



Reactie LTO Nederland op ontwerp-AMvB vergunningvrije verduurzamingsactiviteiten

Per e-mail verzonden

Onderwerp : Reactie LTO op ontwerp-AMvB vergunningvrije verduurzamingsactiviteiten.
Datum : 2 oktober 2025

Informatie bij : Hans Haarsma en Herman Litjens

1. Inleiding

LTO Nederland onderschrijft de urgentie om de vergunningverlening weer op gang te brengen en ruimte te scheppen voor duurzame investeringen. Met het [*Bouwstenendocument emissiereductie landbouw*](#) hebben landbouworganisaties, decentrale overheden en andere partijen gezamenlijk een route uitgezet naar een juridisch houdbaar en toekomstbestendig stikstofbeleid. Kern daarvan is: geborgde emissiereductie in plaats van sturen op depositie en KDW's.

In dat licht gezien begrijpen wij dat het kabinet via een AMvB verduurzamingsactiviteiten, waarbij een tijdelijke extra emissie is te verwachten, vergunningvrij wil maken. Daarmee kunnen mogelijk boeren, die fors in emissies willen reduceren, door bijvoorbeeld hun stal aan te passen of te starten met mono-mestvergisting, sneller aan de slag. Toch hebben wij stevige zorgen over de juridische houdbaarheid en de effectiviteit van dit ontwerpbesluit. Bovendien sluiten enkele onderdelen onvoldoende aan bij de koers naar emissiesturing. In deze reactie lichten we onze bezwaren toe en doen we voorstellen voor verbetering.

Samengevat:

- de juridische basis ("nodig voor de natuur") blijft kwetsbaar omdat er nu geen (ecologische) onderbouwing is bijgevoegd, maar wel in het vooruitzicht wordt gesteld; dit voorstel blijft hinken op twee gedachten: emissiesturing, maar ook depositiesturing; LTO kiest voor geborgde emissiesturing.
- natuurdoelanalyses (NDA's) mogen niet verworpen tot normatief toetsingskader;
- de regeling moet nadrukkelijker als transitie naar emissiesturing worden gepositioneerd;
- aanvullende oplossingen zijn nodig voor PAS-melders en intern salderen;
- wat betekent vergunningvrij: welke rechten hebben de bedrijven die hieronder vallen?



2. Juridische houdbaarheid

2.1 Vrijstelling op grond van “nodig voor de natuur”

Het ontwerpbesluit verklaart verduurzamingsactiviteiten, die minimaal 30% emissiereductie realiseren vergunningvrij, omdat zij zouden kwalificeren als maatregelen “nodig voor de natuur” (art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn). Daarmee vervalt de noodzaak van een voortoets en passende beoordeling.

Dit is juridisch een uiterst precair pad. Uit jurisprudentie volgt dat alleen activiteiten die primair natuurdoelen dienen én geen significante negatieve effecten veroorzaken, vergunningvrij kunnen zijn. Het Hof van Justitie bepaalde in *People over Wind* dat mitigerende maatregelen niet mogen worden meegeteld in de voortoets. De Raad van State oordeelde in december 2024 (ViA15/Amercentrale en Rendac) dat intern salderen een mitigerende maatregel is en dus vergunningplichtig.

De AMvB balanceert op de rand van deze jurisprudentie. Er wordt aangenomen dat elke reductie met meer of gelijk aan 30% een beheermaatregel is, maar een uitgewerkte ecologische toets ontbreekt. Daarmee is niet zeker dat alle vrijgestelde activiteiten ook daadwerkelijk gerealiseerd kunnen worden; of onverhoopt om wat voor reden dan ook niet uitgevoerd kunnen worden. Zonder robuuste onderbouwing loopt het besluit wellicht een aanzienlijk risico om bij de rechter te sneuvelen.

Door een ecologische onderbouwing te koppelen aan een beheermaatregel blijft het kabinet op twee gedachten hinken en daarmee wordt de AMvB in onze ogen ook minder juridisch houdbaar. De redeneerlijn in de Memorie van Toelichting is dat, als er bij een initiatief 30% reductie plaatsvindt, het altijd beter is voor de natuur. Als dit zo is waarom is er dan nog een extra ecologische onderbouwing nodig? Zijn er voorbeelden waar 30% reductie niet beter is voor de natuur? Of is de ecologische onderbouwing niet veel anders dan een verkapte additionaliteitstoets? Als het laatste het geval is vragen we ons af deze AMvB op korte termijn het verschil gaat maken omdat provincies tot nu toe niet in staat zijn geweest om additionaliteit in te vullen. Wel ligt er nu een [Bouwstenendocument](#) Landbouw en emissiereductie van IPO, LTO, NAJK, UvW en VNG waarmee additionaliteit via emissiereductie wordt ingevuld.

Voorstel: kies eenduidig voor emissiereductie om additionaliteit in te vullen en schrap het voornemen voor uitvoeren van een ecologische toets. Dit is onvruchtbaar in een toch al hopeloos juridisch moeras.

2.2 Overgang naar emissiesturing

Deze AMvB moet nadrukkelijk worden gepositioneerd als overgangsmaatregel naar het nieuwe stelsel waarin emissiedoelen wettelijk zijn verankerd. Zodra de Speedwet stikstof en het programma emissiereductie in werking treden, moet de vrijstelling daarin worden geïntegreerd en opnieuw in samenhang met alle vrijstellingen en vergunningplichten beoordeeld worden. Zo wordt voorkomen dat twee regimes (depositiesturing en emissiesturing) naast elkaar bestaan.



3. Natuurdoelanalyses: nuttig, maar niet normatief

De toelichting onderbouwt de noodzaak van emissiereductie met verwijzing naar NDA's. LTO erkent de waarde van NDA's voor beleidsontwikkeling: zij geven inzicht in ecologische opgaven op gebiedsniveau en helpen bij het vormgeven van beheermaatregelen.

Maar NDA's zijn geen norm voor individuele vergunningverlening. Het Bouwstenendocument stelt expliciet dat NDA's alleen beleidsmatig en voor beheer gebruikt mogen worden en nooit rechtstreeks als argument om vergunningen te weigeren of ondernemers af te rekenen.

Het gevaar is reëel dat NDA's verworden tot een verkapte drempelwaarde ("pseudo-KDW"). In de praktijk zien we al dat sommige provincies NDA's gebruiken om strikter emissiebeleid te rechtvaardigen. Dit ondermijnt rechtszekerheid.

Voorstel:

- Leg in de toelichting vast dat NDA's uitsluitend beleidsmatig worden ingezet en geen derden werking hebben in vergunningverlening voor deze duurzame activiteiten.
- Veranker wettelijk dat bedrijven uitsluitend aan emissiedoelen gehouden kunnen worden, niet aan variabele uitkomsten van NDA's.

4. Effectiviteit en investeringsperspectief

Het Bouwstenendocument benadrukt: elke geborgde emissiereductie is waardevol en moet worden gefaciliteerd. Emissiesturing is immers concreet meetbaar en hanteerbaar op bedrijfsniveau, in tegenstelling tot depositiecijfers of KDW-percentages.

Voorstel:

- Pas de regeling aan zodat ook kleinere reducties onder een lichtere toets (meldingsplicht, versnelde procedure) doorgang kunnen vinden.
- Positioneer de AMvB expliciet als instrument om alle reductiestappen te stimuleren, mits geborgd en zonder negatieve effecten elders.

5. Flankerende maatregelen

5.1 PAS-melders

De AMvB biedt geen oplossing voor de duizenden PAS-melders die zonder vergunning in onzekerheid verkeren. Omdat zij geen toename hebben gerealiseerd, kunnen zij vaak niet via reductieprojecten legaliseren. Voor hen is een afzonderlijk legalisatietraject noodzakelijk.



Voorstel: realiseer parallel aan deze AMvB een wettelijke oplossing voor PAS-melders, bijvoorbeeld door zoals in het adviesrapport

“Meer dan Papier” van Houthoff is voorgesteld door PAS meldingen en positieve weigering als natuurtoestemmingsvervangende besluiten vast te leggen in artikel 2.4.a in de aanvullingwet natuur van de Omgevingswet of door een nieuw referentiemoment te hanteren feitelijk gebruik. Alleen zo wordt vertrouwen hersteld en ontstaat gelijk speelveld.

5.2 Intern salderen

Sinds de uitspraken van december 2024 is intern salderen vergunningplichtig. Dit betekent dat ook emissieneutrale modernisering niet meer zonder vergunning kunnen. De AMvB lost dit probleem niet op, behalve in gevallen met $\geq 30\%$ reductie.

Voorstel: Zorg ervoor dat intern salderen weer mogelijk wordt in de voortoets. Ook hiervoor heeft Houthoff een oplossing door intern salderen wettelijk te verplichten. Door een artikel aan de Omgevingsregeling toe te voegen, kan dit geregeld worden. Een andere mogelijkheid is om de AERIUS berekening als passende beoordeling te erkennen. Deze aanpassingen zijn essentieel om verduurzamingsinitiatieven niet onnodig te blokkeren.

5.3 Rechtspositie bij vergunningvrije activiteiten

Een belangrijk aandachtspunt is de rechtszekerheid van ondernemers die onder de vrijstelling vallen. Het besluit verklaart verduurzamingsactiviteiten vergunningvrij, maar geeft nog onvoldoende duidelijkheid over de juridische status van deze bedrijven.

De vraag rijst: welke rechten ontleen ondernemers aan deze vrijstelling? Zolang geen natuurvergunning wordt verleend of aangepast, bestaat er een risico dat hun situatie later alsnog ter discussie komt te staan. Bedrijven kunnen zich dan in een vergelijkbare positie bevinden als de PAS-melders destijds: zij vertrouwden op een wettelijke vrijstelling, maar bleken achteraf vogelvrij toen de rechter het systeem ongeldig verklaarde.

Het is van groot belang dat dit scenario zich niet herhaalt. Ondernemers die nu investeren in verduurzaming moeten erop kunnen vertrouwen dat zij blijvend rechtszekerheid genieten en niet opnieuw in een juridisch vacuüm terechtkomen.

Voorstel:

- Verduidelijk in de toelichting welke rechtsbescherming geldt voor bedrijven die gebruikmaken van de vrijstelling.
- Probeer jurisprudentie op dit onderdeel uit te lokken door het in te brengen in lopende procedures. Als de rechter eenmaal de vrijstelling erkent ontstaat er vertrouwen dat de rechtszekerheid voldoende gewaarborgd is.



- Zorg voor een juridische verankering door ze aan te merken als natuurtoestemmingsvervangende besluiten (zie oplossing PAS melders) die voorkomt dat deze groep later alsnog in onzekerheid raakt. Dit kan bijvoorbeeld door de vrijstelling automatisch te integreren in het toekomstige emissiegerichte stelsel, of door expliciet te bepalen dat vergunningvrije activiteiten niet met terugwerkende kracht alsnog vergunningplichtig kunnen worden.

6. Conclusies en aanbevelingen

LTO Nederland waardeert de inzet om verduurzaming te faciliteren via een tijdelijke vrijstelling. Maar het huidige ontwerp-AMvB is juridisch kwetsbaar en in effectiviteit beperkt.

Wij bevelen aan:

1. Veranker emissiesturing: positioneer de AMvB expliciet als overgang naar een nieuw wettelijk stelsel met geborgde emissiedoelen.
2. Schrap voornemen tot uitvoering ecologische beoordeling als motivatie voor de AMvB.
3. NDA's niet normatief: gebruik NDA's alleen beleidsmatig en nooit als directe vergunningseis.
4. Faciliteer alle reducties: versoepel de 30%-grens en waardeer ook kleinere reducties.
5. Los PAS-melders en intern salderen op: voer parallel structurele maatregelen door.
6. Het is essentieel dat voor ondernemers, die onder deze vergunningvrije regeling vallen, blijvende rechtszekerheid wordt geborgd, zodat zij niet het risico lopen in dezelfde positie terecht te komen als de PAS-melders destijds.

Alleen met deze verbeteringen kan de AMvB bijdragen aan het doorbreken van het stikstofslot en perspectief bieden aan zowel natuur als landbouw. LTO blijft graag in gesprek om tot een juridisch houdbare en werkbare regeling te komen.