

Reactie LTO Nederland op het Wetsvoorstel stikstofreductie en natuurverbetering

Reactie LTO Nederland in het kort:

LTO Nederland:

- Heeft grote bedenkingen bij het wetsvoorstel en kan het voorstel zoals het er nu ligt nog niet ondersteunen.
- Onderschrijft de noodzaak van verlaging van stikstofemissies. Alle sectoren zullen in evenredige mate moeten reduceren.
- Constateert dat in de besluitvorming over plannen en te treffen maatregelen niet is aangegeven dat deze ook worden getoetst op haalbaarheid en betaalbaarheid.
- Stelt vast dat het verdienvermogen van boeren en tuinders door dit voorstel wederom verder onder druk komt te staan zonder dat is geborgd dat hierin wordt tegemoetgekomen;
- Vraagt om gerichte aanpassingen van het wetsvoorstel.
- Is bereid daarover, samen met anderen, mee te denken en te werken aan praktische en betaalbare oplossingen.

Toelichting:

1. Het wetsvoorstel geeft teveel onzekerheden:
 - Onzekerheden over stikstofuitstoot vanuit het buitenland
 - Tegenvallers bij andere oplossingen
 - Bijstellingen in de modellering en het meten van stikstofemissies en -deposities.
2. Het belangrijkste bezwaar is dat doelen, plannen en maatregelen in korte tijd kunnen worden gewijzigd met als gevolg dat bedrijven voortdurend in onzekerheid verkeren. Op die basis kunnen ondernemers niet investeren. Zekerheid moet worden geboden, zodat een ondernemer die investeringen en aanpassingen doet voor lange tijd de bedrijfsvoering kan voortzetten in de wetenschap dat voldaan is aan de wettelijke normen.
3. De sociaaleconomische gevolgen voor de burger en bedrijven zijn niet doorgerekend en in beeld gebracht, zoals ook de Raad van State kritisch constateert. Verwijzend naar de verplichting in artikel 2 lid 3 van de Habitatrichtlijn die bepaalt: *In de op grond van deze richtlijn genomen maatregelen wordt rekening gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden.*
4. Gelet op de enorme implicaties van de regelgeving is een toets ingevolge voornoemde bepaling onontbeerlijk. Deze zou in de wet opgenomen moeten worden met een rapportageverplichting opdat bij de voorbereiding van plannen en maatregelen dit afwegingskader expliciet wordt betrokken en transparant gemaakt.
5. Een harde resultaatsverplichting is gezien de vele onzekerheden niet verstandig. LTO voorziet problemen door:
 - Verschuivende modellen
 - Bijgestelde emissiecijfers
 - Onzekerheidsmarges bij metingen
 - En hoe wordt de omgevingswaarde getoetst?
6. Iedere sector moet via een uitgewerkt programma evenredig bijdragen.
7. Separate provinciale en gemeentelijke omgevingswaarden zijn onverantwoord.
8. Bij de gebiedsgerichte maatregelen: is het beheerplan geschikt om verdergaande maatregelen te treffen en biedt dit voldoende rechtszekerheid?
9. Tot slot, zijn de natuurdoelen überhaupt haalbaar?

LTO Nederland heeft bedenkingen bij het Wetsvoorstel stikstofreductie en natuurverbetering

De stikstofemissies moeten de komende jaren omlaag. Daarvoor bestaat ook in de landbouw het besef en de bereidheid om maatregelen te treffen. Het huidige wetsvoorstel biedt echter te weinig rechtszekerheid voor onze agrarische bedrijven. Het vastleggen van de resultaatverplichting dat in 2030 50% van de hectares onder de kritische depositiewaarde komt, leidt er toe dat agrarische bedrijven afgerekend gaan worden op zaken waar ze geen invloed op hebben en met extra maatregelen geconfronteerd worden. Dit wetsontwerp biedt onvoldoende waarborgen om dit te voorkomen. Mogelijke onzekerheden en/of tegenvallers zijn: hogere berekende bijdragen uit het buitenland, mogelijke tegenvallers bij elektrificatie van het verkeer, de algehele onzekerheden en bijstellingen in de modellering en meten van stikstofemissies en -deposities.

Het kabinet trekt nu circa €1,5 miljard uit voor de opkoop van agrarische bedrijven. Onze overtuiging is dat innoveren meer stikstofreductie oplevert dan saneren. We vinden dat de beschikbare middelen beter aangewend kunnen worden voor innovaties. Dat is niet alleen beter voor de agrarische sector. Bovendien helpt innovatie om de agrosector toonaangevend in de wereld te houden en geeft bovendien een impuls aan de kennis- en maakindustrie door deze innovaties in het binnen- en buitenland te vermarkten.

Gevolgen voor burgers en bedrijven zijn niet in beeld gebracht

Natuurlijk noopt het stikstofdossier tot voortvarend beleid. LTO Nederland heeft herhaaldelijk aangedrongen op, en zich ingespannen voor, het nemen van uitvoerbare en evenwichtig afgewogen maatregelen. En dit zeker niet alleen in het afgelopen jaar na de stikstofuitspraak. 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.

De Raad van State constateert dat er geen doorrekening is gemaakt welke gevolgen er uit het wetsvoorstel vloeien voor burgers en bedrijven. LTO Nederland onderschrijft dit hiaat. We missen een sociaaleconomische doorrekening wat de beoogde maatregelen voor bedrijven gaat kosten. Zeker omdat het overgrote deel van de thans benoemde maatregelen op het boerenerf zullen landen.

Resultaatsverplichting in dossier met tal van onzekerheden is niet verstandig.

Het kabinet heeft een streefwaarde naar aanleiding van het advies van de Commissie Remkes omgezet in een resultaatsverplichting (artikel 1.12.a) die op wetsniveau wordt vastgelegd. Deze resultaatsverplichting is vertaald in een omgevingswaarde. De omgevingswaarde houdt in 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 op de overige hectares wordt gerealiseerd. Door het als resultaatverplichting op te nemen in de wet ligt de doelstelling hard vast.

LTO Nederland begrijpt de noodzaak tot goede wettelijke borging, maar vindt dat er te veel onzekerheden zijn om dat op een voor sectoren verantwoorde wijze te doen. Zo wordt in dit wetsvoorstel niet bepaald hoe dit berekend, gemodelleerd of gemeten wordt. Dit alleen al geeft voor de toekomst al voldoende handvatten om juridische procedures te starten en zal onvermijdelijk leiden tot veel discussie over de cijfers. We vrezen een herhaling van de PAS-uitspraak. Als sector willen we niet afgerekend worden op invloeden die buiten ons zelf liggen. Om wat voorbeelden van deze onzekerheden te benoemen:

- **Verschuivende modellen:** De 26% depositievermindering om de resultaatsverplichting is gebaseerd op de versie van AERIUS die tot 15 oktober 2020 gold. Inmiddels is er een nieuwe versie die weer andere resultaten geeft. Naar alle waarschijnlijkheid zal AERIUS nog een aantal keren bijgesteld worden, zeker als het advies van de commissie Hordijk wordt gevolgd om een mix van modellen te hanteren. Als gevolg van dit soort bijstellingen kunnen de opgaven groter worden. Door betere modellering is de gemiddelde ammoniakdepositie in 2019 volgens het PBL¹ niet 1493 mol/ha/ja maar 1609 mol/ha/ja. Betekent dit nu ook dat de opgave met 116

¹ Grootschalige concentratie- en depositiekaarten Nederland Rapportage 2020 RIVM-rapport 2020-0091 R. Hoogerbrugge et al.

mol/ha/ja stijgt om de resultaatsverplichting van 50% te halen? Bovendien wordt bij het hanteren van een mix van modellen de invloed van het buitenland groter. Dat betekent automatisch dat de 26% daling aan depositie van binnenlandse bronnen niet voldoende is om de resultaatsverplichting te halen. Bovendien kan de niet ondenkbeeldige situatie ontstaan dat het buitenland méér uitstoot, waardoor de Nederlandse uitstoot alleen maar méér moet dalen om dat weer te compenseren. Kortom met dit soort schuivende panelen is het zeer lastig om afgerekend te worden op een resultaatverplichting. LTO Nederland vindt derhalve dat sectoren niet kunnen worden afgerekend op de depositiedoelstelling. Zoals aangegeven: daarop hebben ondernemers niet alle invloed. Wel is LTO Nederland bereid te werken aan emissiereductie om in evenredige mate een bijdrage aan depositiereductie te bereiken. Op basis van de cijfers in de Kamerbrief van 24 april jl. vertaalt de depositiedoelstelling zich naar 26% emissiereductie in 2030 ten opzicht van 2018.

- **Bijgestelde emissiecijfers:** Bij de veehouderij worden (bruto) stikstofexcretienormen of emissiefactoren in de RAV regelmatig bijgesteld op basis van nieuwe inzichten en metingen. De afgelopen jaren is de emissiefactor voor melkvee aangepast en nu speelt eenzelfde discussie bij kippen en bij kalveren. Ook is er onlangs een rapport van het Commissie Deskundigen Meststoffenwet verschenen. Zonder dat er wezenlijk iets aan de gemiddelde bedrijfsvoering is gewijzigd kunnen veranderde inzichten of rekenmethodes leiden tot hogere gasvormige stikstofverliezen. Dit kan leiden tot extra opgaven zonder dat de boer daar direct zelf invloed op heeft.
- **Onzekerheidsmarges bij metingen:** Ammoniakdepositiemetingen kennen grote onzekerheidsmarges. Weersinvloeden hebben bijvoorbeeld al veel invloed. We willen als sector niet afgerekend worden op een droge zomer of andere onzekerheden.
- **Waarop wordt getoetst?** Voorts is niet duidelijk hoe de omgevingswaarde getoetst wordt. Worden alle stikstofgevoelige hexagonen in heel Nederland bij elkaar opgeteld of wordt het per habitatype per gebied bekeken? Wat zijn de criteria waarop wordt beoordeeld of de 50% stikstofreductie gehaald wordt of niet? Dit is niet alleen belangrijk voor het eindresultaat maar ook om een goede analyse te maken hoe de schaarse middelen zo efficiënt mogelijk ingezet kunnen worden.

Iedere sector moet via een uitgewerkt programma evenredig bijdragen.

Het onderliggende programma stikstofreductie is onvoldoende concreet uitgewerkt. De gevolgen voor de bedrijven zijn niet in beeld. De maatregelen worden via andere wetgeving geborgd (Meststoffenwet, Besluit Huisvesting). We kunnen daarom ook niet beoordelen of de maatregelen die moeten leiden tot 26% stikstofdepositie proportioneel zijn. Een van de adviezen van de commissie Remkes is dat iedere sector een evenredige bijdrage moet leveren. Het wetsvoorstel voorziet daar niet in. Dat vinden we wel noodzakelijk. Als de elektrificatie van het verkeer tegenvalt, er toch meer kolencentrales open blijven of de buitenlandse emissies minder dalen dan verwacht, dan moeten deze tegenvallende resultaten niet afgewenteld worden op de agrarische sector.

Iedere sector moet naar evenredigheid bijdragen en voor zijn eigen reductie verantwoordelijkheid dragen. In de brief van Minister van LNV van 24 april jl. worden voorstellen gedaan voor een structureel pakket aan bronmaatregelen.

90% van die maatregelen uit het structurele pakket komt bij de landbouw terecht. Het is dan onverteerbaar dat eventuele tegenvallers ook nog door de landbouw worden opgevangen. Het wetsvoorstel kan alleen in samenhang met een uitgewerkt totaalprogramma op zijn merites beoordeeld worden.

LTO wil geen ruimte voor provinciale en gemeentelijke omgevingswaarden

De omgevingswaarde stikstof wordt opgenomen in artikel 2.15 a van de Omgevingswet. Deze omgevingswaarde is nationaal vastgesteld. Dit artikel sluit niet uit dat gemeenten en/of provincies strengere omgevingswaarde gaan stellen. LTO Nederland vindt dit onverantwoord. In de eerste plaats is er niet voor niets een landelijke doelstelling geformuleerd die op nationaal niveau geregeld moet worden en geen doelstelling per gebied en regio. Bovendien kan het tot grote verschillen leiden in 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.

Gebiedsgerichte maatregelen

In de Memorie van Toelichting wordt aangegeven dat de gebiedsgerichte maatregelen in het beheerplan terecht komen. We vragen ons af of het beheerplan geschikt is om verdergaande maatregelen te treffen en of dit voldoende rechtszekerheid biedt. Het kan leiden tot extra lasten voor onze bedrijven. Er zitten onvoldoende waarborgen in de beheerplanprocedures dat er een zorgvuldige afweging plaatsvindt, of de maatregelen proportioneel zijn en er een goede maatschappelijke kostenbatenanalyse gemaakt wordt.

Natuurdoelen haalbaar?

Bij de omgevingswaarde stikstof is een rechtstreekse koppeling gemaakt met een goede staat van instandhouding en de kritische depositiewaarde. Dat impliceert dat het bereiken van een goede staat van inhouding alleen afhankelijk is van de hoogte van de depositie. Een goede staat van instandhouding is afhankelijk van een meer breder pallet aan factoren zoals het beheer, waterhuishouding of klimaatveranderingen. Dit wringt ook omdat een aantal kritische depositiewaarden van habitattypen, ook op de lange termijn, niet haalbaar zullen zijn. Alleen al de buitenlandse depositie is bij een aantal habitattypen hoger dan de kritische depositiewaarde. We vragen ons dan ook stellig af wanneer er een kosten/baten analyse en een sociaalmaatschappelijke afweging plaatsvindt of doelen wel haalbaar zijn en binnen het realistische spectrum blijven.

Volgens de recent verschenen rapporten van Arcadis en Witteveen en Bos zijn er weinig mogelijkheden om te schuiven met natuurdoelen of deze aan te passen. Neemt niet weg dat Europa in onze ogen wel de mogelijkheid geeft om een maatschappelijke afweging te maken welk maatregelenpakket acceptabel is. Een reductie van 26% van de depositie lijkt op de lange termijn haalbaar. Veel verdergaande reductie zullen gepaard gaan met veel hogere maatschappelijke kosten. De discussie of dat proportioneel is zal fundamenteel gevoerd moeten worden. Een onderzoek naar de sociaaleconomische impact is daarvoor onmisbaar. Het lijkt er op dat deze fundamentele discussie nu verplaatst worden naar 2028 wanneer er een nieuwe omgevingswaarde vastgesteld moet worden. Ook LTO Nederland streeft naar meer biodiversiteit en ondersteunt niet voor niets het Deltaplan Biodiversiteit. Veel van onze leden spannen zich ook in om de biodiversiteit te verbeteren en ze hebben er ook belang bij dat de biodiversiteit niet verder afneemt. Neemt niet weg dat een maatschappelijke discussie op zijn plaats is, welke natuurdoelen tegen welke maatschappelijke kosten behaald moeten worden. Het huidige wetsvoorstel ziet er niet op toe dat deze maatschappelijke discussie gevoerd gaat worden.

Verdienvermogen

Tenslotte wijst LTO Nederland erop dat er in de Kamer veel wordt gesproken over het verdienvermogen voor boeren en tuinders. Er zijn daarover diverse kloeke rapporten ter verbetering geschreven. Evenwel is het zaak het verdienvermogen in concrete dossiers zoals stikstof in ogenschouw te nemen.

Stikstofreductie vergt inspanningen, technieken en aanpassingen. Die drukken wederom op de zeer dunne marges van boeren en tuinders. LTO Nederland kan zich dan ook niets voorstellen bij strengere regels, inzet op nieuwe technieken en andere vergaande maatregelen zonder dat op gelijkwaardige voet evenzo wettelijk wordt vastgelegd dat dit niet zonder een uitvoerig ondersteuningspakket voor boeren en tuinders kan. Verschillen achter mededinging, Europese staatssteunregelingen of anderszins kan niet aan de orde zijn wanneer stikstof opnieuw een grote last bij familiebedrijven legt.