

Adres : Bezuidenhoutseweg 105-113
2594 AC Den Haag
Telefoon : +31(0)70-3382700
E-mail : secretariaat@lto.nl
KvK : 40413400
Rekening : NL32 RABO 0357606760

Datum: 15 maart 2023

Onderwerp: Reactie wetsvoorstel tot wijziging omgevingswaarde stikstofdepositie 2030 en vergunningplicht o.a. intern salderen.
informatie bij: hhaarsma@lto.nl, herman.litjens@zito.nl.

Geachte heer, mevrouw,

Hierbij reageert LTO Nederland op de internetconsultatie reactie wetsvoorstel tot wijziging omgevingswaarde stikstofdepositie 2030 en vergunningplicht o.a. intern salderen. We reageren niet alleen op de voorgestelde wetswijzigingen maar vragen ook de aandacht voor wetsartikelen die er voor kunnen zorgen dat Nederland verder op slot gaat. Onze belangrijkste opmerkingen zijn:

Het verschuiven van doelrealisatie van 2035 naar 2030 is niet realistisch

In het voorliggende wetsvoorstel wordt de omgevingswaarde van 74 % van de stikstofgevoelige hectares onder de KDW verschoven van 2035 naar 2030. Hiermee worden de stikstofdoelen in de huidige wet door het kabinet met vijf jaar naar voren gehaald. Volgens het RIVM moet de binnenlandse stikstofuitstoot met iets minder dan de helft worden gereduceerd en het buitenland moet haar emissies met 38% terugbrengen. Eerder heeft het PBL al geanalyseerd dat die ambitie onhaalbaar is. Alleen al de uitvoeringscapaciteit bij overheden is simpelweg niet toereikend om op deze termijn zorgvuldige gebiedsprocessen te doorlopen en uitvoering in gang te zetten. Als er verplichtingen voor individuele bedrijven aan vast zitten moeten die bovendien ruim van te voren bekend gemaakt worden, zodat agrariërs dat op een goede manier in kunnen passen in hun investeringsritme. Zes jaar is daarvoor veel te kort.

- LTO Nederland vraagt met klem om de huidige datum van 2035 voor het realiseren van de omgevingswaarde niet naar voren te halen.
- Omdat het halen van de doelstelling in 2030 in onze ogen nu al niet realistisch is, kiezen we ervoor om op een zo eenvoudig mogelijke manier, via een Amvb, de omgevingswaarde naar achteren te kunnen schuiven.

Omgevingswaarde is een verschuivend doel en biedt onvoldoende rechtszekerheid

Het RIVM/PBL heeft bij de doorrekeningen om 74% van de stikstofgevoelige hectares binnen N2000-gebieden onder de KDW te brengen, gerekend met AERIUS 19A. AERIUS 2022 is inmiddels operationeel. Daarin zijn een aantal uitkomsten gewijzigd. Er komen verschuivingen voor van + 200 mol/hectare/jaar en ook van – 200 mol/hectare/jaar depositie voor. Bovendien zijn er door het veegbesluit weer een groot aantal hectares stikstofgevoelige natuur bijgekomen en zijn de KDW's voor een aantal habitattypen aangescherpt. Daarmee wordt de 74 % van de hectares onder de KDW een bewegend doel. Dat leidt tot rechtsonzekerheid. Aanpassingen van het model, uitbreiding van het aantal stikstofgevoelige hectares of mindere reducties in het buitenland kunnen bovendien leiden tot grotere opgaven voor de landbouw, als geheel of voor individuele bedrijven in het bijzonder. Met dit soort schuivende panelen is er geen handelingsperspectief voor de boeren en is het onrechtvaardig om afgerekend te worden op een omgevingswaarde. De landbouw als sector maar ook individuele bedrijven kunnen alleen afgerekend worden op hun bijdragen aan de emissies.

- Daarom stelt LTO Nederland voor om de koppeling met de KDW los te laten en emissiedoelstellingen in de wet op te nemen en bovendien breder te kijken dan alleen naar stikstof. We vragen u daarom met klem de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn) aan te passen.

Gunstige staat van instandhouding is onvoldoende gedefinieerd

In artikel 2.15a.3a wordt beschreven dat de omgevingswaarde zo vastgesteld moet worden dat er op landelijk niveau een gunstige staat van instandhouding van de habitats gegarandeerd is. Dit lid staat ook al in de huidige wet, maar dient ons inziens, zeker gezien de laatste jurisprudentie en de eerste verschenen natuurdoelanalyses aangepast te worden. Deze passage heeft het risico in zich dat de maatregelen om stikstof te reduceren nooit genoeg zullen zijn. Het hangt vooral af hoe “de goede staat van instandhouding” gedefinieerd wordt en hoe we daar mee omgaan. Als het betekent dat de KDW's op termijn gehaald moeten worden, komen we voor een aantal habitats in een oneindig plan terecht. Alleen de bijdrage uit het buitenland is al hoger dan sommige KDW's. Andere habitats zijn wellicht door andere oorzaken zoals klimaatverandering en verstedelijking nooit meer in goede staat te brengen. Daarnaast wordt het voorzorgsbeginsel strikt uitgelegd. Als er geen gegevens of trends beschikbaar zijn, wordt er bij natuurdoelanalyses een negatief oordeel gegeven met als risico dat gebieden jarenlang op slot gaan. Ook kan het soms 10 tot 15 jaar duren voordat systemen zijn hersteld of is het onduidelijk hoeveel de natuurherstelmaatregelen daadwerkelijk bijdragen aan het herstel. Tenslotte zal de natuur zelf ook dynamisch blijven en aan verandering onderhevig zijn en zal het soms met soorten beter of slechter gaan, bijvoorbeeld door een aantal droge jaren. Deze dynamiek, die inherent is aan de stand van de natuur wordt met het zo precies juridisch vastleggen ontkend.

Ook mist LTO Nederland in de MvT een onderbouwing wat de goede staat van instandhouding inhoudt en hoe we daar in de praktijk mee omgaan. In de wettekst staat dat de goede staat van instandhouding op nationaal niveau bereikt moet worden. We vragen ons wat dit betekent voor de conclusies van individuele natuurdoelanalyses. Is het bijvoorbeeld niet erg dat er in een bepaald gebied de instandhouding van een habitattype niet bereikt kan worden als de instandhouding maar op landelijk niveau gerealiseerd wordt? Daarnaast ontbreekt een verantwoording of houvast, hoe instandhoudingsdoelen en de beheersmaatregelen (meetbaar) gaan bijdragen aan de gunstige staat van instandhouding. Als dit criterium en deze verantwoording wel te geven is vraagt LTO Nederland zich af hoe deze zich verhouden tot andere binnen Europa gebruikte criteria en verantwoording?

- LTO Nederland mist in de MvT duidelijke criteria wat wordt verstaan onder de gunstige staat van instandhouding, wanneer daaraan wordt voldaan, hoe we omgaan met de onzekerheden die inherent zijn aan natuurherstel en hoe dit zich verhoudt tot hoe andere Europese lidstaten hier mee omgaan?
- LTO Nederland mist in de wet een afwegingskader tussen het natuurbelang en het maatschappelijk belang. Wanneer zijn er nu voldoende maatregelen genomen om de natuur in goede staat te brengen en accepteren we wellicht dat dit voor een aantal typen in Nederland niet (meer) gaat lukken?

Monitoring laat te wensen over

In het gewijzigde wetsvoorstel zijn twee ijkmomenten in 2025 en 2028 (artikel 2.15 a.1.3) ingebracht. Of het beleid aangescherpt wordt of iets meer tijd genomen kan worden, hangt in belangrijke mate af of het herstel van de natuur ingezet is en hoe snel dat gaat. LTO constateert dat de monitoring van de natuur op dit moment sterk te wensen over laat en regelmatig gebaseerd wordt op waarnemingen van meer dan 10 jaar oud. Ook is er onduidelijkheid over de referentiedatum van vanaf wanneer behoud verzekerd moet zijn. De eerder in deze brief geconstateerde onduidelijkheid met betrekking tot de goede staat van instandhouding komt daar nog bij. Kortom, aan de wet gekoppelde natuurdoelanalyses zijn volstrekt onbruikbaar als uitgangspunt voor beleid, laat staan voor toetsing of ijkmoment van wetgeving. Er dient in de komende jaren een wetenschappelijk te verifiëren systeem van natuurmonitoring opgezet te worden, zolang hier grote belangen als het wel of niet kunnen ontwikkelen van economische activiteit, zoals een landbouwbedrijf vanaf hangen, of des te schrijnender nog de PAS-melders en de interimers niet gelegaliseerd kunnen worden.

- Om 2025 een serieus ijkmoment te laten zijn bepleit LTO Nederland dat de uitgangssituatie (referentie) en monitoring wetenschappelijk geborgd zijn. Zeker als men het voorzorgsbeginsel strikt toepast en bij enige onzekerheid strenge maatregelen af gaat kondigen.

Vergunningplicht intern salderen is niet noodzakelijk

Intern salderen wordt weer vergunningplichtig. LTO Nederland is primair geen voorstander van de herinvoering van deze verplichting. Het leidt tot veel onnodige en kostbare procedures. Leges voor aanpassing Wnb-vergunning lopen nu al op tot € 5600 euro (Noord-Brabant). Als bedrijven nog geen Wnb-vergunning hebben, verkiezen ze vaak een vergunning boven een positieve weigering of een simpel briefje dat een vergunning niet noodzakelijk is. Dat geeft meer rechtszekerheid ook omdat financiers hier naar vragen. Agrariërs die in het bezit zijn van een Wnb-vergunning hebben minder behoefte aan de vergunningplicht voor intern salderen.

- LTO Nederland vindt dat de basis van de Wnb-vergunningssystematiek moet zijn, uitzonderingen daargelaten, dat agrariërs binnen hun eigen stikstofplafond moet kunnen opereren. Optie is om de vergunningplicht intern salderen alleen in te stellen bij bedrijven zonder Wnb-vergunning.

Het kunnen opereren binnen het eigen stikstofplafond leidt nergens tot verslechtering, het stimuleert innovaties en omdat er bij grootste drie veehouderijsectoren ergens anders altijd dier- of fosfaatrechten verdwijnen levert deze werkwijze, uiteindelijk aanzienlijke emissiereducties op. Dit komt ten goede aan de achtergronddepositie en draagt substantieel bij aan het halen van de omgevingswaarde.

Reikwijdte intern salderen moet ingeperkt worden

Als er subsidiair een vergunningplicht komt voor intern salderen is het positief dat het Kabinet voornemens is om relatief kleine aanpassingen uit te zonderen van die vergunningplicht. In de MvT worden een aantal mogelijkheden uitgewerkt om bij intern salderen te vergunning niet te hoeven wijzigen. Eén van de varianten gaat over beweiden en bemesten. LTO Nederland is tevreden met de uitspraak van Raad van State over dit onderwerp en dat het Kabinet deze lijn volgt bij dit wetsvoorstel en beweiden en bemesten niet vergunningplichtig maakt. Ten aanzien van de andere geschetste varianten is het wat LTO Nederland betreft niet *òf/òf* maar *én/én*. Het is een goed idee om aan te sluiten bij de BAL-regelgeving en milieubelastende activiteiten en alleen voor deze activiteiten de vergunningplicht voor intern salderen te laten gelden. Daarnaast willen we een drempelwaarde omdat een kleine aanpassing van het huisvestingssysteem zonder dat het aantal dieren toeneemt, kan leiden tot een vergunningplicht. Een vergunningplicht voor dat type kleine aanpassingen is overbodig.

- LTO Nederland is van mening dat er activiteiten aangewezen moeten worden waarvoor de vergunningplicht geldt en er ook een drempelwaarde voor intern salderen moet komen.

LTO Nederland vindt dat er niet alleen een drempelwaarde moet komen bij een daling van de stikstofemissies, maar ook bij een kleine stijging. Als straks het NPLG-programma concreet is uitgewerkt en de daling van depositie zichtbaar wordt, ontstaat er ook de juridische ruimte voor.

- Er moet een kleine drempelwaarde komen voor hogere emissies t.o.v. vergunning of referentiedata.

Latente ruimte intrekken beperken tot bedrijven die dit niet meer nodig hebben

In de Memorie van Toelichting worden de verschillende typen van latente ruimte toegelicht en besproken en waarom deze ingetrokken zou moeten worden of niet gebruikt mogen worden. Over latente ruimte wordt veel gesproken maar is een issue van alle tijden en deze ruimte is door de jaren heen ongeveer even groot gebleven. Het risico dat de stikstofemissies door het benutten van deze ruimte sterk stijgen is daarom beperkt. Zeker omdat er bij kippen, varkens en koeien sprake is van een dier- of fosfaatrechtenstelsel. Het Ministerie geeft in de Memorie van Toelichting (MvT) aan dat bedrijven enige bedrijfsvoeringsruimte nodig hebben. LTO Nederland is het hier mee eens en we hanteren daarvoor de volgende uitgangspunten;

- Als de stal gebouwd is, is er geen sprake van latente ruimte, het duurt soms even voordat de stal vol gezet is, door bijvoorbeeld hoge prijzen van de dier- of fosfaatrechten. Soms zijn er minder dieren omdat veehouders meedoen aan een concept met betrekking tot dierenwelzijn. Ze willen de mogelijkheid hebben, om terug te gaan naar het aantal dieren uit de vergunning omdat ze daarmee een sterkere onderhandelingspositie hebben ten opzichte van supermarkten. Het intrekken van latente ruimte van bestaande stallen is wat ons betreft alleen mogelijk in een afbouwscenario van bedrijven.

- Bij bedrijven die een grotere Wnb-vergunning hebben dan de stalcapaciteit is de tijdlijn belangrijk. Soms worden er verschillende procedures doorlopen (omgevingsvergunning, omgevingsplan) en kan het enkele jaren duren voordat alle vergunningen definitief zijn, voordat er gebouwd kan worden. Laat die vergunningen intact.
- Jonge agrariërs hebben vaak moeite om een bedrijfsovername financieel voor elkaar te krijgen. Het aanpassen van vergunningen kan al snel in de duizenden euro's lopen. Geef ze voldoende ademruimte, zodat ze relatief eenvoudig hun bedrijf klaar kunnen maken voor de toekomst. In de MvT op pagina 17 staat dit ook verwoord.
- De meeste latente ruimte zit bij de gestopte bedrijven. Start met het actief intrekken van deze vergunningen. Geef ze enige ruimte om hun "stikstofrechten" ten behoeve van extern salderen te verkopen. Het duurt een tijdje voordat vraag en aanbod gematcht zijn.
- Ga zorgvuldig met latente ruimte van bedrijven om.

Hopende u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Met vriendelijke groet ,



Trienke Elshof
Portefeuillehouder Platteland en Omgeving