



Zienswijze Agractie Nederland

Over de wijziging van de Omgevingswet: het uit de wet halen van de KDW-doelstellingen

Inleiding

Agractie is positief over het voornemen van de minister van LNV om de KDW-doelstellingen uit de Omgevingswet te halen. Nog afgezien van het feit dat deze doelstellingen feitelijk onhaalbaar zijn, is Agractie van mening dat ze nooit in de Omgevingswet (en haar voorganger, de WSN) hadden moeten staan. Het al dan niet halen van deze doelstellingen zegt weinig tot niets over waar het in de Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn werkelijk om gaat, namelijk de staat van de natuur.

Focus op instandhoudingsdoelstellingen

Wat relevant is, is het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen, zoals aangegeven in de aanwijzingsbesluiten, d.w.z. behoud, verbetering en evt. uitbreiding. Hierbij moet overigens worden aangetekend dat de verbeterdoelstellingen nog niet zijn geconcretiseerd.

Positief is ook dat in het wetsontwerp vermeld staat dat bij het realiseren van doelstellingen rekening wordt gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden. Hierbij wil Agractie meteen de kanttekening plaatsen dat het maar de vraag is of dit met de huidige regelgeving en daarop gebaseerde jurisprudentie waar gemaakt kan worden.

Kritiek op alternatief: emissiereductiedoelstellingen

Rondt negatief is Agractie over het voornemen om de KDW-doelstellingen te vervangen door emissiereductiedoelstellingen, zij het dat dit blijkbaar niet in de wet wordt vastgelegd, maar in een aangevuld en geactualiseerd Programma Stikstof en Natuur. Met deze stap blijft de minister sturen op de proxy 'stikstof'. **Bij het sturen op depositiereductie is de relatie van deze doelstelling met de staat van instandhouding al zwak, bij emissiereductiedoelstellingen geldt dat in nog sterkere mate.**



Waarom, zo vragen wij ons af, kiest de minister niet voor het rechtstreeks sturen op de staat van instandhouding, zoals de Brusselse richtlijnen van ons vragen? Het vorige kabinet heeft zelfs een werkgroep ingesteld die als opdracht kreeg om een [alternatief voor de KDW-doelstellingen](#) te onderzoeken. Ondanks het feit dat de werkgroep daarin is geslaagd, is het rapport vervolgens in de prullenbak beland. De passage die de minister in de toelichting bij het wetsontwerp aan dit rapport wijdt, doet geen recht aan de feiten. Van meet af aan was duidelijk dat alleen Agractie en de Federatie Particulier Grondbezit in de werkgroep voorstander waren van het sturen op de staat van instandhouding. Andere niet-agrarische partijen deden met frisse tegenzin mee aan het schrijven van het rapport. Het leek soms wel alsof het opwerpen van juridische bezwaren en uitvoeringstechnische problemen de belangrijkste reden voor hun deelname was. In de eindsessie met minister Van der Wal was al snel duidelijk dat natuurorganisaties het liefst alles bij het oude wilden houden of wilden doorstoten naar sturen op emissie. In dit kader voert de minister ook nog aan dat er vanuit agrarische kringen werd aangedrongen op het invoeren van doelsturing. Dat moge zo zijn (LTO en NAJK), maar dat geldt niet voor Agractie en zeker niet voor de wijze zoals de minister die kennelijk voor ogen ziet.

Maar inmiddels heeft de tijd zijn werk gedaan. De Natuur Herstel Verordening (NHV) is aangenomen. Daar waar de werkgroep de feitelijke doelstellingen nog niet had ingevuld, doet de NHV dat wel. En hoewel dat formeel gezien niet hoeft – de NHV heeft de kracht van wet – zou niets de minister in de weg hoeven staan **om de NHV-doelstellingen als alternatief voor de KDW-doelstellingen in de Omgevingswet op te nemen**. Uitvoeringstechnische problemen kunnen niet langer als argument worden aangevoerd om het niet te doen. Het moet immers, te beginnen in 2030.

Emissiereductie binnen de juiste kaders

Is Agractie dan tegen een stikstofreductiebeleid? Nee, dat is Agractie niet – maar dan wel een stikstofemissiereductiebeleid binnen de juiste kaders. Daarbij spelen de volgende feiten en argumenten een rol:

- Zoals wij al eerder hebben betoogd, bieden de Natuurdoelanalyses (NDA's) geen feitelijk inzicht in de staat van de natuur. Deels omdat het referentiejaar vaak niet bekend is, deels omdat essentiële gegevens ontbreken, deels omdat bij stikstof cirkelredeneringen zijn gevolgd. [Zie onze brief hierover aan de Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel \(MCEN\).](#)



- De Ecologische Autoriteit heeft o.a. in een technische briefing aan de Tweede Kamer aangegeven de kwaliteit van de NDA's als slecht te omschrijven, maar is desondanks meegegaan in het frame dat het slecht gaat met de natuur en dat stikstof daarvan de belangrijkste oorzaak is ([zie presentatie aan Tweede Kamer](#)).
- De KDW's als zodanig zijn grotendeels op modelstudies gebaseerd en niet op langjarig empirisch onderzoek.
- De berekening van de deposities op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden is gebaseerd op een aaneenschakeling van maar liefst vier modellen. Over de berekening van met name de droge depositie door het RIVM bestaan dan ook grote twijfels.
- Onderzoek van Henri Prins wijst uit dat het wel degelijk goed gaat met 85% van de soorten en dat de relatie met stikstof van de soorten, waar het minder goed mee gaat, ver te zoeken is.

NB In dit verband nemen we aan dat de staatssecretaris van LNV niet voor niets het initiatief heeft genomen om tot nieuwe NDA's te komen.

Beleidsmatige invulling artikel 6, lid 3, Habitatrichtlijn (significantie)

Waar de wetenschap het wel over eens lijkt te zijn, is dat de directe depositie van een NH₃-bron slechts tot een paar honderd meter van die bron te vinden c.q. aan te tonen is (RIVM, UvA, WUR, De Heij). Dat is voor Agractie reden om nogmaals bij de minister te pleiten voor de **invoering van een beleidsmatig vastgestelde en wetenschappelijk onderbouwde drempelwaarde in de vorm van significantiestroken** van 250 meter langs N-gevoelige habitats in de regelgeving. **Kortom: een beleidsmatige invulling van artikel 6, lid 3 van de Habitatrichtlijn.**

Met die stap (AMvB Omgevingswet) kan de vergunningverlening op korte termijn weer op gang komen. Binnen de stroken is bij een "project" per definitie sprake van significante effecten en moet bij "projecten" een passende beoordeling worden gemaakt, buiten de stroken is bij "projecten" geen sprake significante effecten en hoeft geen passende beoordeling te worden gemaakt.

Agractie realiseert zich dat binnen de stroken een forse emissiereductie wenselijk is. Ons advies daarbij is: zet alle bruikbare instrumenten in, met als doel agrarische ondernemers te stimuleren (met geld) emissies te reduceren. Wij vinden overigens wel dat deze gronden in agrarisch gebruik dienen te blijven.



Is buiten de stroken dan geen emissiereductie nodig? Ja, dat vinden wij wel, al was het maar om geen nieuw PAS-debacle te krijgen. Van belang daarbij is overigens om vast te stellen dat in de veehouderij al sinds 2018 sprake is van een geborgde emissiereductie (productieplafonds, inplaatsingsverboden, opkoop en afroming).

In afwachting van meer duidelijkheid over de punten zoals eerder genoemd (de feitelijke staat van de natuur en de invloed van de factor stikstof), kan wat Agractie betreft buiten de stroken een restrictief emissiereductiebeleid gevoerd worden in de vorm van no-regret maatregelen, met name in gebieden waar de NH_3 -concentratie in de lucht relatief hoog is.

Dus:

- Een restrictieve gestructureerde inzet van de aangekondigde brede beëindigingsregeling.
- Stimulering van innovatie en managementmaatregelen.
- Toepassing van Best Beschikbare en Betaalbare Technieken (BBBT) bij vergunningverlening.

Vergunningverlening en extern salderen

De toelichting bij het wetsontwerp lezende, kan Agractie zich niet aan de indruk onttrekken dat de minister denkt dat het nog een hele tijd gaat duren voordat de vergunningverlening weer op gang komt. Dat is voor Agractie geen verrassing. Op basis van de huidige regelgeving en de daarop gebaseerde jurisprudentie lijkt het, met name in gebieden met een hoge KDW, weliswaar in theorie mogelijk om met geborgde emissiereductieplannen op termijn weer extern te kunnen salderen, zonder dat de additionaliteit roet in het eten gooit. Maar gezien de problemen die zich voordoen bij het borgen van technieken en managementmaatregelen, gaat dit nog lang duren. Wat ons betreft is dit een doodlopende weg, nog afgezien van het feit dat de prijs die de veehouderij in dit scenario moet betalen, veel te hoog is.

Scheiding NO_x en NH_3

Mocht de minister deze route toch willen blijven volgen en dus kiezen voor het op termijn weer mogelijk maken van extern salderen, dan roepen wij de minister op om de uitwisseling van NH_3 en NO_x onmogelijk te maken. Gebeurt dit niet dan zal veel NH_3 ruimte van saldogevers worden opgekocht door bedrijven buiten de veehouderij. Dat kan niet de bedoeling zijn.



Tot slot

Het feit dat in het wetsontwerp zelf geen alternatief voor de KDW-doelstellingen is geformuleerd en het feit dat het bereiken van instandhoudingsdoelstellingen wel wordt genoemd, geeft ons hoop dat de minister er alsnog voor kiest om de door ons geschetste alternatieve route te kiezen. Onder het motto: beter ten halve gekeerd dan te hele gedwaald.
