissie uit stallen in 2028 ten opzichte van 2010. Om bedrijven te dwingen gebruik te maken van extra emissiearme technieken werden de reductiepercentages en de nieuwe emissienormen opgenomen in de Verordening Stikstof 2010.

In de Verordening Stikstof 2010 werd bepaald:

> *Artikel 2*
> *De initiatiefnemer, onderscheidenlijk drijver van de betrokken inrichting, draagt er zorg voor, dat bij het realiseren van een nieuwe stal voldaan is aan de vereisten als opgenomen in Bijlage 1 bij deze regeling.*
> *Artikel 3*
> *Onverminderd artikel 2 draagt de initiatiefnemer, onderscheidenlijk de drijver van de inrichting er zorg voor, dat uiterlijk per **1 januari 2028** het bedrijf als geheel **gemiddeld** voldoet aan de vereisten als opgenomen in Bijlage 1 bij deze regeling.*

Op basis van de Verordening Stikstof 2010 moest een nieuwe stal dus voldoen aan de reductie- en emissienormen uit de bijlage van de Verordening. Verder is van belang dat bij bedrijven op 1 januari 2028 alle stallen gemiddeld moesten voldoen aan de normen. Intern salderen was dus mogelijk; niet elke stal hoefde afzonderlijk te voldoen aan de norm, maar gemiddeld moesten de stallen voldoen aan de normen.

De provincie kwam vervolgens in november 2012 met de denklijn 'Ontwikkelruimte moet je verdienen en is niet onbegrensd'. Op 22 maart 2013 werd GS-Statenvoorstel 16/13A gelanceerd, beter bekend als 'Transitie naar een zorgvuldige veehouderij 2020'. Gedeputeerde Staten stemden in met het besluit waarbij werd uitgegaan van de denklijn dat ontwikkelruimte verdiend moet worden. De lijn moest verder uitgewerkt worden. Separaat werd opdracht gegeven om de Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij te ontwikkelen. Voorts trad op 29 maart 2013 de Verordening Stikstof en Natura 2000 Noord-Brabant 2013 in werking.

Op 29 juni 2015 werd vervolgens de Verordening Stikstof en Natura 2000 Noord-Brabant 2013 gewijzigd door aanpassing van de normen als opgenomen in de bijlage. De termijn voor veehouders dat hun gehele bedrijf gemiddeld moest voldoen aan de normen bleef 1 januari 2028. Op 1 januari 2017 werd de Verordening Stikstof uit 2013 ongewijzigd vervangen door de Verordening natuurbescherming.

In de periode daarna was de provincie van oordeel dat de transitie naar een zorgvuldige veehouderij te langzaam ging en versneld moest worden. De notitie 'Versnelling transitie veehouderij, Samenhangend pakket maatregelen voor zorgvuldige veehouderij' werd gepubliceerd op 12 juni 2017. Volgens Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant waren en zijn er alarmerende signalen dat de ammoniakbelasting op de Natura 2000-gebieden niet vermindert en dat de daling van de ammoniakemissie vanuit de landbouw niet substantieel doorzet of zelfs stagneert. Er moesten maatregelen genomen worden. Er werden totaal zeven maatregelen voorgenomen, maar in dit artikel wordt verder alleen ingegaan op de maatregel die als doel heeft om de ammoniakemissie uit stallen (verder) terug te dringen door de Verordening natuurbescherming te wijzigen.

2. Wijzigingen Verordening natuurbescherming

In de Verordening natuurbescherming moesten volgens de provincie regels worden toegevoegd en uitgebreid om te borgen dat de ammoniakemissie uit stallen zou (blijven) dalen. Art. 1.4 van de verordening moet zekerheid geven voor een gewenste afname van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden voor zover veroorzaakt wordt door stalemissies. Om meer zekerheid te verkrijgen, is de Verordening natuurbescherming via verschillende wijzigingsbesluiten aangepast. De belangrijkste wijzigingen worden besproken.

De Eerste wijzigingsverordening Verordening natuurbescherming Noord-Brabant d.d. 14 juni 2017 voorzag in een wijziging van bijlage 2. De technische eisen die gelden voor stallen zijn aangepast. Deze eisen zijn uitgedrukt in een percentage en een concrete factor (het aantal kilogrammen stikstof per dierplaats per jaar). Deze gelden ten opzichte van de traditionele emissies, zoals opgenomen in de Regeling ammoniak en veehouderij op het moment van inwerkingtreding van de wijziging. In bijlage 2 wordt stapsgewijs toegewerkt naar het behalen van de in het Convenant Stikstof en Natura 2000 opgenomen streefreducties in 2028. De reductiepercentages en –factoren zullen in vier stappen worden verhoogd, te weten op het moment van inwerkingtreding van de bijlage, per 1 januari 2020, per 1 januari 2024 en per 1 januari 2028. In nieuwe situaties is het moment van indiening van de aanvraag of melding doorslaggevend voor de toetsing aan deze bijlage (art. 1.4, eerste lid). In bestaande situaties is de datum waarop een eventuele controle van het

huisvestingssysteem plaatsvindt doorslaggevend (art. 1.4, tweede lid).
De Tweede wijzigingsverordening d.d. 19 juli 2017 heeft geleid tot aanpassing van het artikel over de zorgplicht van de ondernemer om de stallen te laten voldoen aan de normen als opgenomen in bijlage 2. Art. 1.4 is ingrijpend gewijzigd door – kort gezegd – verhoging van de reductiepercentages, vervroeging van de termijn van 1 januari 2028 naar 1 januari 2022 en afschaffing van intern salderen. Dit is de essentie van alle bezwaren van veehouders tegen de nieuwe Verordening natuurbescherming.
De Derde wijzigingsverordening d.d. 7 juli 2017 betrof opnieuw een wijziging van de normen als opgenomen in bijlage 2. De uitzonderingen voor biologische varkenshouderijen en biologische geiten- en vleesrundveehouderij zijn alsnog opgenomen in de bijlage. Tevens besloot de provincie dat veehouders voor de diercategorieën zoogkoeien, vrouwelijk jongvee, vleesstieren, fokstieren, overig vleesvee, geiten en opfokgeiten waarvoor geen erkende stalsystemen bestaan en waarin de Regeling ammoniak en veehouderij derhalve niet voorziet, moeten aansluiten bij stalsystemen en reductie-eisen die gelden voor andere diercategorieën.
De Vierde wijzigingsverordening d.d. 26 september 2017 is van belang voor de vraag wanneer de nieuwe normen (bijlage 2) van toepassing zijn. Volgens art. 1.4 Verordening natuurbescherming moet een 'nieuwe stal' voldoen aan de vereisten uit bijlage 2. Er is sprake van een nieuwe stal (huisvestingssysteem) indien voor de wijziging een omgevingsvergunning bouwen nodig is dan wel een systeem wordt toegepast uit bijlage 1 voor zover het een effect heeft op de emissiereductie van stikstof. In bijlage 1 worden systemen genoemd die een effect hebben op de emissiereductie van stikstof. Genoemde systemen zijn onder andere filters, luchtwassers, aanpassing mestputten en aanpassing van (rooster)vloeren bij vee. Wanneer één of meer van deze systemen wordt aangelegd, aangekoppeld of geïnstalleerd, is volgens de verordening sprake van het realiseren van een nieuwe stal. Bij de Vierde wijzigingsverordening zijn er systemen toegevoegd die een effect hebben op de emissiereductie.
De Vijfde wijzigingsverordening d.d. 4 december 2018 betrof een wijziging vanwege de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op 7 februari 2018[3] dat er niet handhavend kon worden opgetreden op basis van 'oude' versies van bijlage 2 van de verordening.
De Zesde wijzigingsverordening d.d. 30 januari 2019 betrof een wijziging van normen in bijlage 2 vanwege wijziging van de Regeling ammoniak veehouderij door toevoeging van een nieuw systeem voor categorie A1 (melkvee) en de wijziging van de factor voor E5 (vleeskuikens).

3. Inhoud huidige Verordening

Inmiddels zes wijzigingen verder is het bepalende artikel over de zorgplicht sinds de tweede wijzigingsverordening nog steeds cruciaal. Art. 1.4 luidt nu als volgt:

Artikel 1.4 Zorgplicht voor de ondernemer

1. Onverminderd artikel 1.11 van de wet, draagt de initiatiefnemer, onderscheidenlijk de drijver van de betrokken inrichting, er zorg voor dat bij het realiseren van een of meer nieuwe stallen deze voldoen aan de vereisten opgenomen in bijlage 2, behorende bij deze verordening, zoals deze geldt op het moment dat de daarvoor vereiste:
   a. aanvraag om een vergunning ingevolge artikel 2.7, tweede lid, van de wet is ingediend;
   b. melding ingevolge artikel 2.7, eerste lid van de Regeling natuurbescherming is gedaan;
   c. aanvraag om een vergunning ingevolge de Wabo of een ingevolge de Wabo vastgestelde algemene maatregel van bestuur is ingediend, waarvoor op grond van artikel 2.27 van de Wabo een verklaring van geen bedenkingen is vereist; of,
   d. indien de onderdelen a tot en met c niet van toepassing zijn:
      1°. een aanvraag om een vergunning ingevolge de Wabo is ingediend;
      2°. een melding ingevolge het Activiteitenbesluit milieubeheer is gedaan.

2. De initiatiefnemer, onderscheidenlijk de drijver van de inrichting, draagt er zorg voor dat vanaf 1 januari 2020 geen huisvestingssysteem is toegepast:
   a. dat is gerealiseerd op basis van een omgevingsvergunning, onderdeel milieu, dan wel een melding ingevolge het Activiteitenbesluit, die:
      1°. voor de hoofdcategorie rundvee uit de Regeling ammoniak en veehouderij: langer dan 20 jaar geleden onherroepelijk is geworden respectievelijk langer dan 20 jaar geleden is ingediend,
      2°. voor alle andere diercategorieën: langer dan 15 jaar geleden onherroepelijk is geworden, respectievelijk langer dan 15 jaar geleden is ingediend;
   b. dat niet voldoet aan de vereisten, opgenomen in bijlage 2, behorende bij deze verordening.

3. In afwijking van het tweede lid, aanhef, geldt als datum 1 januari 2022, indien:
   a. het betreft een huisvestingssysteem dat behoort tot een inrichting die in geheel reeds voldoet aan de eisen van het Besluit emissiearme huisvesting;
   b. voor het nieuw toe te passen huisvestingssysteem uiterlijk op 1 januari 2020 een ontvankelijke en vergunbare aanvraag voor een omgevingsvergunning, onderdeel milieu, dan wel een melding ingevolge het Activiteitenbesluit is ingediend.

4. In aanvulling op het tweede en derde lid geldt voor inrichtingen die op 6 juli 2017 op bedrijfsniveau gemiddeld voldeden aan de op dat moment geldende eisen in bijlage 2 van de Verordening natuurbescherming Noord-Brabant, dat de initiatiefnemer, onderscheidenlijk de drijver van de inrichting voldoende mogelijkheden krijgt, zonder dat de bedrijfsvoering van de onderneming in gevaar komt, om te zorgen dat elk toegepast huisvestingssysteem binnen de inrichting op zichzelf kan voldoen aan de vereisten als opgenomen in bijlage 2 bij deze verordening.

3. ABRvS 7 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:393.

Concreet bevat de wijziging van art. 1.4 in totaal drie belangrijke wijzigingen:

1. Rundveestallen van 20 jaar of ouder en andere stallen van 15 jaar of ouder moeten vanaf 1 januari 2020 voldoen aan de vereisten van bijlage 2. In afwijking van art. 1.4, tweede lid, geldt een termijn van 1 januari 2022 indien een veehouder een huisvestingssysteem heeft dat deel uitmaakt van een inrichting dat in zijn geheel voldoet aan het Besluit emissiearme huisvesting op moment dat de Tweede wijzigingsverordening in werking trad. Voorts moet dan uiterlijk 1 januari 2020 een ontvankelijke en vergunbare aanvraag zijn ingediend voor het nieuwe huisvestingssysteem ter vervanging van het verouderde huisvestingssysteem en dat voldoet aan de emissie-eisen van bijlage 2. Voor de meeste Brabantse veehouders geldt de termijn van 1 januari 2022 voor het feitelijk hebben aangepast van het huisvestingssysteem en de termijn van 1 januari 2020 voor het indienen van een ontvankelijke en vergunbare aanvraag.
2. De mogelijkheid om intern te salderen is komen te vervallen. Op stalniveau moet worden voldaan aan de eisen uit bijlage 2.
3. De normen uit bijlage 2 zijn verscherpt en er zijn ook normen gekomen voor alle categorieën van melkvee en geiten.

4. Juridische complicaties

4.1. Aanleiding wijziging Verordening natuurbescherming

Tegen de wijzigingen van de Verordening natuurbescherming is veel weerstand van sectororganisaties en individuele boeren. Het belangrijkste voor de veehouders is dat zij verplicht worden hun stallen eerder aan te passen en daarbij verplicht worden te investeren in stalsystemen die meer reductie kunnen bereiken. Dit vergt grote investeringen die veehouders – mede gezien de economische ontwikkelingen binnen sectoren en bijvoorbeeld persoonlijke bedrijfsontwikkelingen aangaande het ontbreken van bedrijfsopvolging – moeilijk of niet kunnen of willen dragen.

De belangen van de veehouders worden in het geval van de Verordening natuurbescherming door de provincie gesteld tegenover de belangen van de natuur. De belangrijkste reden voor de provincie om te komen met deze strenge en verregaande maatregelen is gelegen in beweerdelijk alarmerende signalen over de ammoniakbelasting op Natura 2000-gebieden. Alarmerende signalen volgen uit diverse rapporten over de natuur, emissies en depositie.

In dat verband is het volgende onderscheid qua terminologie van belang:

– Ammoniakemissie: de in stallen geproduceerde ammoniakuitstoot.
– Ammoniakconcentratie: hoeveelheid ammoniak in de lucht.
– Ammoniakdepositie: hoeveelheid ammoniak die terechtkomt op een oppervlak en bijvoorbeeld in Natura 2000-gebieden.

De daling van ammoniakemissies uit stallen wordt jaarlijks gemonitord aan de hand van vergunde emissies. In opdracht van de provincie is in 2017 het rapport 'Reductie van emissies uit stallen van veehouderijen'[4] opgesteld waarbij de daling van de ammoniakemissies in beeld is gebracht. Op basis van de berekende gegevens uit dat rapport kan worden geconcludeerd dat de daling van ammoniakemissies uit stallen op koers ligt. De stalemissies zijn blijven dalen en de Brabantse veehouderij zal conform de afspraak in 2028 in totaal 50% reductie van stalemissies realiseren. Echter, volgens de provincie volgt uit de praktijk dat de ammoniakbelasting in Natura 2000-gebieden (*beter gezegd: ammoniakdepositie (EW)*) niet vermindert en dat de daling van de ammoniakemissie vanuit de gehele landbouw niet substantieel doorzet of zelfs stagneert.

De ammoniakdepositie zou dus niet verminderen en dit volgt volgens de provincie uit de resultaten van het Meetnet Ammoniak in Natuurgebieden (MAN) en het Landelijk Meetnet Luchtkwaliteit (LML). Daaruit volgt dat er geen daling is van de ammoniakconcentraties sinds 2005. Daling van ammoniakconcentraties werd wel verwacht op basis van de vergunde emissies en de berekeningen met het NEMA (National Emission Model for Agriculture). Toenmalig staatssecretaris van Economische Zaken, Van Dam, heeft de Tweede Kamer op 27 oktober 2016 geïnformeerd over de constatering dat ammoniakemissies zijn blijven dalen, maar ammoniakconcentraties kennelijk niet mee dalen. Er was op dat moment geen afdoende verklaring en er moest een internationale review komen.[5]

De provincie Noord-Brabant vindt verder grondslag voor de alarmerende signalen in de tweejaarlijkse Balans van de leefomgeving 2016.[6] Daaruit volgt dat de milieudruk van de (gehele) landbouwsector op natuur en water groot blijft. Tot slot wordt het beleid als opgenomen in de Verordening natuurbescherming verantwoord door de referentieraming van emissies naar lucht uit de landbouw tot 2030 (achtergronddocument bij de Nationale Energieverkenning 2015) waaruit blijkt dat de stikstofexcretie (stikstofproductie in mest en urine) door de veestapel in Nederland toeneemt in de periode van 2013-2020 van 473 miljoen kg stikstof naar 490 miljoen kg stikstof door de groei van het aantal melkkoeien en daarna geleidelijk afneemt tot 481 miljoen kg stikstof in 2030 door het aantal stuks jongvee. De totale ammoniakemissie vanuit de landbouw neemt in de raming bij vastgesteld en voorgenomen beleid af van 112 miljoen kg NH3 tot 96,5 miljoen kg NH3 in 2030.[7]

4. H. Ullenbroeck, & K. Albers, *Reductie van emissies uit stallen van veehouderijen, Provincie Noord-Brabant*, Arcadis: 1 november 2016.
5. *Kamerstukken II* 2016/17, 33 037, 182.
6. *Balans voor de leefomgeving 2016*, PBL 2016.
7. G.L. Velthof e.a, *Referentieraming van emissies naar lucht uit de landbouw 2030, Achtergronddocument bij de*

Op basis van voormelde metingen en rapporten vanaf 2010 concludeert de provincie dat de ammoniakdepositie op de Natura 2000-gebieden niet vermindert en dat de daling van de ammoniakemissies vanuit de (gehele) landbouw niet substantieel doorzet of zelfs stagneert. De monitoringsrapportages 2015 en 2016 zouden ook aantonen dat sprake is van een hogere ammoniakemissie in de landbouw van 1 kiloton in 2015 en 3,2 kiloton in 2016 ten opzichte van de referentie.[8]

Kortom, de provincie heeft in 2017 vastgesteld dat:

- De reductie van ammoniakemissie uit stallen op koers ligt en in 2028 sprake zal zijn van 50% emissiereductie ten opzichte van 2010.
- Volgens metingen van MAN en LML ammoniakconcentraties (ammoniak in de lucht) niet (voldoende) dalen.
- De Balans voor de leefomgeving 2016 rapporteert dat de milieudruk van de landbouwsector op natuur groot blijft.
- Volgens de referentieraming de stikstofproductie toeneemt vanwege toename van het aantal melkkoeien en de totale ammoniakemissie vanuit de landbouw afneemt van 112 miljoen kg NH3 tot 96,5 miljoen kg NH3 in 2030.

Voor zover de doelstelling van de provincie aanvankelijk enkel zag op 50% reductie van ammoniakemissie uit stallen moet worden vastgesteld dat de Brabantse veehouderij op koers ligt. De provincie besluit echter de natuurbelangen te laten prevaleren. De gedachte daarbij is dat de ammoniakdepositie in Natura 2000-gebieden onvoldoende is gedaald en dat aldus ergens een grotere afname aan ammoniak moet bijdragen aan de bredere doelstelling de depositie te laten afnemen. De slechte staat van Natura 2000-gebieden als gevolg van de aanwezige depositie, ongeacht van welke sectoren die exact afkomstig is (aandeel landbouw, industrie en infrastructuur), moet volgens de provincie leiden tot strengere eisen aan stalsystemen.

De hamvraag die zich voordoet is in feite wie de rekening moet betalen voor de toestand van de Brabantse Natura 2000-gebieden. De veehouderij in totaliteit heeft een belasting van 27-30% op Natura 2000-gebieden.[9] Specifiek stallen leggen een belasting van 19% op Natura 2000-gebieden. De provincie heeft dus besloten om de rekening op dit moment voor te leggen bij veehouders die een aandeel in de ammoniakdepositie hebben van 19%.

Gelet op het relatief beperkte aandeel, en juist nu de reductie van ammoniakemissie uit stallen op koers lag, roept dat de vraag op of de gewijzigde Verordening natuurbescherming tegen juridische complicaties aan zal lopen. In het bijzonder is het interessant om te beoordelen of op een dergelijke wijze de rekening leggen bij een specifieke categorie van ammoniakproducerende activiteiten in stand zal blijven. Voor de komende jaren zal immers worden bepaald hoe de rekening van alle transities (duurzame veehouderij en energietransitie) die verband houden met klimaatverandering, afname van broeikasgassen en behoud en herstel van de natuur en milieu, wordt verdeeld.

De transities leiden ertoe dat burgers en bedrijven investeringen moeten doen. Ze zullen verplicht worden om hun eigendommen (huizen, bedrijfsgebouwen, stallen) aan te passen. In dat licht wordt hierna nader ingegaan op een mogelijke complicatie bij de Verordening natuurbescherming in relatie met art. 1 Eerste Protocol van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: 1 EP) die het eigendomsrecht beschermt.

4.2. Art. 1 EP

Reeds in diverse bijdragen aan dit tijdschrift is stilgestaan bij het juridisch toetsingskader van art. 1 EP.[10] Terecht stelden schrijvers eerder dat met steeds meer regelmaat wordt geprocedeerd over art. 1 EP. In de nabije toekomst zal om die reden meer vorm en inhoud worden gegeven door de Nederlandse rechter aan het toetsingskader.

Bij de 1 EP-toets moet eerst worden beoordeeld of er sprake is van 'possession' (eigendom) in de zin van de bepaling en of er sprake is van 'interference', dat wil zeggen ontneming of regulering van het eigendomsrecht. Indien sprake is van eigendom en van ontneming of regulering van het eigendomsrecht, dan moet worden onderzocht: 1) of de inbreuk 'lawful' is, dat wil zeggen bij wet voorzien, 2) of de inbreuk dient ter bevordering van het 'general interest', dat wil zeggen of zij een algemeen belang dient en 3) of een 'fair balance, dat wil zeggen een redelijk evenwicht tussen de eisen van het algemeen belang en de bescherming van de fundamentele rechten van het individu aan de orde is.[11]

4.2.1. Eigendom en inbreuk

Het staat in het kader van de wijziging van de Verordening natuurbescherming niet ter discussie dat

Nationale Energieverkenning 2015, Wageningen: september 2016.

8. C. van Bruggen e.a., *Emissies naar lucht uit de landbouw in 2016*, Wageningen juni 2018, p. 14 en 76.
9. *PlanMER Herziening structuurvisie RO transitie veehouderij, Provincie Noord-Brabant*, Arcadis: 9 september 2013.

Het relatieve aandeel van de Brabantse veehouderij is ongeveer gelijk gebleven in de periode tussen 2005 en 2011 (27%).

10. R. Ligtvoet, 'Eigendom in de agrarische sector: geen rustig bezit', *TvAR* 2019, 3, p. 155 e.v., D.W. Bruil, 'Voorzienbaarheid', *TvAR* 2019, 4, p. 207 e.v. en J.J.J. de Rooij & M.I.J. Toonders, 'Het stelsel van fosfaatrechten – Noodzakelijk, nuttig of niet aan beginnen? ', *TvAR* 2016, 10.
11. In de uitspraak CBb 21 augustus 2018, ECLI:NL:CBB:2018:414, r.o. 9.1 e.v. heeft het CBb voor het eerst een helder overzicht gegeven en geoordeeld dat dit het vaste stramien is op basis waarvan de beoordeling van mogelijke strijd met art. 1 EP moet plaatsvinden. Dit overzicht is eerder op deze wijze geformuleerd in HR 20 maart 2009, ECLI:NL:HR:2009:BG9951.

sprake is van 'possession' en van 'interference'.[12] Als gevolg van de gewijzigde Verordening natuurbescherming worden Brabantse veehouders verplicht om forse investeringen te doen om eerder dan op 1 januari 2028 te voldoen aan de strengere emissiereductie-eisen. Indien veehouders niet of niet tijdig voldoen aan de Verordening, handelen zij in strijd met art. 2.4 lid 4 Wet natuurbescherming. Overtreding van dit verbod is strafbaar gesteld in art. 1a onderdeel 2 van de Wet op de economische delicten. Tevens lopen veehouders het risico op een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom op grond van art. 7.2 Wet natuurbescherming.

4.2.2. Bij wet voorzien

Vervolgens moet worden onderzocht of de inbreuk 'lawful' is. Er moet worden beoordeeld of de gewijzigde normen bij geldige en behoorlijk gepubliceerde 'wet' zijn voorzien en voldoen aan het door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) geformuleerde criterium: 'The law should be both adequately accessible and foreseeable, that is, formulated with sufficient precision to enable the individual – if need be with appropriate advice – to regulate his conduct.'[13] De mogelijke inbreuk vanwege de wijziging van de termijn voor het voldoen van stallen aan strengere reductienormen moet toegankelijk, nauwkeurig en voorzienbaar zijn en zijn neergelegd in wetgeving. De wettelijke grondslag voor de provincie Noord-Brabant om reductienormen op te nemen in de Verordening natuurbescherming is vervat in art. 2.4 lid 3 Wet natuurbescherming. Er is dus geen sprake van een wet in formele zin waaruit de inbreuk rechtstreeks voortvloeit. Het Hof Den Haag oordeelde in 2017 dat dit ook geen vereiste is.[14] In het arrest wordt niet verwezen naar (Europese) jurisprudentie, maar dit standpunt kan wel worden afgeleid uit uitspraken van het EHRM. Onder meer in het arrest Špaček tegen Tsjechië uit 1999 oordeelde het EHRM:

> *'As to the accessibility of law, the term 'law' is to be understood in its substantive sense and not in its formal one. Hence, the fact that certain regulations pertaining to the exercise of rights protected under Article 1 of Protocol No. 1 were not published in official gazettes in the form provided for by law for promulgation of legislative or regulatory instruments binding on citizens and legal entities in general, does not prevent such regulations from being considered law if the Court is satisfied that they were made known to the public by way of other means.'*[15]

De term 'law' moet naar zijn inhoud worden begrepen en niet worden beoordeeld op formele status.
In het kader van de Verordening natuurbescherming kan vooral worden getwijfeld of voldaan kan worden aan het criterium van voorzienbaarheid.[16] Het vereiste van voorzienbaarheid is onderdeel van de lawfullness-toets en daarover heeft het EHRM in de uitspraak van James tegen het Verenigd Koninkrijk onder meer gesteld:

> *'It has consistently held that the terms 'law' or 'lawful' in the Convention do not merely refer back to the domestic law but also relate to the quality of the law, requiring it to be compatible with the rule of law'.*[17]

De regelgeving die leidt tot aantasting van eigendomsrechten moet dus van voldoende kwaliteit zijn en voldoen aan de beginselen van een rechtsstaat. De regelgeving moet zodanig zijn geformuleerd en vormgegeven dat het personen in staat moet stellen, in een mate die in de gegeven omstandigheden redelijk is, de gevolgen te voorzien en hun gedrag erop aan te passen. Anders gezegd: het moet mogelijk zijn om op een manier die redelijk is te handelen conform de regelgeving.
In de gewijzigde Verordening natuurbescherming zijn per diercategorie reductiepercentages en emissienormen opgenomen. Daartoe is sprake van een opbouw van steeds strengere normen in 2020, 2022, 2024 en 2028. In dat verband is niet uitgesloten dat een veehouder als hij dan toch wordt verplicht voor 1 januari 2022 zijn stallen te hebben aangepast, dat hij dan gelijk zal willen voldoen aan de dan strengste bekend zijnde norm; die van 2028. Indien een veehouder in die zin zijn gedrag aldus af probeert te

12. Daarbij kan er nog wel discussie zijn over de vraag of sprake is van ontneming of regulering. De uitkomst van die discussie is evenwel van belang voor de schadevergoedingsverplichting en niet zozeer voor de vraag of sprake is van strijd met art. 1 EP. Hier zij verwezen naar de stringente criteria die gelden voor ontneming c.q. de facto onteigening die o.m. volgen uit HR 16 december 2016, ECLI:NL:HR:2016:2888, *NJ 2017/132* m.nt. E.A. Alkema. Zie ook: J.A.M.A. Sluysmans & R.L. de Graaf, 'De miljardenclaim van de nertsenhouders', *TvAR* 2013, 2, p. 42 e.v.
13. Zie bijvoorbeeld het arrest van 26 april 1979, Sunday Times tegen het Verenigd Koninkrijk, nr. 6538/74, § 49, en het arrest van 26 oktober 2000, Hasan & Chaush tegen Bulgarije, nr. 30985/96, § 84.
14. Hof Den Haag 31 oktober 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:3067, *JM* 2018/8, m. nt. C. Korkmaz; *JOM* 2017/1170; *TvAR* 2017/5905, m. nt. H.A. Verbakel-Van Bommel.
15. Špaček, s.r.o., v. the Czech Republic, 9 november 1999, no. 26449/95, § 57-60.
16. Over twee soorten voorzienbaarheid in het beoordelingskader van 1 EP; CBb 21 augustus 2018, ECLI:NL:CBB:2018:414: 'Naar het oordeel van het College wordt ook voldaan aan de betekenis die het EHRM toekent aan voorzienbaarheid, in die zin dat de maatregelen voldoende nauwkeurig zijn geformuleerd om individuen in staat te stellen hun gedrag hierop aan te passen. Deze toets op voorzienbaarheid moet niet worden verward met de toets op voorzienbaarheid die een rol speelt bij de vraag of sprake is van een 'fair balance' tussen het doel en de middelen van de Regeling'.
17. Arrest van 21 februari 1986 van James e.a. tegen het Verenigd Koninkrijk, serie A, nr. 98.

stemmen op de nieuwe normen uit de Verordening natuurbescherming, dan loopt hij tegen het probleem aan dat voor diverse soorten dieren geen erkende stalsystemen beschikbaar en erkend zijn die de betreffende 2028-normen kunnen halen. Ook om te voldoen aan de normen voor 2020, 2022 en 2024 zijn er voor diverse diercategorieën nog geen stalsystemen beschikbaar. Voor sommige categorieën is enkel nog sprake van een proefstalstatus en wordt onderzoek gedaan; soms worden enkel nog gesprekken over nieuwe stalsystemen gevoerd of is er überhaupt nog helemaal geen onderzoek gaande naar nieuwe technieken voor bepaalde soorten systemen. Kortom, een veehouder wordt verplicht te voldoen aan nieuwe normen, maar hij kan zijn gedrag niet aanpassen conform de nieuwe normen omdat er geen stalsystemen beschikbaar zijn. In het licht van de EHRM-jurisprudentie over foreseeability zal dit voer zijn voor discussie.

4.2.3. Algemeen belang

Na de lawfullness-toets moet worden beoordeeld of sprake is van 'general interest'. In het voorgaande is al uitvoerig beschreven wat de redenen voor de provincie zijn geweest om de normen te verscherpen en de datum naar 1 januari 2022 te halen. Het beschermen van de Natura 2000-gebieden en meer algemeen het milieu kan waarschijnlijk worden aangemerkt als een general c.q. public interest.[18] Dat het beschermen van natuur een algemeen belang is, leidt echter niet direct tot de gevolgtrekking dat daarmee een inbreuk op eigendomsrechten is gerechtvaardigd.

4.2.4. Fair balance

In het kader van fair balance is de vraag of de provincie meer gewicht heeft mogen toekennen aan de natuurbelangen ten opzichte van de belangen van de Brabantse staleigenaren. Bij de beoordeling van de fair balance dient sprake te zijn van een 'overall examination of the various interests in issue, bearing in mind that the Convention is intended to safeguard rights that are practical and effective'.[19] Alle belangen moeten zorgvuldig worden betrokken in de toetsing, waarbij voorts relevant is dat het EHRM verlangt dat er een diepgaande analyse plaatsvindt van de proportionaliteit.[20] Dit in tegenstelling tot de veel beperktere toetsing die plaatsvindt bij de vraag of sprake is van een algemeen belang. Er geldt bovendien geen lijst van factoren die standaard moeten worden betrokken in de analyse.[21] Allerlei factoren kunnen een rol spelen, afhankelijk van de feiten, het onderwerp en de aard van de inbreuk. Dat kan dus ook bij elke kwestie anders zijn. Enkele belangrijke factoren inzake de discussie over de houdbaarheid van de gewijzigde Verordening natuurbescherming worden hierna besproken.

In het kader van de inbreuk op de eigendomsrechten van Brabantse staleigenaren zijn belangrijke factoren: de toestand van de Natura 2000-gebieden, de door de provincie beweerdelijke alarmerende signalen en de gevolgtrekking dat stallen aan strengere normen moeten voldoen om zo meer emissiereductie te realiseren. De provincie stelt dat de alarmerende signalen – vooral – blijken uit de metingen van MAN en LML waaruit zou volgen dat ammoniakconcentraties (ammoniak in de lucht) niet (voldoende) dalen. In het licht van de diepgaande analyse die is vereist, is nader onderzoek naar die meetresultaten belangrijk om te kunnen beoordelen of sprake is van proportionele normen.

Enerzijds is in het rapport 'Reductie van emissies uit stallen van veehouderijen' geconcludeerd dat de daling van ammoniakemissies uit stallen op koers ligt. In 2028 zal sprake zijn van een reductie van 50% ten opzichte van 2010. Anderzijds heeft die daling van ammoniakemissies uit stallen volgens de provincie niet geleid tot een evenredige daling van de ammoniakdepositie in Natura 2000-gebieden. Dat zou volgen uit de metingen van MAN en LML. Er is echter veel discussie over de wijze van meten van ammoniakdepositie en die discussie zal zich ook voortzetten in de procedures over de Verordening natuurbescherming. De discussie komt voort uit het feit dat er sinds 2014 in Nederland totaal slechts 6 LML-meetpunten zijn. Op die LML-meetpunten worden concentraties van ammoniak op uurbasis gemeten. De LML-meetpunten zijn gekozen op plekken waar de emissie hoog of juist laag is. De LML-metingen dienen onder meer als validatie van de modelberekeningen en als kalibratie voor de ammoniakmetingen uit het MAN.[22] Het RIVM gebruikt de LML-metingen ook om het verloop van de ammoniakconcentratie te volgen in de tijd en op basis daarvan conclusies te trekken over het ammoniakbeleid om de emissies te reduceren. Die 6 meetpunten zijn dus erg belangrijk en specifiek voor deze discussie vooral het enige sinds 2014 overgebleven meetpunt in Vredepeel. Dat meetpunt is het enige ammoniakmeetstation voor de landbouw in Noord-Brabant. Inmiddels is er een onderzoek[23] bekend waaruit blijkt dat het meetstation Vredepeel niet representatief is en wordt gedomineerd door een pluimveebedrijf op slechts 150

18. Arrest van 28 juni 2018, G.I.E.M. S.R.L. e.a. tegen Italië, nr. 1828/06, § 295.
19. Arrest van Broniowski tegen Polen, nr. 31443/96, § 151.
20. *Guide on Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights, protection of property*, ECHR: 2019, first edition, p.24.
21. *Guide on Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights, protection of property*, ECHR: 2019, first edition, p.24.
22. https://www.rivm.nl/Onderwerpen/A/Ammoniak/Meten.
23. G.R. Rotgers en J.C. Hanekamp, 'Ammoniak in Nederland; een noordoostelijke spelbreker', *V-Focus* april 2018.

meter afstand van het meetstation. Daarnaast staat het meetstation op een proeflocatie waar proeven worden gedaan met mest. Volgens het onderzoek wordt voor voornoemde plaatselijke omstandigheden bij de meetresultaten niet gecorrigeerd waardoor niet is uitgesloten dat de meetresultaten zeer negatief zijn beïnvloed.

De veehouders en sectororganisaties zullen gelet op de mogelijk niet representatieve meetresultaten het standpunt innemen dat geenszins vaststaat dat de emissiereductie uit stallen niet afdoende resultaat heeft gehad en dus dat zij nu niet de rekening gepresenteerd moeten krijgen. De stalemissiereductie lag op koers. Voorts zal meespelen dat stallen een relatieve bijdrage aan de ammoniakdepositie hebben van 19% op Natura 2000-gebieden. Belangrijk aspect zal tevens zijn dat feit is dat voor diverse diercategorieën geen stalsystemen beschikbaar zijn.

In het klimaat- en natuurdebat is anderzijds al vaker een beroep gedaan op het voorzorgsbeginsel ex art. 191 VwEU. Het is niet uitgesloten dat de provincie Noord-Brabant daar een beroep op zal doen gelet op de gestelde onzekerheid tussen daling van emissies en de niet evenredige daling van depositie. Daarbij geldt dat de voornaamste reden voor de provincie om nu in te grijpen bij stallen vooral is gelegen in het verkrijgen van meer zekerheid dat halvering van de stalemissies in 2028 wordt bereikt.

Waarbij nog van belang is dat door de provincie is berekend dat met de strengere normering sprake zal zijn van 67 % reductie van stalemissies in 2028 ten opzichte van 2010.[24] Dat betekent dat de provincie daarmee verdergaat, dan hetgeen is vastgelegd in het Convenant uit 2009 dat was uitgewerkt in de Verordening stikstof. In dat licht is nog interessant dat de provincie heeft laten berekenen wat de totale afname aan depositie zal zijn als gevolg van de strengere verordening. Dit komt neer op een daling van circa 4-5% depositie. Daartegenover staat dat volgens de provincie in ieder geval tot en met 2020 rond de 600 veehouders moeten stoppen bovenop het aantal in de 'autonome ontwikkeling' stoppende bedrijven en dat 300 veehouders onder de inkomensgrens van € 23.000 komen. Daarbij is van belang dat niet is voorzien in een formele schadevergoedingsregeling. Er is wel voorzien in flankerend beleid waarbij er mogelijkheden zijn voor veehouders zoals: een zeer beperkte financiële bijdrage voor jonge landbouwers, een werk-naar-werk-regeling en vouchers voor gesprekken over omschakeling van het bedrijf of vroegtijdig stoppen.[25]

Tevens zal ook bij deze discussie een rol spelen of de wijzigingen van de Verordening natuurbescherming voorzienbaar waren voor veehouders. Interessante discussie zal worden of rapportages over CO2-reductie op nationaal, Europees en mondiaal niveau, over klimaatverandering, over gezondheidsaspecten van de veehouderij, over reductie van de veestapel, over de staat van Natura 2000-gebieden en andere rapporten waaruit afgeleid zou kunnen worden dat op een bepaald moment strengere ammoniakreductienormen zouden worden gesteld, voldoende zijn om te komen tot voorzienbaarheid bij veehouders in die zin dat de schade die zij lijden valt binnen hun ondernemersrisico.

Een belangrijke toon dienaangaande is gezet door de uitspraken over de Regeling fosfaatreductieplan 2017 en het fosfaatrechtenstelsel.[26] Uit de uitspraak van 17 oktober 2018 van het CBb volgt dat voorzienbaarheid ziet op 'de redelijke verwachtingen die een betrokkene kon hebben'. Het hof Den Haag heeft aangegeven dat bij voorzienbaarheid moet worden beoordeeld of sprake is van 'een gerechtvaardigde verwachting die een burger met betrekking tot het gebruik van zijn eigendom heeft'. Zowel het hof als het CBb zijn van oordeel dat een ondernemer er tot op zekere hoogte rekening mee moet houden dat zijn bedrijfsvoering onderworpen kan worden aan veranderende regelgeving.

In het voorgaande is inzicht gegeven in hoe het EHRM het voorzienbaarheidscriterium ziet als onderdeel van de lawfullness-toets. De regelgeving moet zodanig zijn geformuleerd en vormgegeven dat het personen in staat moet stellen, in een mate die in de gegeven omstandigheden redelijk is, de gevolgen te voorzien en hun gedrag erop aan te passen. De voorzienbaarheid als onderdeel van de lawfullness-toets moet niet worden verward met het aspect voorzienbaarheid dat een rol speelt bij de beoordeling van de fair balance. Evenwel hebben beide criteria als achtergrond dat enkel sprake kan zijn van een gerechtvaardigde inbreuk op eigendomsrechten indien een burger redelijkerwijs de regelgeving die de inbreuk veroorzaakt kon zien aankomen én zijn gedrag daar redelijkerwijs op kon aanpassen.

De discussie in het kader van de Verordening natuurbescherming zal zien op de vraag of het mogelijk was of niet en zo ja, vanaf welk moment het eventueel mogelijk was, om de regelgeving redelijkerwijs te zien aankomen en het gedrag af te stemmen op de regelgeving. Een strenger voorzienbaarheidscriterium als onderdeel van de fair balance-toets en het toekennen van een doorslaggevend gewicht aan dat criterium maakt elk beroep op art. 1 EP zinledig. Bovendien acht ik dat in strijd met de

24. *Rapportage Versnelling transitie veehouderij: effecten voor de natuur en het milieu*, Pouderoyen Compagnons: juni 2017. Het rapport is opgesteld in opdracht van de Provincie Noord-Brabant.
25. In het Uitvoeringsprogramma Ondersteunende Maatregelen Transitie Veehouderij d.d. 10 oktober 2017 heeft de Provincie Noord-Brabant het pakket aan maatregelen beschreven. Er is evenwel veel discussie over deze maatregelen, omdat nog veel onduidelijkheid bestaat over de effectiviteit ervan. Diverse maatregelen zijn enkel voor slechts een beperkt aantal veehouders beschikbaar en/of is het bedrag aan financiële bijdrage zodanig beperkt dat het veehouders niet afdoende zal helpen.
26. Gerechtshof Den Haag 31 oktober 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:3067 en o.a. CBb 17 oktober 2018, ECLI:NL:CBB:2018:522 en CBb 9 januari 2019, ECLI:NL:CBB:2019:4.

stelling van het EHRM dat art. 1 EP en het EVRM zijn bedoeld om grondrechten praktisch en effectief te beschermen.[27]
Bij het proportionaliteitsvraagstuk zullen alle aspecten moeten worden betrokken en worden gewogen. Aan voorzienbaarheid als onderdeel van de fair balance dient niet per definitie doorslaggevend gewicht te worden toegekend. Voorts dient de voorzienbaarheid te worden bezien vanuit de mogelijkheid het gedrag redelijkerwijs te kunnen afstemmen op de regelgeving.
Hoe de balans voor de Brabantse veehouders uit zal slaan, zal afhangen van alle omstandigheden en is lastig te voorspellen. Bovendien kan het nog zijn dat op het niveau van de regelgeving sprake is van een fair balance, maar dat die er niet is op individueel niveau.

4.2.5. Individuele en excessieve last

Op het moment dat op het niveau van de Verordening natuurbescherming sprake zal zijn van een fair balance, dan kan nog sprake zijn van het ontbreken van fair balance op het niveau van het individu. Een toetsing op individueel niveau vindt niet altijd plaats, omdat belanghebbenden zich er niet altijd op beroepen.[28] In de meeste gevallen vindt de toetsing op individueel niveau wel plaats en dan gebeurt dat ná de toetsing op regelingsniveau. De toets op regelingsniveau wordt dan ook wel het eerste niveau genoemd en de toets op individueel niveau de toets op het tweede niveau.
Bij de individuele toetsing moet worden beoordeeld of sprake is van een individuele en buitensporige last. Het EHRM gebruikt hiervoor wisselende termen als 'individual and excessive burden'[29] en 'unreasonable disproportional burden'.[30] Overigens kan het zelfs zo zijn dat als een dusdanig buitensporige last voor een individu aan de orde is, er dan om die reden toch ook sprake is van een schending van 1 EP op het niveau van de regelgeving.[31]
Wanneer er sprake is van een individuele en excessieve last is afhankelijk van het onderwerp en feitelijk van alle omstandigheden van het geval. In ieder geval volgt uit EHRM-jurisprudentie dat het hof de toets of sprake is van een dergelijke last heeft geïntroduceerd, omdat het onrechtvaardig wordt geacht dat een specifieke persoon of groep ernstiger wordt getroffen, dan anderen.[32] Indien een algemene last niet eerlijk en gelijkmatig over alle betrokkenen wordt verdeeld, kan dit een indicatie zijn van onevenredigheid. Dit roept direct de vraag op wie als 'alle betrokkenen' moeten worden gekwalificeerd. In het kader van de Verordening natuurbescherming lijkt de algemene last die gedragen moet worden te zien op reductie van stikstofdepositie. Die last wordt niet enkel gedragen door staleigenaren, maar ook door de gehele landbouw, industrie en infrastructuur. Vanuit die gedachte beschouwd, zijn de staleigenaren een kleine groep betrokkenen waar door de provincie nu (nagenoeg) de hele last wordt weggelegd.
Voorts blijkt uit jurisprudentie van het EHRM dat niet is vereist dat moet worden vastgesteld dat één betrokkene of een kleine groep van betrokkenen zwaarder wordt getroffen dan anderen. In de uitspraken over fosfaatrechten en de Regeling fosfaatreductieplan wordt de suggestie gewekt dat wel vergeleken moet worden tussen betrokkenen, in dat geval door te vergelijken tussen melkveehouders. Op het moment dat een melkveehouder heeft geïnvesteerd, dan wordt hij daarmee niet zwaarder getroffen dan andere melkveehouders. Er moet juist sprake zijn van een melkveehouder die zich in een situatie bevindt die anders is dan bij andere melkveehouders. Slechts indien een melkveehouder zwaarder wordt getroffen dan andere melkveehouders lijkt sprake te kunnen zijn van een individuele en excessieve last. Het is niet uitgesloten dat die vergelijking een te beperkte uitleg is van het door het EHRM ontwikkelde criterium.
Het EHRM stelt voorts dat indien de groep personen die wordt getroffen groot is, het kan zijn dat sprake is van strijd met art. 1 EP in het geval de eigendomsrechten van de personen uit de getroffen groep in uitzonderlijk ernstige mate zijn aangetast.[33] Bovendien is in veel gevallen juist de feitelijke buitensporigheid van het nadeel bepalend voor de bevindingen van het EHRM en spreekt het EHRM ook veeleer over een 'disproportionate and excessive burden' en laat het aspect 'individual burden' daarmee achterwege.[34] Kortom, het feit dat een maatregel alleen overwegend een individu of kleine groep treft, kan helpen bij de beslissing over de fair balance, maar is geen strikt vereiste.[35]
Indien de EHRM-jurisprudentie wordt toegepast op de situatie van de Brabantse staleigenaren zal vooreerst bepaald moeten worden wie er worden geraakt en in welke mate sprake is van een zware (financiële) last. Brabantse staleigenaren kunnen mogelijk gekwalificeerd worden als kleine groep getroffenen waarbij die groep dan vergeleken moet worden met andere partijen die bijdragen aan stikstofdepositie. Alsdan wordt voorkomen dat er

27. Arrest van Broniowski tegen Polen, nr. 31443/96, § 151.
28. M.R.T Pauwels, 'Belastingen en menrechtenverdragen', *MBB* 2016/3.
29. Zie onder andere EHRM 29 maart 2010, nr. 34044/02, § 83 (Depalle tegen Frankrijk).
30. Zie bijvoorbeeld EHRM 23 september 1982, nr.7151/75, § 73 (Sporrong en Lönnroth).
31. EHRM, 14 mei 2013, nr. 66529/11 (N.K.M. vs. Hongarije).
32. EHRM, 14 mei 2013, nr. 66529/11 (N.K.M. vs. Hongarije).
33. EHRM 19 juni 2006, nr. 35014/97 (Huttten-Czapska v. Polen). De belangen van circa 100.000 landeigenaren waren betrokken.
34. Bijv. EHRM 30 juni 2005, nr. 46720/99 (Jahn e.a. v. Duitsland) en EHRM 8 oktober 2013, nrs. 62235/12 en 57725/12 (Da Conceicao Mateus and Santos Januario v. Portugal).
35. EHRM 12 juni 2012, nrs. 13221/08 en 2139/10, § 134 (Lindheim e.a. v. Noorwegen).

vergeleken wordt tussen Brabantse staleigenaren. Voorts zal voor de hele groep Brabantse staleigenaren beoordeeld moeten worden in welke mate er sprake is van een ernstige last. Indien de last voor de gehele groep staleigenaren zodanig buitensporig is, dan zou dat kunnen leiden tot de conclusie dat sprake is van een disproportionate and excessive burden. Indien de groep niet als geheel kan worden gekwalificeerd, dan dient per individueel bedrijf de situatie te worden beoordeeld. Het is niet uitgesloten dat in een individueel geval sprake is van een individuele en excessieve last die leidt tot strijd met art. 1 EP.

5. Conclusie

Door wie wordt de rekening betaald? Dat is de vraag bij alle regelgeving die is en zal worden gemaakt waarbij natuur en economische ontwikkelingen tegenover elkaar komen te staan. Steeds zal moeten worden beoordeeld of de regelgeving al dan niet in strijd is met art. 1 EP. Daarbij moet meer gewicht worden toegekend aan de vraag of de regelgeving zodanig is vormgegeven dat het gedrag er redelijkerwijs op kan worden aangepast. In het geval van de Verordening natuurbescherming kan gedrag niet worden aangepast als stalsystemen ontbreken. Voorts moeten de belangen worden afgewogen waarbij het EHRM stelt dat er een diepgaande analyse van de proportionaliteit moet plaatsvinden. Die analyse moet worden toegespitst op de belangen van degene die de rekening krijgen voorgelegd. Uitdrukkelijk moet worden voorkomen dat er zinledige vergelijkingen tussen individuen worden gemaakt. Het EHRM hecht meer waarde aan de mate van de last en minder waarde aan wie met wie moet worden vergeleken. De belangen van betrokkenen worden nu te weinig geanalyseerd en afgewogen. Dat is wel nodig om te komen tot een rechtvaardige verdeling van de rekening voor behoud van de natuur.