

## Verder na de PAS-uitspraak

### Inbreng van LTO Nederland voor het adviescollege Stikstofproblematiek

Namens: Marc Calon, voorzitter  
Trienke Elshof, portefeuillehouder Ondernemen in een Gezonde Omgeving  
Contact: Gerbrand van 't Klooster ([gvantklooster@lto.nl](mailto:gvantklooster@lto.nl))  
Herman Litjens ([herman.litjens@zltto.nl](mailto:herman.litjens@zltto.nl))  
Datum: 2 september 2019

#### Inhoudsopgave

1. <b>Inleiding</b> .....	2
2. <b>Consequenties van de uitspraken</b> .....	2
2.1 PAS veehouderij: vernietigde vergunningen, vervallen meldingen, geen vergunningvrije projecten .....	3
2.2 Glastuinbouw, bouwen .....	3
2.3 Weiden en bemesten .....	4
2.4 Andere gevolgen: gebiedsprocessen.....	4
3. <b>Korte termijn maatregelen</b> .....	4
3.1 Impasse vergunningverlening doorbreken.....	4
a. Vaststellen van een drempelwaarde van 1 mol met onderbouwing .....	5
b. ADC-toets waarschijnlijk geen oplossing voor individuele agrarische bedrijven .....	5
c. Interne saldering toestaan op basis van de bestaande vergunnings situatie.....	6
d. Extern salderen: landelijk beleidskader nodig .....	6
e. Weiden en bemesten vergunningvrij .....	7
3.2 Bronmaatregelen emissiereductie, veehouderij blijft werken aan emissiereductie .....	8
a. Uitvoeren Overeenkomst Landbouwmaatregelen PAS .....	8
b. Voermanagement maatregelen .....	8
c. Aanscherping generieke bronmaatregelen weinig zinvol en belemmerend innovatie .....	9
d. Meten is weten.....	9
3.3 Generiek verminderen geen oplossing N probleem: nog steeds overbelasting N2000.....	10
3.4 Geen handhaving ontbreken vergunning wet Natuurbescherming .....	11
a. Meldingen of PAS vergunningvrij beneden 0,05 mol/ha/jr .....	11
b. Bedrijven zonder vergunning door vernietiging of in de pijplijn.....	11
4. <b>Langere termijn maatregelen</b> .....	11
4.1 Integrale gebiedsstrategie N-beleid door decentralisatie naar Beheerplannen Natura.....	11
4.2 Natuur(gebieden) en N2000 gebieden zijn belangrijk maar niet altijd 'top-natuur' .....	13

## **1. Inleiding**

De uitspraken van de Raad van State op 29 mei jl. inzake beroepen tegen de verlening van vergunningen Wet natuurbescherming (Wnb) op basis van het Programma Aanpak Stikstof en het vergunningvrij kunnen bemesten en beweiden zijn bij ondernemers in de land- en tuinbouw hard aangekomen. De stroom van vergunningen die reeds zijn vernietigd neemt grote proporties aan. Het ligt in de verwachting dat er nog honderden volgen. Veel bedrijven merken daarvan de economische gevolgen omdat geplande projecten niet door gaan of in ieder geval voorlopig 'on hold' moeten worden gezet. Duizenden agrarische bedrijven vertrouwden op het PAS als het juridisch kader voor de passende beoordeling in het kader van de Wnb. Nu dat is weggefallen verkeren zij plots in grote onzekerheid over de rechtmatigheid van hun bedrijf.

Het niet kunnen uitvoeren van projecten is bovendien schadelijk voor andere maatschappelijk noodzakelijk geachte investeringen. In de landbouw gaat het om bijvoorbeeld investeringen in verduurzaming van bedrijven door aanpassingen van stallen, installaties van o.a. glastuinbouwbedrijven, opslagen, investeringen in energieprojecten (windmolens, zonneparken ed.), investeringen in het kader van gebiedsprocessen voor realisatie en herstel van natuur, bedrijfsverplaatsingen, etc.

De PAS-uitspraak vergroot de afstand tussen economische ontwikkeling en bescherming van natuur, milieu en leefomgeving waar deze juist meer moet en kan worden verbonden. Op zowel de korte als langere termijn zullen maatregelen genomen moeten worden om te komen tot een juridisch houdbare verlening van vergunningen Nbw en een betere afstemming van kortweg economie, ecologie en leefbaarheid.

Met deze inbreng brengt LTO Nederland zijn opvattingen, visie en plannen hierover onder uw aandacht.

## **2. Consequenties van de uitspraken**

Hoewel niet werd verwacht dat het PAS de beroepen ongeschonden zou doorstaan werd algemeen, ook door overheden, de verwachting uitgesproken dat met een aanpassing van de PAS met mogelijk aanvullende bron- en herstelmaatregelen de vergunningverlening zeker zou kunnen worden gesteld. Aan het van kracht worden van het PAS was immers tien jaar van procedures, overleg, adviescommissies (o.a. Trojan in 2008 en Huys in 2009), onderzoek, wetgeving (o.a. amendement Koopmans/Samson op de Crisis- en Herstelwet in 2009) etc. vooraf gegaan. Ook de Raad van State – zij het niet de Afdeling Rechtspraak maar de Afdeling Advisering - had over het PAS in 2013 nog een positief advies uitgebracht dat is overgenomen door een wetswijziging en een aanscherping van regels.

Een andere factor was de uitspraak van het Europese Hof van Justitie op 7 november 2018 op de prejudiciële vragen die de Raad van State naar aanleiding van de ingestelde beroepen stelde. Het Hof liet zich weliswaar kritisch uit over het PAS, maar stelde ook dat de principes van het PAS (o.a. ontwikkeling toestaan bij het treffen van bron- en herstelmaatregelen) niet op voorhand strijdig zijn met de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR). Dat gaf enig vertrouwen op een niet al te dramatische afloop. Vervolgens hield de Raad van State op 14 februari jl. onder grote belangstelling de zitting voor de inhoudelijke behandeling van de beroepen. Op verzoek van de minister van LNV heeft LTO Nederland nog een inbreng geleverd door toezending van een nota met maatregelen die de sector heeft genomen en zal nemen om NH3 emissies te verminderen, waaronder de maatregelen die volgen uit de Overeenkomst generieke maatregelen PAS.

## 2.1 PAS veehouderij: vernietigde vergunningen, vervallen meldingen, geen vergunningvrije projecten

De consequenties van de uitspraken zijn verstrekkend. Onderstaand volgt een opsomming voor de land- en tuinbouw:

- Circa 180 Wnb vergunningen voor veehouderijbedrijven waartegen beroep was ingesteld zijn vernietigd;
- Enkele honderden vergunningen die nog in de pijplijn zitten (door GS verleend maar nog in bezwaar- of beroepstermijn) kunnen mogelijk niet worden afgedaan (is nog discussie);
- Evenzo zijn er groot aantal vergunningen reeds door de provincie verleend, maar is daartegen beroep bij de bestuursrechter in eerste aanleg ingesteld. Deze beroepen worden conform de uitspraak van de Raad van State afgedaan. De vergunningen worden derhalve vernietigd. Naar schatting een honderdtal vergunningen heeft aldus de eindstreep niet gehaald.
- Circa 3.200 meldingen in het PAS zijn onverbindend en de betreffende bedrijven beschikken niet over een Wnb vergunning. Deze bedrijven moeten dus alsnog een vergunning Wnb aanvragen voorzien van een passende beoordeling. In de praktijk is een aanvraag waarop positief kan worden beschikt vaak niet mogelijk tenzij een beroep op bestaand gebruik kan worden gedaan (zie hieronder). Echter, veel bedrijven hebben op basis van een melding kunnen uitbreiden of konden met een PAS melding uitbreidingen in de afgelopen jaren legaliseren. Een beroep op bestaand gebruik biedt in die situaties onvoldoende soelaas.
- Een onbekend aantal bedrijven die onder de PAS-regelgeving niet Nbw vergunningplichtig was omdat de depositie minder dan 0,05 mol/ha/jr bedraagt is alsnog vergunningplichtig. Deze situatie is vergelijkbaar met de meldingen.
- Bij het ontbreken van een (toereikende) Wnb vergunning – zoals hiervoor enkele duizenden veehouderijbedrijven betreft - kan een handhavingsverzoek bij het bevoegd gezag worden ingediend. Bedrijven zonder toereikende vergunning overtreden immers de Wnb waarin is bepaald dat een vergunningplicht geldt. Intussen liggen er tientallen van dergelijke verzoeken bij de GS-en;
- De vergunningen Wnb van bedrijven die onherroepelijk zijn (dat wil zeggen: die zijn verleend en waartegen geen beroep meer kan worden ingesteld, waaronder degenen die onder het PAS zijn verleend) blijven van kracht, zo merkt de Raad van State op in de toelichting op de uitspraak van 29 mei jl. Naar schatting gaat het om ca. 7.000 PAS Wnb vergunningen.
- Met het onverbindend verklaren door de Raad van State van het PAS vervallen formeel ook alle afspraken die onderdeel zijn van de PAS-regeling. Dat geldt bijvoorbeeld voor de verplichte toepassing van het rekenmodel Aerius ter bepaling van de deposities op N2000 gebieden. Er kan echter niet worden teruggevallen op het tot 1 juli 2015 gebruikte model Agro-stacks. Aangezien Aerius geldt als het volgens de meest recente wetenschappelijke inzichten beste model om de deposities op N2000 gebieden te bepalen komt Aerius in de plaats van Agro-Stacks. Aerius was tot nu toe evenwel niet geschikt om voor korte afstanden depositieberekeningen te maken en is daarmee volgens het ministerie van LNV niet geschikt om externe saldering te toetsen.
- LTO Nederland stelt dat met het onverbindend verklaren van het PAS ook de twee-jaarstermijn waarbinnen gebruik moet zijn gemaakt van ontwikkelingsruimte niet meer van toepassing is.

## 2.2 Glastuinbouw, bouwen

Het PAS gaat over alle N emissies die invloed kunnen hebben op N2000 gebieden. Derhalve gaat het, naast NH3 dat voornamelijk uit de veehouderij afkomstig is, ook over NOx dat afkomstig is van verbrandingsinstallaties (kachels, motoren, auto's, etc.) waaronder die van glastuinbouwbedrijven. In deze sector bestaan grote zorgen over de voortgang van projecten, waaronder investeringen in energiezuiniger installaties welke nu ook stil dreigen te vallen. Voorts ziet LTO Nederland dat er bij de uitvoering van reeds vergunde projecten discussies ontstaan of voor de uitstoot van machines om de projecten te realiseren ook een passende beoordeling Wnb nodig is. En vervolgens, of bij het

ontbreken daarvan het project moet worden stilgelegd, met uiteraard enorme financiële schade voor de betrokken ondernemers.

### 2.3 Weiden en bemesten

Weiden en bemesten is niet meer vergunningvrij: formeel dient een vergunning Wnb te worden aangevraagd bij GS voorzien van een passende beoordeling waaruit blijkt dat deze projecten (in de zin van de VHR) geen significant schadelijke effecten hebben voor nabijgelegen N2000 gebieden.

Als aangegeven moet weidegang bij de vergunning Wnb die voor de inrichting (gebouwen en vergunde dieraantallen) wordt verleend worden meegenomen en derhalve in die procedure in de passende beoordeling worden betrokken.

Als evenwel de stellingname van de Raad van State zo moet worden begrepen dat weiden en/of bemesten per perceel/seizoen of per keer als project moet worden gezien waarvoor telkenmale een vergunningaanvraag moet worden gedaan ontstaat een onwerkbaar en bizarre situatie. Een situatie die voor alle grondgebonden sectoren, dus ook voor groente- en fruitteelt en akkerbouw speelt.

### 2.4 Andere gevolgen: gebiedsprocessen

Een belangrijke pijler van het PAS zijn de herstelmaatregelen voor Natura2000 gebieden. Deze zijn gebaseerd op landelijk voor het PAS opgestelde herstelstrategieën. De te nemen maatregelen zijn vastgelegd in de beheerplannen die per N2000 gebied zijn opgesteld. De maatregelen moeten bijdragen aan een betere natuurkwaliteit. Het gaat om een diversiteit aan investeringen en beheermaatregelen zoals verandering van de waterhuishouding, plaggen, etc. Voor diverse N2000 gebieden geldt dat de herstelmaatregelen meegenomen worden in gebiedsprocessen waar een bredere integrale gebiedsgerichte aanpak wordt nagestreefd. In veel van deze processen werken vertegenwoordigers vanuit de landbouw samen met overheden en natuurterrein behorende organisaties om tot voor alle partijen goede en toekomstgerichte oplossingen te komen. Ondanks dat de hele PAS onderuit is gegaan gaan provincies nu evenwel onverminderd door met de herstelmaatregelen en lijkt ontwikkelingsruimte voor ondernemers ver weg. De balans tussen natuurontwikkeling en agrarische bedrijfsontwikkeling wordt zo scheef getrokken. Dat trekt een zware wissel op het draagvlak voor deze projecten bij betrokken ondernemers en hun vertegenwoordigers.

## **3. Korte termijn maatregelen**

### 3.1 Impasse vergunningverlening doorbreken

De stagnatie in de verstrekking van vergunningen Nbw en de onzekerheid waarin veel ondernemers en initiatiefnemers verkeren die – zonder dat dit hen redelijkerwijs kan worden aangerekend - niet over een passende vergunning beschikken is onhoudbaar. LTO Nederland onderstreept dat op de kortst mogelijke termijn de impasse moet worden doorbroken en ondernemers zekerheid moet worden verschaft. Daarvoor is het nodig de juridische ruimte maximaal te benutten. Voor de langere termijn is een heroverweging van de bescherming van N2000 gebieden nodig. Onderstaand worden maatregelen benoemd die volgens LTO Nederland moeten worden genomen. Als leidraad geldt voor LTO Nederland dat op de korte termijn bestaande situaties van bedrijven en nieuwe projecten die reeds lang zijn voorbereid en positief zijn beoordeeld onder de vigeur van het PAS, doorgang moeten kunnen vinden.

a. *Vaststellen van een drempelwaarde van 1 mol met onderbouwing*

**LTO Nederland pleit voor een drempelwaarde van 1 mol/ha/jr. Dit is weliswaar een aanmerkelijk lagere grens dan in ons omringende landen maar biedt bescherming tegen grote cumulatieve effecten indien meerdere projecten met een effect minder dan 1 mol/ha/jr worden gerealiseerd nabij N2000 gebieden. Voorts wordt door de drempelwaarde van 1 mol/ha/jr de problematiek van de PAS-meldingen opgelost mits dezelfde uitgangspunten van de beoordeling (nieuwe en oude situatie) wordt genomen.**

Binnen het stelsel van het PAS was een drempelwaarde opgenomen. Een project of plan dat voor stikstofdepositie op N2000 gebieden een berekende depositie van minder dan 0,05 mol/ha/jr (drempelwaarde) veroorzaakt was niet Wnb vergunningplichtig. De Raad van State geeft aan dat een drempelwaarde niet onmogelijk is maar dat door een passende beoordeling moet blijken dat de stikstofdepositie geen significante gevolgen voor N2000 gebieden heeft. Die onderbouwing ontbrak volgens de Raad van State in het PAS. Dat wil niet zeggen dat niet alsnog een drempelwaarde onderbouwd door een passende beoordeling kan worden vastgesteld.

Op de bescherming van N2000 gebieden is het voorzorgsbeginsel zoals vastgelegd in artikel 6 VHR van toepassing, huiselijk vertaald als het 'nee, tenzij principe'. In kringen van juristen is er discussie of de absolute betekenis die ecologen en in het kielzog daarvan de Raad van State hieraan geeft in het licht van de VHR en het Europees Verdrag juist dan wel onvermijdelijk is. Nu geldt dat een toename van N-depositie die modelmatig kan worden berekend (via Aerius) maar waarvan de effecten niet meetbaar zijn, toch als mogelijk significant schadelijk wordt aangemerkt. Daarmee wordt die toename strijdig geacht met de VHR. Realistischer is uit te gaan van het significantiebeprijp in de experimentele natuurwetenschappen. 'Alles wat niet meetbaar is en/of (veel) kleiner is dan de aan toevalsfactoren toe te schrijven systeemvariaties, is per definitie niet significant (= letterlijk: 'betekenisloos'), en blijft daarom buiten de beoordeling. Wat zelfs bij benadering (nog) niet bekend is of in te schatten, kan nu eenmaal geen onderdeel van de beoordeling zijn. In ieder geval niet binnen de pretentie van een wetenschappelijke onderbouwing' (Uitenbosch, Milieu en Recht no 8, 2009).

Dat deze benadering geen 'juridische kul' is blijkt uit de toepassing van een drempelwaarde in ons omringende landen als Duitsland en België. Onder min of meer vergelijkbare situaties van depositie en staat van instandhouding van N2000 gebieden wordt uitgegaan van een drempelwaarde van respectievelijk 7,14 mol/ha/jr (Duitsland) en 3-5 procent van de kritische depositiewaarde van een habitatype (België)

b. *ADC-toets waarschijnlijk geen oplossing voor individuele agrarische bedrijven*

**LTO Nederland verwacht dat de ADC-toets voor individuele agrarische bedrijven geen mogelijkheden biedt voor een de verlening van vergunningen Wnb.**

De ADC-toets is op grond van artikel 6 VHR een mogelijkheid om plannen en projecten toe te staan die mogelijk schade door onder meer stikstof aan N2000 gebieden kunnen veroorzaken. Aan de toepassing zijn strikte voorwaarden verbonden. In de eerste plaats dient sprake te zijn van een project of plan waarvoor geen alternatief is (A) en dat een dwingend openbaar belang dient (D). Voor een individueel veehouderijbedrijf is er altijd wel een ander bedrijf, evenmin als ten aanzien van een individueel bedrijf kan worden gesteld dat dit een dwingend openbaar belang dient. Voor de sector als geheel zou die stelling wel kunnen worden gebezigd, het Europese Hof lijkt daar ook wel mogelijkheden voor te zien. In nationale juridische kringen kan die benadering op weinig steun rekenen. Daarmee doet het derde criterium, dat compensatie (C) moet plaatsvinden er niet meer toe.

Voor grote projecten als infrastructuur en de bouw van woonwijken (zeker als sprake is van bouw om woningnood te lenigen) lijkt de ADC-toets wel mogelijkheden te bieden, zoals onlangs nog in een uitspraak over de verbreding van de Kempenbaan in Veldhoven.

*c. Interne saldering toestaan op basis van de bestaande vergunnings situatie*

**Op dit moment leggen de bevoegde gezagen vergunningaanvragen die op grond van interne saldering zijn gemotiveerd ter zijde. LTO Nederland is van mening dat aanvragen die zijn onderbouwd op basis van interne saldering binnen een bestaande onherroepelijk geworden vergunning Wnb positief moeten worden beschikt.**

Vergunningverlening Wnb voor projecten en plannen die een toename van stikstofemissies/deposities veroorzaken is behoudens bij toepassing van de ADC-toets niet mogelijk, ook al is er de zekerheid dat in de komende jaren een toename (door een vergunning te verlenen) weer teniet wordt gedaan. Indachtig jurisprudentie resteren intern en extern salderen als mogelijkheden voor ontwikkeling indien een drempelwaarde geen ruimte biedt. Zowel vóór het van kracht worden van het PAS als tijdens was interne saldering mogelijk. Onder de regels van het PAS was externe saldering noodzakelijkerwijs niet toegestaan. Het is van groot belang dat interne saldering, ook nu het PAS is weggefallen, mogelijk blijft. Door interne saldering kunnen binnen de ruimte van een verleende vergunning Wnb door (extra) emissiebeperkende technieken meer dieren gehouden worden. Bedrijven ontwikkelen zo binnen hun stikstofplafond. De emissie/depositie van een bedrijf neemt hierdoor niet toe. Gelet op de reeds bestaande wettelijke stelsels voor dierrechten en fosfaat, waardoor meer dieren op het ene bedrijf automatisch betekent dat op een ander bedrijf elders (bijvoorbeeld van een stoppend bedrijf, vaak met niet emissiearme systemen) minder dieren kunnen worden gehouden, zal bij interne saldering (in ieder geval nationaal) zelfs een afname van N-emissies zijn.

Als kanttkening geldt dat niet alle bedrijven zich kunnen ontwikkelen met interne saldering. Immers, voor een aantal diercategorieën zijn er weinig stalsystemen beschikbaar zijn die (tegen aanvaardbare kosten) emissiereductie opleveren. Daarnaast zijn er veel bedrijven, met name varkenspluimveebedrijven, die in de afgelopen jaren al in emissiearme huisvestingssystemen hebben geïnvesteerd en dus de ruimte hebben benut. Tenslotte zijn er bedrijven die overschakelen naar andere systemen (met name met vrije uitloop, bijvoorbeeld in de pluimveehouderij) met een hogere emissie per dier.

*d. Extern salderen: landelijk beleidskader nodig*

**Intern salderen geeft onder specifieke omstandigheden van beschikbaarheid van passende salderingsruimte voor bedrijven mogelijkheden tot ontwikkeling. Dat geldt dus zeker niet voor alle bedrijven. LTO Nederland vindt dat externe saldering mogelijk moet zijn maar wel binnen kaders die bijdragen aan een verantwoorde duurzame ontwikkeling van de veehouderij en glastuinbouw, waarbij rekening wordt gehouden met de verschillen tussen sectoren en bedrijfssituaties. Deze kaders zullen derhalve nader moeten worden vastgesteld.**

De komende jaren gaat de stikstofuitstoot uit de landbouw, industrie en verkeer door bronmaatregelen omlaag en neemt de depositie vanuit de landbouw af. Tegelijkertijd gaat de autonome ontwikkeling van bedrijfsbeëindigingen in de landbouw, zo'n 3 tot 5 % per jaar, door. Er komt dus emissieruimte beschikbaar. De vraag is hoé deze ruimte zo goed mogelijk in te zetten. Bij één op één externe saldering zal door marktwerking ruimte worden overgedragen en benut. Of een bedrijf daar gebruik van kan maken hangt af van specifieke omstandigheden: afstand tot één of (vaak) meerdere N2000 gebieden, financiële draagkracht, etc. Voor veel bedrijven, met name degenen die zijn gelegen nabij N2000 gebieden en in veearmere gebieden is externe saldering geen oplossing. Ook kan externe saldering ongewenste ruimtelijke gevolgen voor een gebied hebben door het opkopen van

rechten waardoor in bepaalde gebieden een leegloop van bedrijven optreedt met negatieve gevolgen voor de leefbaarheid en gebiedskwaliteit. LTO Nederland pleit voor een landelijk beleidskader dat ruimte geeft voor regionaal maatwerk. Bij de uitwerking hiervan zijn onderstaande aspecten mee te nemen:

- Het introduceren van een nieuw emissierechtensysteem acht LTO Nederland onwenselijk. Dit heeft immers als nadeel dat er geld de sector uitvloeit omdat rechten worden verkocht. De opbrengst wordt doorgaans niet meer in de landbouw voor emissiebeperking of anderszins aangewend maar vloeit weg als pensioen of investering in andere sectoren. Bijkomend nadeel van een individueel rechten systeem is dat er zeer inefficiënt gesaldeerd wordt. LTO Nederland is daarom niet zondermeer voorstander van één op één externe saldering waarbij N-emissierechten dus rechtstreeks tussen partijen worden verhandeld.
- Tenminste is het nodig dat kaders worden gesteld opdat saldering van N - emissie/depositieruimte de autonome structuurontwikkeling binnen sectoren niet frustrleert doordat ruimte voornamelijk vloeit naar financieel krachtiger sectoren en gebieden, zowel binnen als naar buiten de landbouw.
- Gedacht kan worden aan een regionale stikstofbank. Afhankelijk van de gebiedssituatie kan dit een belangrijk instrument zijn van een gebiedsgerichte aanpak. Gelet op jurisprudentie van de Raad van State zal alleen stikstof die reeds beschikbaar is gekomen en die geen toename van de depositie op N2000 gebieden veroorzaakt kunnen worden uitgegeven. Ook geeft de Raad van State aan dat geen emissieruimte gebruikt mag worden van bedrijven die gestopt zijn tussen 1 juli 2015 en 1 augustus 2018 aangezien die ruimte binnen de PAS-ontwikkelruimte gebruikt is. De Raad van State 'vergeet' dat hierin ook ruimte voor de PAS-meldingen is begrepen welke door de PAS-uitspraak is vervallen. De redenering van de Raad van State is dan ook alleen logisch als de ontwikkelruimte van PAS-meldingen wordt ingezet om deze meldingen alsnog om te zetten in vergunningen of voor een drempelwaarde van 1 mol/ha/jr.
- De rekentool Aerius was tot dusverre niet geschikt voor gebiedsgerichte doorrekening van effecten van emissiebeperking en saldering. Het is noodzakelijk dat Aerius hierop wordt aangepast.

e. *Weiden en bemesten vergunningvrij*

**Weiden en bemesten zijn in de landbouw existentiële activiteiten. Het is als 'bakken door een bakker' en 'vergaderen door bestuurders'. Dat weiden en bemesten in juridische zin door de Raad van State niet wordt gezien als bestaand gebruik maar als projecten waarvoor vergunningplicht geldt doet daar niets aan af. LTO Nederland is van mening dat een nieuw juridisch kader nodig is opdat voor weiden en bemesten geen vergunning Nbw behoeft te worden aangevraagd.**

Weiden en bemesten zijn reeds strak gereguleerd door bepalingen in de Meststoffenwet. Daardoor zijn beperkingen aan N-emissies naar de lucht en naar de bodem verzekerd. Natuurlijk is LTO Nederland bekend dat ook dit argument in het kader van de Wnb niet relevant of doorslaggevend is. Dat laat onverlet dat er geen draagvlak is voor een afzonderlijk vergunningstraject voor weiden en bemesten of het opnemen van beweiden in de inrichtingsvergunning als dat de totale emissieruimte beperkt of tot herhaalde vergunningaanvragen, als in het voorgaande reeds aangegeven, leidt. Ook algemene regelgeving waarbij nabij N2000 gebieden door zonering extra regels worden gesteld aan beweiden en bemesten wijst LTO Nederland af. Beide zullen ons inziens zinloze bureaucratie en extra kosten voor zowel overheden als ondernemers veroorzaken. LTO Nederland vindt het onredelijk dat veehouders mogelijk extra kosten/inspanning moeten doen om beweiding in hun vergunning Wnb geregeld te krijgen. Het eenvoudigst is een generieke drempelwaarde van 1 mol/kg per jaar, per project effect vast te stellen.

Een drempelwaarde helpt ook om bemesten vergunningvrij te krijgen. Dan zullen er waarschijnlijk een aantal gronden dicht bij Natura 2000 gebieden overblijven waarbij een extra onderbouwing nodig is.

Wij vinden dat dit niet een taak is van de individuele grondeigenaar of gebruiker maar van de overheid. Daarvoor doet LTO Nederland de suggestie binnen de N2000 beheerplannen een onderbouwing te leveren om bemesten als bestaand gebruik te definiëren.

### 3.2 Bronmaatregelen emissiereductie, veehouderij blijft werken aan emissiereductie

**Boeren en tuinders gaan voor een duurzame ontwikkeling. De verschillende sectoren hebben hiervoor plannen opgesteld en maatregelen genomen. Het verminderen van N-emissies, met name van NH<sub>3</sub>, heeft daarbinnen een hoge prioriteit. Alle sectoren spreken de ambitie uit een verdere reductie te willen realiseren en werken daar aan. Zij houden daarbij vast aan de afspraken uit de Overeenkomst Landbouwmaatregelen PAS. De melkveehouderij ziet mogelijkheden voor meer reductie door voermanagement maatregelen en heeft daarvoor een plan opgesteld. Dit alles onverlet de maatregelen die vanaf 1990 reeds zijn genomen en een vermindering van de NH<sub>3</sub> emissies met 64 % hebben opgeleverd. Het is belangrijk dat verdere emissiereductie de bedrijven daadwerkelijk ontwikkelingsruimte oplevert, financieel verantwoord is en juridische zekerheid biedt. De overheid kan daaraan belangrijk stimulansen geven door een doeltreffender facilitering, beloning van innovaties en het toestaan van pilots. Wat niet helpt is generiek aanscherpen van emissie-eisen. Dit stuurt bedrijven op de toepassing van bestaande technieken en frustreert door de grote financiële impact nieuwe ontwikkelingen en innovaties.**

#### *a. Uitvoeren Overeenkomst Landbouwmaatregelen PAS*

In de pijplijn zitten nog de effecten van de Overeenkomst landbouwmaatregelen PAS die in 2014 door het Rijk, provincies, LTO Nederland, de agrarische vakbonden, Cumela namens de loonwerksector, NZO namens de zuivelsector en NEVEDI namens de veevoersektor is gesloten. De kern van de gemaakte afspraken is dat in 2030 de emissies verder worden teruggebracht met 10 Kton t.o.v. het referentiejaar 2013 waarvan 5,6 Kton beschikbaar is voor ontwikkeling. Partijen spraken af dat de reductie wordt gerealiseerd langs een drietal sporen: aanscherping eisen uitrijden mest, aanscherping stalemissie-eisen bij nieuwbouw en vrijwillig te treffen voermanagementmaatregelen. De wijziging van regelgeving die hiervoor nodig was is reeds van kracht. De emissievermindering die dit oplevert verloopt geleidelijk en zal in de komende jaren in de emissiecijfers zichtbaar worden. Nu het PAS door de Raad van State onverbindend is verklaard vervalt in principe ook genoemde overeenkomst. LTO Nederland onderkent, zoals aangegeven, het maatschappelijke belang, ook voor de landbouw zelf, van reductie en wil dan ook vast houden aan de Overeenkomst. Gelet op afspraken in de Overeenkomst volgt hieruit tenminste een morele verplichting van overheden om een oplossing te bieden voor de meldingen die zijn vervallen en vergunningsvrije bedrijven (minder dan 0,05 mol/ha/jr). Immers, als aangegeven, de 10 Kton reductie was mede hiervoor bedoeld.

#### *b. Voermanagement maatregelen*

Relatief hebben de intensieve veehouderijsectoren, met name de varkenshouderij en pluimveehouderij, de emissies het meest teruggebracht door investeringen in stalsystemen. De mogelijkheden hiervan zijn in het algemeen voor veel melkveehouderijbedrijven die niet uitbreiden beperkt gelet op de hoge kosten van aanpassing van bestaande bedrijfsgebouwen en installaties.

De melkveehouderij ziet evenwel nog belangrijke reductieruimte door efficiënter voermanagement. In samenwerking tussen LTO, Nevedi en Duurzame Zuivelketen worden voorbereidingen getroffen opdat alle melkveehouders in de komende twee jaar voermanagementplannen opstellen. Deze zijn gericht op het bereiken van een bedrijfsspecifiek optimum in voermanagement met zo laag mogelijke NH<sub>3</sub> en methaanemissies. Dit vraagt nog een forse inspanning op het gebied van onderzoek, beschikbaarheid van data van bedrijven, ontwikkeling van gebruiksvriendelijke applicaties waarmee veehouders en adviseurs kunnen werken, kennisoverdracht aan veehouders en opleiding van adviseurs. Onderstreept wordt dat van het toestaan van de Kringloopwijzer om emissies te



verantwoorden een belangrijke stimulans zou uitgaan om met voermanagement sterker te sturen op minder NH3 en methaanemissies.

*c. Aanscherping generieke bronmaatregelen weinig zinvol en belemmerend innovatie*

Land- en tuinbouwbedrijven hebben in de voorbije decennia veel geïnvesteerd in stallen, mestopslagen, machines voor emissiearme toediening van mest en bijbehorende installaties. De meest kosteneffectieve maatregelen zijn daarmee al genomen. Een verdere terugdringing van NH3 emissies is technisch mogelijk, maar reductiemaatregelen worden steeds duurder per kg NH3 die wordt verminderd. Ook zijn er technisch grenzen aan reductie. Daarbij geldt bovendien dat NH3 emissiereductie soms op gespannen voet staat met andere duurzaamheidsdoelen zoals meer dierwelzijn, vermindering van energieverbruik en methaanemissies. NH3 reductiemaatregelen vragen van ondernemers en overheid een bredere kijk met ruimte voor een integrale afweging.

De laat onweersproken dat vanuit de land -en tuinbouw er een grote inspanning is om nieuwe technieken en methoden te ontwikkelen en toe te passen. Voorlopers nemen daarbij risico's. Bij gebleken effectiviteit, betrouwbaarheid, financiële haalbaarheid en regeltechnische/juridische zekerheid is een brede toepassing door andere ondernemers verzekerd.

Bij de huidige stand van technieken en financiële mogelijkheden zal een generieke aanscherping van emissie-eisen aan stalsystemen en uitrijmethoden evenwel verlamd werken op de ontwikkeling en de toepassing van innovaties. Bedrijven zullen noodgedwongen kiezen voor bestaande technieken. Daarbij zal de grote financiële impact verhinderen dat bedrijven investeren in innovaties. Wel acht LTO Nederland het denkbaar dat in het kader van een gebiedsgerichte aanpak extra emissiebeperking op gebiedsniveau wordt overwogen. Daartegenover zal dan financiering en/of ontwikkelingsruimte voor bedrijven moeten staan zodat een dergelijke investeringen onderdeel kunnen zijn van een business-case.

Tenslotte zij nog genoemd dat de ontwikkeling van innovaties worden vertraagd of belemmerd door klemmende regelgeving en aanvullende eisen ten aanzien van borging en gebruik van data. Voorbeelden zijn toevoeging van water bij toediening van mest en het gebruik van de Kringloopwijzer voor bedrijfsspecifieke verantwoording. LTO Nederland vraagt hiervoor van de overheid meer ruimte en bereidheid tot samenwerking, onder meer door pilots toe te staan.

*d. Meten is weten*

Er is veel discussie tussen boeren maar ook daarbuiten over de betrouwbaarheid van de emissiefactoren, modellen waaronder Aerius en de ammoniakmetingen. We willen op termijn naar een systematiek van realtime-metingen in stallen. Ammoniaksensoren worden nu al steeds beter toepasbaar. Met inzicht in de metingen kunnen boeren ook veel beter sturen op stikstof, zeker als dat beloond wordt. Naast het meten in stal vinden we het ook nodig dat er beter gemeten wordt in zowel het agrarisch gebied als in natuurgebieden. Er is nog veel onduidelijkheid over de metingen wat betreft ammoniakconcentraties in de lucht en wat uiteindelijk als depositie neerslaat in de natuur. We kunnen leven met wat onzekerheid maar nu zitten er te veel onbetrouwbaarheidsmarges in het systeem. Voor het draagvlak van stikstofbeleid bij boeren is dat funest. Onafhankelijke betrouwbare metingen zijn hard nodig.

### 3.3 Generieke verminderen geen oplossing N probleem: nog steeds overbelasting N2000

Een generieke korting op de omvang van de veestapel is geen oplossing om de impasse in de vergunningverlening te doorbreken vanuit het oogpunt van bescherming van natuurgebieden en om ontwikkelingsruimte voor andere sectoren te verschaffen. Een dergelijke maatregel veroorzaakt zonder een adequate compensatie grote financiële problemen bij bedrijven die zijn gefinancierd op een productieomvang waarbij met krimp uiteraard geen rekening is en kon worden gehouden, en verzwakt de agroketen en de internationale concurrentiepositie. LTO Nederland is daar dan ook tegen. Wel is het goed voor te stellen en acceptabel als een vermindering van de omvang van de veestapel op gebiedsniveau wordt afgesproken c.q. een voorziene consequentie is van het pakket van gebiedsgerichte maatregelen dat door partijen, waaronder de agrarische sector, is overeengekomen om gebiedsopgaven te realiseren, inbegrepen een versterking van de overblijvende bedrijven.

Veelvuldig wordt krimp van de veestapel als oplossing voor de impasse in de stikstofcrisis genoemd. Cijfers van PBL/RIVM geven immers aan dat 42 % van de stikstofdeposities afkomstig is vanuit de veehouderij in ons land. Krimp zou de stikstofdeposities verminderen en ruimte bieden voor andere stikstofdepositie veroorzakende projecten en plannen. LTO Nederland stelt dat deze premisse in zijn algemeenheid onjuist is. Door generieke krimp van de veestapel zal de depositie over geheel Nederland beperkt dalen, afhankelijk van de intensiteit van de veehouderij in die gebieden.

De verlaging van de depositie door krimp zal dus niet overal in dezelfde mate plaats hebben. In veedichte gebieden zal generieke krimp meer bijdragen dan in veearme gebieden. Of dat ontwikkelruimte oplevert voor andere sectoren hangt af van het totaal depositieniveau in een gebied. Is dat reeds hoog dan is de kans groot dat ook door regionale krimp de KDW'n nog worden overschreden. Die overschrijding was nu juist een belangrijke overweging van de Raad van State om het PAS onverbindend te verklaren. Kan de ruimte door krimp worden ingezet – door externe saldering – voor ontwikkeling dan ontstaan er wel mogelijkheden. Verlaging van de veestapel kan de totale N-depositie met gemiddeld tot ca. 500 mol/ha/jr (als de veestapel volledig verdwijnt) doen verminderen. Als andere sectoren op hetzelfde niveau blijven zal het totale N-depositie niveau natuurlijk dalen maar op de meeste plaatsen in ons land nog altijd ruim de KDW'n van de habitats in N2000 gebieden, waarop toetsing van vergunningen Wnb plaats vindt, overschrijden.

Een belangrijke overweging voor LTO Nederland is in het bijzonder dat een generieke korting op de omvang van de veestapel de bedrijven de financiële ruimte ontnemt om verduurzaming en noodzakelijke groei te financieren. Met een dergelijke krimp wordt er ook aan voorbij gegaan dat in de afgelopen decennia de veestapel (met name rundvee) reeds fors is gedaald, dat de N-emissies vanuit de landbouw met 64 % zijn gedaald evenals de bijdrage van N aan de depositie met 38 % (zie voor onderbouwing de bijlage).

Wel is het voorstelbaar dat in specifieke situaties vanwege gebiedsomstandigheden en onder voorwaarden vermindering van de veestapel bijdraagt aan andere ontwikkelingen waarvoor stikstofruimte nodig. In dat geval is vermindering een voorziene consequentie van het pakket van gebiedsgerichte maatregelen dat door partijen, waaronder de agrarische sector, is overeengekomen om gebiedsopgaven te realiseren, inbegrepen een versterking van de overblijvende bedrijven. Dat is een belangrijke nuancering en vereist een zorgvuldige integrale gebiedsstrategie met voldoende beleidsruimte en een adequate financiering onder meer voor stoppende bedrijven.

### 3.4 Geen handhaving ontbreken vergunning wet Natuurbescherming

LTO Nederland is van mening dat bedrijven die een PAS-melding hebben gedaan dan wel onder de PAS-regels vergunningvrij waren, hetzij een vergunning Nbw (zonder de gebruikelijke kosten van passende beoordeling en leges) dan wel (alsnog) een vrijstelling van vergunning moet worden verleend. Evenzeer geldt dat het bevoegd gezag ten aanzien van andere bedrijven zonder vergunning - wegens vernietiging ervan of omdat de aanvraag nog in de pijplijn zat - een morele verplichting heeft om binnen redelijke kaders met de ondernemer afspraken te maken om een legale situatie te bereiken.

#### *a. Meldingen of PAS vergunningvrij beneden 0,05 mol/ha/jr*

Ca. 3.200 voornamelijk veehouderijbedrijven hebben onder de PAS-Wnb regelgeving een melding gedaan. De meldingen zijn als gevolg van de PAS-uitspraak vervallen. De ondernemers hebben echter volledig te goeder trouw en overeenkomstig de geldende regelgeving een melding gedaan. Dat geldt ook voor ondernemers die op basis van de Aerius-berekening van het PAS de conclusie konden trekken dat voor hun bedrijf geen vergunning vereist was omdat de depositie op N2000 gebieden minder dan 0,05 mol/ha/jr bedraagt. Het is alleszins redelijk dat bedrijven die een PAS -melding hebben gedaan dan wel onder de PAS-regels vergunningvrij waren, hetzij een vergunning Nbw (zonder de gebruikelijke kosten van passende beoordeling en leges) dan wel (alsnog) een vrijstelling van vergunning moet worden verleend. Zoals aangegeven is dat mogelijk indien een drempelwaarde van 1 mol/ha/jr wordt vastgesteld. Lopende de voorbereidingen hiervan vindt LTO Nederland dat handhaving achterwege dient te blijven.

#### *b. Bedrijven zonder vergunning door vernietiging of in de pijplijn*

Bedrijven waarvan de verleende maar nog niet onherroepelijk geworden vergunning is vernietigd of waarvan een aanvraag door het bevoegd gezag terzijde is gelegd dan wel is afgewezen, zullen opnieuw een aanvraag moeten doen. Ook hiervoor geldt dat lopende de voorbereidingen van een beoordelingskader handhaving niet aan de orde kan zijn. Het maakt hierbij in de optiek van LTO Nederland geen verschil of de bedrijfssituatie waarvoor vergunning is gevraagd al is gerealiseerd. LTO Nederland stelt dat in veel bedrijfs- en gebiedsomstandigheden ondernemers, gelet op berichtgeving en advisering, er op mochten vertrouwen dat hun project of plan zou kunnen worden vergund. Het is de zeer lange periode van onzekerheid over een wettelijk kader voor toetsing van projecten en plannen aan de natuurwetgeving, dat uiteindelijk na ca. 10 jaar leidde tot het PAS, en het echec daarvan, niet aan te rekenen. Er is op zijn minst vanwege het bevoegd gezag een morele verplichting binnen redelijke kaders een legale situatie te bereiken.

## **4. Langere termijn maatregelen**

### 4.1 Integrale gebiedsstrategie N-beleid door decentralisatie naar Beheerplannen Natura

LTO Nederland noemt het onbestaanbaar dat ruimtelijke keuzes en afwegingen worden gedomineerd door één enkel maatschappelijk aspect of issue, hoe zeer deze ook van betekenis is. Het is ondenkbaar natuurwaarden en -gebieden te kunnen beschermen vanuit een ideaaltypisch natuurbeeld dat is gebaseerd op een ruimtegebruik en natuur uit een ver verleden. Steeds zal breder naar effecten en gevolgen moeten worden gekeken en zal vervolgens een afwegingskader moeten worden vastgesteld. LTO Nederland is voorstander van integrale gebiedsstrategieën met name in die gebieden waar de ontwikkeling van functies spanning oproept en afstemming nodig is.

De problematiek van N-depositaties is nauw verbonden met de ruimtelijke inrichting en ontwikkelingen in ons land. De hoge bevolkingsdichtheid, het hoge welvaartsniveau, Nederland als mainport van Europa en de internationaal georiënteerde bedrijvigheid waaronder niet in de laatste plaats de agrosector zorgen onvermijdelijk voor een hoge ruimte- en milieudruk, zoals door emissies van stikstof door de landbouw, verkeer, industrie en huishoudens.

LTO Nederland pleit dan ook voor een integrale gebiedsstrategie voor N-beleid. Maatregelen om N-emissies terug te dringen hebben immers doorgaans effecten op de regionale economie en op de leef- en werkomgeving. Wij zien ons hierin gesteund door de ontwerp NOVI die in juni jl. werd gepresenteerd. Het kabinet benoemt prioriteiten voor het omgevingsbeleid:

- ruimte voor klimaatadaptatie en energietransitie;
- duurzaam economisch groeipotentieel;
- sterke en gezonde steden en regio's;
- toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied.

In de uitwerking zijn onder meer een goede kwaliteit van de leefomgeving, het ontwikkelen van een duurzame landbouw voor voedsel en agroproductie, het in stand houden en ontwikkelen van de hoofdinfrastructuur voor mobiliteit en het verbeteren van de biodiversiteit als nationale belangen aangemerkt. Het kabinet stelt dat een regionale aanpak vaak uitgangspunt zal zijn voor de concrete invulling:

*'De opgaven van het Rijk zijn dan ook niet los te zien van de inzet van medeoverheden en maatschappelijke actoren om de gemeenschappelijke opgaven in het landelijk gebied te realiseren'.*  
(citaat uit ontwerp-NOVI)

Met betrekking tot het nationaal belang biodiversiteit spreekt het kabinet uit om bij belangrijke ontwikkelingen als de veranderingen in de landbouw, de energietransitie en de uitbreiding van woongebieden en infrastructuur rekening te houden met natuur (natuurinclusief ontwikkelen).

Al met al voldoende argumenten om de aanpak van stikstofbeleid meer integraal gebiedsgericht te benaderen, waarbij de genoemde nationale belangen uit de ontwerp-NOVI leidend zijn. Het op regionaal gebiedsniveau invulling geven aan N-maatregelen als onderdeel van een bredere aanpak, zou concreet als volgt vorm kunnen krijgen:

- er wordt een ontwikkelingsstrategie opgesteld voor een midden-lange periode, bijvoorbeeld tot 2030;
- de strategie omvat een maatregelenpakket, een afwegingskader voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingsvragen, financieringsafspraken (publiek/privaat);
- de maatregelen zijn economisch haalbaar, uit het oogpunt van natuurbehoud en biodiversiteitsherstel noodzakelijk, kunnen rekenen op een breed draagvlak in de streek;
- om de omvang van het gebied waarvoor een ontwikkelingsstrategie wordt opgesteld te bepalen zou de reikwijdte van de externe werking van N2000 gebieden als vertrekpunt kunnen worden genomen. Gelet op de grote versnippering en verspreiding van N2000 gebieden overlappen de beïnvloedingsgebieden. Gebiedsplannen zullen daarom vaak meerdere N2000 gebieden omvatten;
- de dynamiek van een gebied in de komende jaren op economisch gebied (bedrijvigheid), met betrekking tot landbouwontwikkeling, infrastructuur, woningbouwvraag, recreatiebehoefte, kwaliteit van biodiversiteit en natuur wordt benut als drijvende krachten;
- daaruit volgt een combinatie van maatregelen: door beperking van N-emissies, natuurherstellen en beheermaatregelen, versterking van blijvende toekomstgerichte landbouwbedrijven ontstaat ruimte voor meer natuurkwaliteit, woningbouw, aanleg infrastructuur, recreatievoorzieningen e.d. Publiek-private samenwerking en financiering is een belangrijke pijler.

- Bedrijven verwerven ontwikkelruimte door bronmaatregelen te nemen (interne saldering), door ontwikkelruimte via samenwerking en afspraken tussen bedrijven met externe saldering. Dat kan ook door investeringen van industrie in vermindering N emissies in de landbouw waardoor N ruimte voor industrie-ontwikkeling wordt verkregen. Hierdoor kan maatwerk worden geleverd. Er worden alleen maatregelen genomen die in een gebied effectief en noodzakelijk zijn.
- Externe saldering tussen bedrijven onderling moet worden afgewogen in het kader van de aanbod/behoefte analyse. In het voorgaande is bij het onderdeel externe saldering aangegeven welke aspecten hierbij van belang zijn. Aanvullend moet worden opgemerkt dat voor een effectieve inzet van externe saldering in gebiedstrajecten het noodzakelijk is om één op één saldering tussen bedrijven en/of projecten niet toe te staan.
- Voor biodiversiteit en economische ontwikkeling investeren bedrijven in natuurherstel. Agrarische bedrijven, industrie, overheden maken daartoe overeenkomsten.
- Overheden, met name provincies en gemeenten, verankeren deze aanpak in hun omgevingsvisies, -plannen en verordeningen.
- Een stevige gebiedsregie vanuit bedrijven en overheden gezamenlijk zal nodig zijn.
- In voorkomende situaties zal er de bereidheid moeten zijn om de huidige aanwijzingsbesluiten van N2000 gebieden opnieuw te beschouwen en zo nodig aan te passen door wijziging van begrenzingen, aanwijzing van habitats en/of soorten en leefgebieden.
- Last but not least: de aanpak moet juridisch getoetst en houdbaar zijn. De mogelijkheden lijken aanwezig, immers externe saldering als basis is reeds door de Raad van State getoetst en in principe akkoord bevonden.

#### 4.2 Natuur(gebieden) en N2000 gebieden zijn belangrijk maar niet altijd 'top-natuur'

**LTO Nederland vindt dat de implementatie van de Habitatrictlijn in natuurwetgeving nader moet worden getoetst op realisme. LTO Nederland staat achter bescherming van 'top-natuur': gebieden die door omvang en habitats en soorten in internationaal opzicht uniek zijn en die gelet op de externe omstandigheden, in een goede staat van instandhouding kunnen worden gebracht en gehouden tegen aanvaardbare maatschappelijke kosten.**

Nederland telt 163 N2000 gebieden waarvan 120 gebieden met N-gevoelige Habitats. De gebieden verschillen in grootte van duizenden ha aaneengesloten gebied tot enkele tientallen ha. Soms zijn slechts enkele ha van grotere natuurgebieden stikstofgevoelig. Het voert in het kader van deze notitie te ver de geschiedenis en achtergrond van de aanwijzing te vermelden. LTO Nederland hecht er aan te benadrukken dat natuur belangrijk is voor de kwaliteit van onze leefomgeving, de economische ontwikkeling van ons land en bovendien vanuit maatschappelijk normatief oogpunt intrinsiek waarde heeft. Nederland kent belangrijke en unieke natuurgebieden vanwege de omvang, voorkomende habitats en soorten (zogenoemde 'topnatuur'). Echter, niet voor alle aangewezen N2000 gebieden kan worden volgehouden dat deze door omvang en voorkomende habitats en soorten internationaal zo uniek zijn, dat het absoluut beschermingsniveau van de VHR is gerechtvaardigd. Voor meer algemeen voorkomende habitats en soorten en kleinere gebieden is meer afwegingsruimte nodig. Belangrijk daarbij is vast te stellen dat de versnippering in de aanwijzing en het absolute beschermingsregime belangrijke oorzaken zijn van de huidige en ontwrichtende impasse in de vergunningverlening. Bij voortdurende ervan staat dit juist een passende bescherming en brede betrokkenheid vanuit de samenleving in de weg. Een heroverweging is dan ook nodig.

Reeds 10 jaar geleden werd door mr. Uitenbosch scherpe kritiek geuit op de implementatie van de VHR in de nationale natuurwetgeving:

*'De enige materiële referenties, die er op het ogenblik zijn, zijn 'de goede staat van instandhouding', en 'het habitat in het ontwikkelingsstadium, dat overeenkomt met de kritische depositiewaarde. Het eerste is een op operationeel vergunningverleningsniveau volkomen ongedefinieerde grootheid en het tweede is een fictief ideaaltypisch, volledig uitontwikkeld habitat, waarin alle kenmerkende soorten in optimale toestand vertegenwoordigd zijn, zelfs de van nature meest zeldzame. Het ideale Verkadeplaatje: prachtig om te zien, maar tot in details in scène gezet en dus fictie. Het is op zijn minst twijfelachtig of- rekening houdend met de bij dat ideaalbeeld vereiste ruimtelijke schaal – de habitats in die vorm ooit in Nederland voorgekomen zijn, of anno 2009 nog kunnen voorkomen.'*

(citaat uit Milieu en Recht (no. 8, 2009))

Daarbij lijkt er thans aan voorbij te worden gegaan dat natuur geen statische situatie is maar een dynamische leefgemeenschap. Veranderende natuurlijke en niet-natuurlijke omstandigheden zoals klimaat hebben een grote invloed op de natuur, maar laten zich niet door beheerplannen en wetgeving sturen. LTO Nederland vindt het om voornoemde redenen noodzakelijk de aanwijzing van N2000 gebieden, in het bijzonder de te beschermen habitats en soorten, nader te beschouwen. Gebieden worden aangewezen op basis van het voorkomen van habitats en soorten. In sommige gebieden komen de betreffende habitats en soorten slechts in geringe oppervlakte en aantallen voor. Het is de vraag of dergelijke habitats en soorten duurzaam beschermd kunnen worden en derhalve de ambitie 'goede staat van instandhouding' te bereiken is. Voor die gebieden zal de ambitie bijgesteld moeten worden.