

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

Via: <https://www.internetconsultatie.nl/stikstof>

Datum : 3 juni 2020
Ons kenmerk : GK/AT/200603
Onderwerp : Internetconsultatie Wet stikstofreductie en natuurverbetering
Informatie : Gerbrand van 't Klooster, gvtklooster@lto.nl

Geachte heer/mevrouw,

Hierbij reageert LTO Nederland op de internetconsultatie Wet stikstofreductie en natuurverbetering. Alvorens inhoudelijk op de voorgestelde regeling te reageren, kan niet onvermeld blijven dat de reactietermijn van 27 mei tot en met 3 juni 2020, dus slechts vier werkdagen, ongehoord kort is.

Natuurlijk noopt het stikstofdossier tot voortvarend beleid. LTO Nederland heeft daarop - en zeker niet alleen in het afgelopen jaar na de stikstofuitspraak - herhaaldelijk aangedrongen en zich ingespannen om uitvoerbare en evenwichtig afgewogen maatregelen te nemen. De Wet stikstofreductie en natuurverbetering markeert een belangrijke stap. Waar tot nu toe stikstofmaatregelen in belangrijke mate sectoraal (landbouw, industrie, verkeer, natuur) werden genomen, verschaft de wetgever op basis van de Omgevingswet de verschillende overheidslagen veel en mogelijk ingrijpende bevoegdheden. De omgevingsregelgeving is voor veel bedrijven en burgers echter een diffuus en moeilijk toegankelijk domein. Vaak blijkt pas na verloop van tijd welke doorwerking omgevingsregelgeving heeft op het 'dagelijks leven' van burgers en bedrijven. In het proces van totstandkoming van de nieuwe Omgevings-wetgeving benadrukten de achtereenvolgende kabinetten die hieraan werkten - zeer terecht - dat participatie en vooroverleg belangrijk zijn. Vier werkdagen voor de consultatie staat in geen enkele verhouding tot de tijd die nodig is om zorgvuldig en doordacht een reactie op te stellen.

Kern van de wet

Het wetsvoorstel omvat in de kern een drietal elementen:

- 1) de vaststelling van een streefwaarde of omgevingswaarde voor de vermindering van ammoniakdepositie.
- 2) het opstellen van een programma met maatregelen om in samenhang vermindering van stikstofdepositie en natuurverbetering te realiseren.
- 3) monitoring en bijsturing van maatregelen en van de streefwaarde.

De beoogde regels worden inhoudelijk vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur.

Streefwaarde (art. 1.12a)

Het wetsvoorstel introduceert een streefwaarde voor stikstofreductie. De streefwaarde wordt na ten hoogste zes jaar geëvalueerd en - zoals is aangegeven - bijgesteld tot de depositie op termijn wordt verminderd tot een niveau dat nodig is voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding.

Met het wettelijk vastleggen van een streefwaarde zet het Kabinet een duidelijke stip op de horizon, mogelijk té duidelijk. Het Kabinet lijkt daarbij een stap verder te gaan dan de vereisten van de Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR). Daarin geldt als ondergrens dat geen achteruitgang van de staat van instandhouding mag worden toegestaan. Het bereiken van een gunstige staat van instandhouding impliceert een hogere ambitie en het is zeer de vraag of dat in voldoende gebieden op termijn haalbaar is.

De vraag die dan opdoemt, is of als na verloop van tijd blijkt dat de streefwaarden (redelijkerwijs) niet realiseerbaar zijn, deze dan nog omlaag aangepast kunnen worden. De Memorie van Toelichting noemt die mogelijkheid wel. Vermeld is dat als uitgangspunt voor de streefwaarde bij de vaststelling in de AmvB geldt; het behoud van natuurwaarden en herstel in balans met de ruimte voor economische ontwikkeling en de haalbaarheid en betaalbaarheid van de maatregelen die nodig zullen zijn om de streefwaarde te kunnen realiseren. Een uitgangspunt waar LTO Nederland het van harte mee eens is. Echter, door in de wetgeving de streefwaarde nadrukkelijk te koppelen aan de gunstige staat van instandhouding, lijkt voor een balans tussen natuurbehoud en economische ontwikkeling weinig ruimte. Blijkt de streefwaarde dan plotseling geen streefwaarde, maar een harde afrekenbare maatregel waarvan de facto niet kan worden afgeweken? Dat knelt te meer als de oorzaak van het niet halen van de streefwaarde is gelegen in omstandigheden waarop betrokken overheden en sectoren geen invloed hebben.

Streefwaarde voor 2030

Het Kabinet stelt als streefwaarde dat in 2030 voor ten minste 50% van de hectares met voor stikstof gevoelige habitattypen en leefgebieden in Natura 2000-gebieden een stikstofdepositie geldt waarmee de kritische depositiewaarde (KDW) niet meer wordt overschreden en waarmee ook een substantiële daling wordt gerealiseerd op de overige hectares. Dit is ambitieus maar volgens het Kabinet haalbaar en betaalbaar door inzet van de maatregelen die in de stikstofbrief aan de Tweede Kamer van 24 april 2020 zijn aangekondigd.

LTO Nederland merkt op dat de toets of de streefwaarde al dan niet wordt gehaald, niet duidelijk is. Wordt de streefwaarde gekoppeld aan de helft van de Natura 2000-gebieden? Welke gebieden zijn dit dan en welke criteria worden hierbij gehanteerd? Voorts impliceert de streefwaarde dat het Kabinet accepteert dat op de andere helft van de stikstofgevoelige hectares in 2030 de KDW wordt overschreden. De vraag die daarbij opkomt, is of lagere overheden in hun Omgevingsplannen en -verordeningen kunnen besluiten aanvullende stikstofomgevingswaarden vast te stellen en daarmee verdergaande reductiedoelen af te dwingen.

LTO Nederland vindt dat de regelgeving die ruimte niet moet bieden, omdat dit tot grote verschillen leidt in de emissie-eisen die aan bedrijven worden gesteld. Behalve de negatieve concurrentieaspecten geldt als bezwaar dat de effecten op de depositiedoelen van aanvullende lokale en regionale emissie-eisen gering zijn, gelet op het gegeven dat stikstof zich over een groot gebied verspreidt. Bovendien is niet verzekerd dat op lokaal of provinciaal niveau een zorgvuldige afweging plaatsvindt van sociaal-economische aspecten.

Kritische depositiewaarde leidend

Het Kabinet neemt de KDW als norm voor de maximale stikstofdepositie omdat dit een belangrijke grens is waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van het habitat significant wordt aangetast. Voorts stelt het Kabinet dat de streefwaarde uitgaat van de per hectare strengst geldende kritische depositiewaarde, namelijk die van de meest kwetsbare soort of habitatype waarvoor in het aanwijzingsbesluit van het Natura 2000-gebied een instandhoudingsdoelstelling is vastgesteld. LTO Nederland plaatst hierbij als kanttekening dat door deze toepassing van de streefwaarde op voorhand het stikstofreductiebeleid onvoldoende zal blijken. In de afgelopen maanden is door tal van deskundigen betoogd dat in ons land door niet-beïnvloedbare emissies de achtergrondbelasting vrijwel nergens tot beneden de KDW van de meest gevoelige habitattypen zal kunnen dalen.

Ook wijst LTO Nederland erop dat het Kabinet ons land tekort doet door in de vergelijking van de goede staat van instandhouding op Europese schaal (pagina 5 van de Memorie van Toelichting) te benadrukken dat ons land in het onderste deel van de ranglijsten prijkt. Daaruit kan naar de mening van LTO Nederland niet zondermeer worden afgeleid dat de kwaliteit van de natuur in ons land ernstig tekort schiet. De milieu-eisen die in ons land aan bedrijven worden gesteld, zijn reeds hoog. Desondanks blijft de druk op de omgevingskwaliteit hoog. Dat komt doordat Nederland dichtbevolkt is, hoog geïndustrialiseerd en omgeven door vergelijkbare gebieden in ons omringende landen.

Een andere reden voor de lage ranking is de aanwijzing van Natura 2000-gebieden. De lidstaten wijzen zelf de Natura 2000-gebieden aan en hebben daarin een mate van vrijheid op basis waarvan vergelijkbare gebieden in de ene lidstaat wel en in de andere lidstaat soms niet zijn aangewezen. Nederland heeft ervoor gekozen verspreid over het land een groot aantal Natura 2000-gebieden aan te wijzen, waarvan talloze relatief klein van omvang. Daarbij zijn in de aanwijzingsbesluiten van diverse Natura 2000-gebieden zeer gevoelige habitattypen opgenomen die slechts in een zeer klein deel van het gebied voorkomen, maar in de beoordeling van de staat van instandhouding maatgevend worden geacht voor het gehele gebied.

Deze factoren bij elkaar genomen, voert tot de conclusie dat de actuele staat van instandhouding niet zondermeer een goede maatstaf is voor de beoordeling van de noodzaak van het treffen van maatregelen. Er is een bredere blik nodig waarbij zowel de noodzaak van het nemen van maatregelen om de omgevingskwaliteit te verbeteren, als een kritische beoordeling c.q. heroverweging noodzakelijk is van de aanwijzingsbesluiten van Natura 2000-gebieden, zowel op de haalbaarheid als de ecologische noodzaak in een meer internationaal perspectief beschouwd.

Programma stikstofreductie en natuurverbetering (art. 1.12b)

De Memorie van Toelichting geeft aan dat de Omgevingswet een programma verplicht stelt als aanneemelijk is dat niet wordt voldaan aan de omgevingswaarde. Dat is, aldus het Kabinet, het geval bij de stikstofstreefwaarde, nu deze wordt vastgesteld om een vermindering te bereiken van de stikstofbelasting op de Natura 2000-gebieden. Om die reden voorziet het wetsvoorstel (art. 1.12b) in een verplichting tot het vaststellen van een doorlopend programma 'stikstofreductie en natuurverbetering'. Het vaststellen van een programma is hierbij op wetsniveau verplicht, maar de inhoudelijke eisen daarvan zijn bij AmvB geregeld. In het programma worden bronmaatregelen getroffen en verdere investeringen opgenomen ter de verbetering van de condities voor de betrokken natuurwaarden. Het programma zal om de zes jaar worden geactualiseerd.

Belangrijk is de vermelding in de Memorie van Toelichting dat bij de keuze van de maatregelen en het tempo rekening moet worden gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden. Dit is een bepaling die rechtstreeks uit de VHR komt. Veel ondernemers in de land- en tuinbouw ervaren in het stikstofbeleid en regelgeving echter dat hieraan volstrekt voorbij wordt gegaan. LTO Nederland vindt dat een ex ante evaluatie op sociaal-economische gevolgen van voorgestelde maatregelen een vast onderdeel van de voorbereiding zou moeten zijn en zou moeten worden vastgelegd in de onderhavige regelgeving.

In de Kamerbrief van 24 april 2020 heeft het Kabinet het maatregelenpakket gepresenteerd om de beoogde streefwaarde te halen. LTO Nederland benadrukt dat, hoewel de landbouw voor ruim 40% verantwoordelijk wordt geacht voor de stikstofdeposities op Natura 2000-gebieden, het programma erop neerkomt dat de effecten van reductiemaatregelen in de komende jaren voor 90% door de landbouw geleverd moeten worden. Dit is onevenwichtig. Iedere sector moet naar rato aan reductie bijdragen. Hoewel de consultatie niet de inhoud van de maatregelen betreft, ziet LTO Nederland evenwel reden enkele algemene opmerkingen te maken bij de maatregelen in de Kamerbrief.

Opbrengst van de brongerichte emissiereductie

Het Kabinet schrijft in de Memorie van Toelichting, bladzijde 9, paragraaf 3.1, dat met het wettelijk vastleggen van de kernonderdelen van de structurele aanpak de aanpak wordt versterkt die gericht is op het voldoen aan de eisen van artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn om maatregelen te treffen om behoud en zo nodig verbetering van de habitattypen en leefgebieden van soorten. Deze passage roept vragen op over de opbrengst van investeringen en de beoordeling ervan die ondernemers doen in brongerichte emissiereducerende maatregelen. Maatregelen onder lid 1, de instandhoudingsmaatregelen en onder lid 2, zogenoemde passende maatregelen, kunnen niet worden ingezet voor externe saldering. Bij een passende beoordeling, ingevolge artikel 6, lid 3 van de Richtlijn geldt dat geen significant negatieve gevolgen mogen optreden en kunnen binnen deze beperking emissiereducerende maatregelen worden ingezet voor ontwikkeling. Indien op voorhand bronmaatregelen als instandhoudings- c.q. passende maatregel worden aangemerkt, valt een belangrijke motivatie voor dergelijke investeringen (inclusief innovaties) weg.

LTO Nederland vindt het belangrijk dat van Rijksweg duidelijk moet worden aangegeven dat bronmaatregelen in principe niet als instandhoudings- dan wel passende maatregel worden aangemerkt zodat deze in het kader van de passende beoordeling kunnen worden ingezet voor externe en interne saldering. Dit betekent bovendien dat het niet zo kan zijn dat provincies zelf hierin eigen en aanvullende regels stellen.

Techniek en innovatie in plaats van opkoop

LTO Nederland stelt vast dat het maatregelpakket op vier pijlers steunt:

- 1) externe saldering;
- 2) opkoop van bedrijven nabij Natura 2000-gebieden;
- 3) reductiemaatregelen;
- 4) natuurherstel/buffering.

Als in het voorgaande genoemd, streeft het Kabinet ernaar maatregelen ter behoud van natuurwaarden en herstel te nemen in balans met de ruimte voor economische ontwikkeling en de haalbaarheid en betaalbaarheid van de maatregelen. Daarin past naar de opvatting van LTO Nederland een beleid ten aanzien van emissiereductie door de landbouw waarbij de nadruk ligt op technische maatregelen in plaats van opkoop van bedrijven. Technische maatregelen om emissies te reduceren, zijn vaak kosteneffectiever en kunnen innovaties en vernieuwing aanjagen. Deze hebben bovendien het belangrijke voordeel dat ruimte kan worden gemaakt voor andere economische activiteiten met behoud en ontwikkeling van agrarische bedrijvigheid. Het mes snijdt aldus aan twee kanten.

De keuze voor technische maatregelen en innovaties boven opkoop is te meer belangrijk nu het Rijk en de provincies bij extern salderen geen onderscheid willen maken in stikstof in de vorm NOx dan wel NH3. LTO Nederland heeft meermalen gewezen op de mogelijk negatieve gebiedseffecten door ongerichte opkoop van rechten. Wij stellen vast dat hiervoor ook aandacht is. Echter naar wij opgemaakt uit de Kamerbrief van 24 april jl. wordt extern salderen alleen mogelijk gemaakt in combinatie met het stoppen van de NH3-emissie, bij opkoop van overheidswege dan wel als gevolg van verkoop van rechten aan een private partij.

LTO Nederland vindt dit onnodige beperkende invulling die voor de landbouw als geheel in een gebied vrijwel zeker schadelijk uitpakt. LTO Nederland vindt dat juist bedrijven die investeren in emissiearme technieken en op die wijze NH3 vrijspelen, de mogelijkheid moeten hebben dit zelf te benutten of door externe saldering over te dragen aan een derde partij.

Monitoring en bijsturing (art. 1.12d)

In de Memorie van Toelichting wordt benadrukt dat een adequate monitorings- en bijsturingssystematiek een randvoorwaarde is voor een robuuste en effectieve structurele aanpak. Zonder monitoring kan niet worden getoetst in hoeverre de streefwaarde en het programma met bron- en natuurmaatregelen voorziet in het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen van stikstofgevoelige habitats en het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van stikstofgevoelige habitattypen en -soorten. De toelichting is stellig over de noodzaak van bijstellingsmaatregelen als uit monitoring blijkt dat waarden niet worden gehaald.

LTO Nederland onderschrijft uiteraard de noodzaak van monitoring en van de mogelijkheid tot bijstelling van zowel streefwaarden en maatregelen. LTO Nederland twijfelt er niet aan dat de betreffende instanties op basis van recente wetenschappelijke inzichten metingen verrichten en modelleren. De uitkomsten zijn evenwel met respectievelijk onnauwkeurigheid en onzekerheid omgeven en daarmee niet als absolute waarden toepasbaar. Daaruit volgt dat er ruimte moet zijn voor een bredere beoordeling van de noodzaak en wenselijkheid van bijstelling van streefwaarden en daaruit volgende maatregelen. Een factor is ook dat stikstofemissiereductie door de ene sector teniet kan worden gedaan door een toename in andere sectoren. Dat is bovendien niet altijd beïnvloedbaar (denk aan buitenlandse invloed). Voorts kennen stikstofbepalingen een mate van onzekerheid door onder andere variable factoren zoals weersinvloeden. Concentratieingen laten bijvoorbeeld in gelijke omstandigheden variaties zien van meer dan 10%.

Met vriendelijke groet,



Trienke Elshof
Portefeuillehouder Ondernemen in een gezonde omgeving