

Vergaderjaar 2020–2021

35 601

Initiatiefnota van het lid Futselaar over een routekaart uit de stikstofcrisis

Nr. 2

INITIATIEFNOTA

1. Inleiding: het stikstofprobleem tot nu toe

Nederland verkeert in een stikstofcrisis. Feitelijk is deze crisis al decennia gaande, doordat de te grote depositie van stikstof ervoor zorgt dat kwetsbare natuurgebieden steeds meer onder druk komen te staan. Dit heeft directe negatieve gevolgen voor het voortbestaan van die natuurgebieden en daarmee de biodiversiteit. Hoewel deze tendens zeker niet beperkt blijft tot de Natura 2000-gebieden, wordt zij daar het meest zichtbaar omdat in deze gebieden soorten en habitats beschermd worden onder de Vogel- en Habitatrichtlijn.

Nederland heeft zich verplicht voor deze soorten bepaalde instandhoudingsdoelstellingen te halen. Daarbij moet er ten minste voor gezorgd worden dat de soorten niet nog verder achteruit gaan en uiteindelijk moet gestreefd worden naar een gunstige staat van instandhouding voor alle planten en dieren die onder de richtlijn vallen.

Omdat Nederland al vele jaren kampt met een overschot aan stikstof, met name vanuit de veehouderij (Ammoniak, NH_3) en het verkeer (stikstofoxiden, NO_x), zijn er uitstootbeperkende maatregelen nodig om te voorkomen dat het stikstofoverschot de staat van instandhouding in de Natura 2000-gebieden nog verder achteruit laat gaan. In de eerste jaren van deze eeuw was het voor het verkrijgen van een vergunning in het kader van de Natuurbeschermingswet voor een economische activiteit vaak noodzakelijk eerst aan te tonen dat deze geen verdere negatieve gevolgen had, wat voor individuele aanvragers een vrij grote bewijslast oplegde. Zeker nadat de Raad van State in 2008 negatief adviseerde over het aangekondigde toetsingskader Ammoniak en Natura 2000. Het bewijzen van geen negatieve gevolgen bleek in de praktijk lastig mogelijk, waardoor de vergunninguitgave (met name voor uitbreiding van veehouderijen) stil kwam te liggen. Ondertussen bleef de staat van de Nederlandse natuur zorgelijk.

In 2008 kwam vanuit de Tweede Kamer (leden Samsom (PvdA) en Koopmans (CDA)) het initiatief voor een Programmatische Aanpak Stikstof, wat het ei van Columbus had moeten zijn om uit deze impasse te geraken. Met het PAS zou een juridisch basis voor vergunningverlening moeten ontstaan en tegelijkertijd de stikstofdepositie omlaag gaan. Na een lange aanlooptijd, onder andere vanwege de noodzaak het onderliggende depositiemodel AERIUS te ontwikkelen, trad de PAS in 2015 in werking. Op de PAS was al op voorhand grote kritiek, zo waren er onder meer zorgen over de juridische houdbaarheid. De beoogde afname van de emissie van stikstof was daarnaast zeer gering. Zelfs in het meest gunstige scenario zou PAS slechts tot een netto afname van ongeveer 4% van de totale stikstofemissie leiden, omdat van de verwachte winst de helft al weer (op voorhand) werd uitgegeven. Een groot deel van die verwachte afname was bovendien het gevolg van autonome ontwikkelingen en slechts 2% van de verwachte afname zou daadwerkelijk komen door PAS maatregelen. Het feit dat voor het afgeven van vergunningen gebruik werd gemaakt van stikstofruimte die in de toekomst met maatregelen gewonnen zou worden leidde tot veel kritiek. Daarnaast bleek uit metingen dat de feitelijke stikstofdepositie in de praktijk hoger uitviel dan volgens de modellen het geval zou zijn.¹

Op 29 mei 2019 besloot de Afdeling bestuursrechtspraak van Raad van State, aan de hand van eerder door het Europees Hof van Justitie gestelde eisen, de PAS onverbindend te verklaren omdat zij niet aan deze eisen voldeed. Daarmee werd de bodem onder de vergunninguitgave weggeslagen. De voornaamste kritiekpunten waren (1: dat er geen sprake was van een zorgvuldige passende beoordeling (van activiteiten die vergunningplichtig waren), omdat instandhoudingsmaatregelen, beschermingsmaatregelen en autonome ontwikkelingen onder de PAS op een grote hoop werden gegooid. En (2: dat er werd voorgesorteerd op maatregelen zoals herstelmaatregelen, bronmaatregelen en autonome ontwikkelingen waarvan de gevolgen nog niet, – of niet geheel – merkbaar waren bij het uitgeven van de vergunning. Met andere woorden; er werd stikstofruimte uitgegeven die nog niet was gerealiseerd.

Het effect van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak was dat provincies vrijwel onmiddellijk de vergunningverlening in het kader van de natuurbeschermingswet stopzetten, omdat de juridische basis voor uitgifte was weggefallen. Dat betekende op zijn minst uitstel, – en mogelijk afstel – van een groot aantal woningbouwprojecten en andere economische activiteiten. Daarnaast waren 3300 projecten die onder de PAS niet vergunningplichtig waren maar waar slechts een melding voor nodig was (vanwege een drempelwaarde), nu niet langer vrijgesteld van een vergunning. Daarmee werden deze activiteiten feitelijk met terugwerkende kracht illegaal. Al is het hier van belang toe te voegen dat de meldingen dus te goeder trouw zijn gemaakt.

Het kabinet nam voor de zomer van 2019 geen directe maatregelen. Wel werd op verzoek van de Kamer de commissie Remkes ingesteld om advies uit te brengen over het stikstofprobleem. Nadat het eerste adviesrapport van deze commissie eind september 2019 verscheen kwam het kabinet begin oktober met een reactie. Hier stond nog weinig concreets in behalve de aankondiging van een gebiedsgerichte aanpak en afspraken met provincies over de mogelijkheden van intern en extern salderen. Over dat laatste brak vrij snel onenigheid uit tussen de rijksoverheid en de provincies en tussen de provincies onderling. In november 2019 kondigde het kabinet concrete maatregelen aan met het verlagen

¹ Ontwikkelingen in emissies en concentraties van ammoniak in Nederland tussen 2005 en 2016 (RIVM 1018) <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2018-0163.pdf>

van de verkeerssnelheden, de verruiming van de bestaande saneringsregeling voor de varkenshouderij en het vrijmaken van een eenmalig bedrag voor natuurcompensatie. Dit om een groot aantal woningbouwprojecten en, om ongespecificeerde redenen, zeven infrastructurele projecten in het kader van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) te realiseren. In december 2019 behandelden de Kamers verder een Spoedwet stikstof die de maximumsnelheidsverlaging mogelijk moest maken, alsmede een veevoermaatregel en de mogelijkheid om beheersmaatregelen voor Natura 2000-gebieden versneld uit te voeren.

In december en januari volgden nieuwe adviezen van de commissie Remkes en in februari kwam 172 miljoen euro extra beschikbaar voor innovatie en verduurzaming van stallen evenals 350 miljoen voor gerichte opkoop van bedrijven die zelf aangeven te willen stoppen. Van deze middelen was 100 miljoen afkomstig uit het budget voor het Klimaatakkoord. In april 2020 vervolgde het kabinet haar inzet met de «structurele aanpak». Hiermee werd voor een periode van tien jaar twee miljard aangekondigd voor bronmaatregelen (voor alle sectoren) en in dezelfde periode een structureel bedrag voor natuur oplopend naar 300 miljoen per jaar. Tevens introduceerde het kabinet hierbij een «streefwaarde» voor stikstofreductie om voor ten minste 50 procent van de hectares met stikstofgevoelige natuur in Natura 2000- gebieden de stikstofdepositie onder de Kritische Depositiewaarden (KDW) te brengen.

In juni verscheen het eindadvies van de commissie Remkes waarin werd gesteld dat in 2030 een totale stikstofreductie van 50% moest worden gerealiseerd, wat aanmerkelijk ambitieuzer was dan het streefdoel van het kabinet. Bovendien waarschuwde Remkes voor vrijblijvendheid van bijvoorbeeld een streefwaarde). Niettemin bracht het kabinet een stikstofwet in consultatie waarin de eerdere norm werd vastgesteld. In de zomer van 2020 bleek de aangekondigde veevoermaatregel te weinig op te leveren en werd deze ingetrokken. Na diezelfde zomer bleek dat de saneringsregeling varkenshouderij minder stikstofruimte opleverde dan eerst gehoopt. Bovendien bleek dat de intekening voor de regeling lager was dan ingeschat.

Aanleiding voor de notitie

De initiatiefnemer van deze nota is zeer ontevreden over de voortgang op het stikstofdossier anderhalf jaar na de uitspraak van de Raad van State. Deze leden constateren dat feitelijk de enige echte serieuze maatregel om de stikstofdepositie te beperken de verlaging van de maximumsnelheid is geweest. De saneringsregeling valt in de praktijk tegen en stuurt bovendien niet op stikstofreductie. De aangekondigde gebiedsprocessen lijken traag te verlopen. Sommigen zijn nog niet eens gestart, hoewel de aanpak al in december 2019 is aangekondigd. De middelen die voor natuur zijn vrijgemaakt lijken vooral op herstel en beheermaatregelen gericht te zijn. Hoewel herstelmaatregelen nodig zijn vormen deze geen structurele oplossing van het probleem.

De initiatiefnemer heeft daarom besloten een alternatieve aanpak op te stellen, waarbij wordt uitgegaan van de doelstelling zoals de commissie Remkes deze heeft geformuleerd (halvering in 2030). GroenLinks presenteerde een initiatiefwet met eenzelfde doelstelling. Het gaat deze leden echter naast een harde doelstelling ook vooral om een praktische haalbare aanpak. De initiatiefnemer is daarbij uitgegaan van de volgende uitgangspunten:

- De aanpak moet zorgen voor duurzaam natuurherstel. Maatregelen die slechts tijdelijk verlichting geven (vaak herstel of beheermaatregelen

zoals plaggen) moeten zoveel mogelijk voorkomen worden. Dat betekent overigens niet dat dit soort maatregelen per definitie zinloos zijn.

- De aanpak moet juridisch houdbaar zijn. Dat wil zeggen dat op geloofwaardige wijze aangetoond kan worden dat stikstofdepositie niet toeneemt als gevolg van nieuwe – te vergunnen – activiteiten en dat werk wordt gemaakt van vermindering van de totale depositie en natuurherstel.
- De aanpak moet naast natuurherstel ook enige ruimte geven voor economische activiteiten met een geringe bijdrage aan de stikstofdepositie, met name woningbouw. Dit alles conform de conclusie van de commissie Remkes «Niet alles kan overal».

Om hiertoe te komen heeft de initiatiefnemer zijn voorstel gebaseerd op 3 pijlers. In de eerste plaats een stevige aanpak van piekbelasters, waarbij vrijwilligheid niet langer een voorwaarde is. In de tweede plaats een ambitieus uitbreiding van natuur door middel van bufferzones en overgangsgebieden. In de derde plaats een juridische verankering door de rol van wetenschappelijke commissies die een passende beoordeling kunnen geven binnen een gebiedsgerichte, programmatische aanpak gebaseerd op de eerste twee elementen.

2. Terugbrengen piekbelasters

De belangrijkste maatregel om uit de stikstofcrisis te komen is uiteraard het terugbrengen van de stikstofuitstoot. Elke andere beleidsmaatregel is per definitie zinloos als deze niet gepaard gaat met een substantiële daling van stikstof. De commissie Remkes adviseert een doelstelling om binnenlandse stikstofemissies met 50% te reduceren in 2030.² Dit doel bereiken vereist een stevige aanpak. Generiek beleid om de stikstofuitstoot te verminderen, zoals verlagen van de maximumsnelheid, een vrijwillige opkoopregeling voor veehouders of een algemene sanering van de veehouderij is relatief inefficiënt en daarmee duur. Deze leden staan een veel gericht beleid voor, dat uitgaat van de grootste piekbelasters. Als piekbelaster wordt hierbij gezien een stikstofbron waarvan de combinatie van de hoogte van de uitstoot en de nabijheid bij een Natura 2000-gebied dusdanig hoog is dat het verdwijnen van deze bron een significant effect heeft op de totale stikstofdepositie op het betreffende gebied. Hierbij geldt zowel belasting in de vorm van NO_x als NH_3 , al is vooral bij NH_3 de nabijheid een belangrijke factor. Een gerichte aanpak sluit overigens niet uit dat daarnaast ook generieke maatregelen worden genomen.

Grootste piekbelasters eerst

In het kader van de PAS is jarenlang gebruik gemaakt van de AERIUS calculator om de potentiële stikstofdepositie van nieuwe economische activiteiten op Natura 2000-gebieden te meten. Dit bood provincies een juridische basis voor het afgeven van vergunningen (of niet, als de depositie te hoog was). AERIUS heeft tekortkomingen, zoals alle modellen van de werkelijkheid, maar geeft niettemin een redelijke indicatie van de effecten van stikstofbronnen op Natura 2000-gebieden.

Voor een gerichte aanpak is het daarom logisch om te beginnen met wat, per Natura 2000-gebied, de grootste piekbelasters zijn. Deze gegevens zijn uit AERIUS op te vragen.³ Door de grootste piekbelasters weg te halen, te verplaatsen of de uitstoot fors te verminderen kunnen het snelst de

² Remkes, Niet alles kan overal, 22

³ Dit is bevestigd door de Minister van LNV in het Kamerdebat van 17 oktober 2019

grootste slagen worden gemaakt om de stikstofdepositie op natuurgebieden te verminderen waarmee natuurwaarden kunnen worden gehaald en ruimte kan worden gecreëerd voor nieuwe activiteiten zoals woningbouw.

De initiatiefnemers stelt voor om per Natura 2000-gebied de grootste piekbelasters programmatisch te gaan aanpakken, waarbij jaarlijks een aantal uitstoters via onderstaande interventieladder worden behandeld. In enkele gevallen, zoals bij sommige infrastructuur of andere zaken van breed algemeen belang, kan het nodig zijn een piekbelaster ongemoeid te laten. In de praktijk zullen de relevante piekbelasters hier doorgaans bedrijven zijn, meestal veehouderijen.

Uiteraard heeft het de voorkeur om met de aanpak van piekbelasters ook andere doelen te bereiken, zoals klimaatdoelen, waterdoelen of geurproblematiek. De initiatiefnemer is er echter van overtuigd dat een te integrale aanpak zal leiden tot verlies van tempo. Gezien de grote opgave is dat tijdverlies dat niet valt te permitteren.

Interventieladder piekbelasters

1. **Aanpassing bedrijfsvoering.** In de eerste stap wordt gekeken of de stikstofuitstoot van de betreffende piekbelaster substantieel kan worden teruggebracht door een andere (natuurinclusieve) bedrijfsvoering. In de praktijk zal het dan vaak gaan om verregaande extensivering bij veehouderijen. Dat heeft als extra voordeel dat naast een reductie van stikstofuitstoot rijke graslanden ook weer kunnen dienen als leefgebied voor soorten. Voor een dergelijke omslag zullen niet op elke locatie en in elk bedrijf mogelijkheden aanwezig zijn, en een externe subsidieregeling voor de omslag zal noodzakelijk zijn. Puur inzetten op technische maatregelen wordt hier niet uitgesloten, maar dan moet het gaan om reeds bestaande en bewezen technieken waarbij een grote mate van zekerheid bestaat dat het doel gehaald gaat worden. Er mag daarbij geen voorschot worden genomen op potentiële ontwikkelingen in de toekomst. Bijvoorbeeld bij luchtwassers is in het verleden gebleken dat ze vaak minder goed in de praktijk functioneren dan op papier. Daar komt bij dat dure technische investeringen juist weer een barrière kunnen vormen voor eventuele omschakeling, omdat de investeringen eerst moeten worden terugverdiend.
2. **Wijziging bedrijfsvoering.** In de tweede stap wordt gezien of een andere invulling van het bedrijf mogelijk is: bijvoorbeeld een vorm van landbouw die (veel) minder stikstof produceert, vormen van recreatie, horeca of kinderopvang. Uiteraard moet dit passend zijn bij de omgeving en ook hier geldt dat dit niet op elke plek zal kunnen en niet elke ondernemer dit zal willen. Hiervoor is een subsidieregeling denkbaar.
3. **Wijziging bestemming.** In de derde stap wordt gezien of de piekbelasting kan worden beëindigd door een bestemmingswijziging. Hierbij zal het in de praktijk meestal gaan om een wijziging van agrarische grond naar (een beperkt aantal) woningen passend in de omgeving. Dit kan uiteraard alleen in samenspraak met gemeente en provincie, want de oplossing dient passend te zijn. Voordeel van deze optie is dat de opbrengsten van een potentiële grondwaardestijging hier de kosten van bedrijfsbeëindiging mogelijk geheel of grotendeels compenseren.
4. **Verplaatsing bedrijf.** In de vierde stap, waarbij blijven geen optie is vanuit stikstofvoogpunt maar stoppen of aanpassen geen optie is voor de ondernemer, is bedrijfsverplaatsing een optie. Het grote aantal veehouders dat naar verwachting de komende jaren gaat stoppen en

geen directe opvolger heeft biedt hierbij mogelijkheden. Ook kan ruilgrond die reeds in het bezit van de overheid is gebruikt worden. Voorkomen moet echter worden dat met verplaatsing van een bedrijf ook het probleem verplaatst zal worden. Gezien de hoge stikstofdruk in grote delen van Nederland zal het aantal geschikte locaties daarom beperkt blijken. Daarnaast zijn met bedrijfsverplaatsing hoge kosten gemoeid, die door de overheid zullen moeten worden opgebracht.

5. **Onteigening.** De laatste stap is onteigening. Dit is een onwenselijke stap om verschillende redenen. Onteigening is een zeer zwaar middel dat alleen in gevallen moet worden ingezet waar het algemeen belang ook erg zwaar weegt. Voor de agrarische sector geldt bovendien dat bij onteigening vaak niet alleen het bedrijf maar daarmee vaak ook de woning verloren gaat, wat grote impact heeft op gezinnen. Daarnaast is onteigening een kostbaar en langdurig proces. Niettemin is de initiatiefnemer van mening dat de optie als ultiem remedium moet bestaan voor die plekken waar het bestaan van een piekbelaster dusdanig veel andere ontwikkelingen blokkeert dat het algemeen belang deze zware stap rechtvaardigt. Bovendien kan het feit dat deze laatste stap bestaat piekbelasters wellicht overtuigen één van de eerdere stappen te kiezen.

Voor de gewenste programmatische aanpak is het van belang dat provinciale besturen per Natura 2000-gebied op grond van de inventarisatie van de grootste piekbelasters een jaarprogrammering maken op grond van de interventieladder. Hierbij ligt het voor de hand dat de meeste lichte stappen die op korte termijn kunnen worden doorgevoerd als eerste worden in geprogrammeerd.

Het programmatisch terugbrengen van de uitstoot van piekbelasters (samen met versterking van natuurgebieden) levert jaarlijks een hoeveelheid «stikstofruimte» op. Van deze vrijgekomen ruimte wordt 50% gebruikt om een daling van stikstofdepositie te bewerkstelligen. Hiervoor is wel een zorgvuldige registratie van stikstofemissies noodzakelijk, waarbij op gebiedsgebied moet worden gezien of uitgave van een vergunning voor gebied A niet alsnog zorgt voor toename van stikstof op gebied B. De overige ruimte kan worden uitgegeven, waarbij de prioriteit ligt bij woningbouw. In tegenstelling tot de PAS, waarbij stikstofruimte werd uitgegeven gebaseerd op verwachte ontwikkelingen in de toekomst, stelt de initiatiefnemer voor om (per gebied) stikstofruimte af te geven gebaseerd op reëel gewonnen stikstofruimte in het voorafgaande jaar. Dit is conform de conclusie van het Hof dat een programmatische aanpak mag, maar niet gebaseerd op toekomstige stikstofwinst. Het zal verder een stimulans zijn voor provincies om haast te maken met het aanpakken van stikstofbronnen, omdat de vergunningenuitgave van volgend jaar afhangt van de resultaten van het huidige jaar. Hiermee wordt uitstel van moeilijke beslissingen en impopulaire maatregelen voorkomen.

3. Nieuwe natuur en overgangsgebieden

Zoals de commissie Remkes terecht stelt ligt de sleutel voor systeemherstel niet alleen binnen de Natura 2000-gebieden, maar vooral ook in de overige natuur in Nederland. Daarbij stelt de commissie terecht dat daarbij ook andere grote opgaven moeten worden meegenomen op het gebied van zaken als wateropgave en klimaatadaptatie.⁴ Remkes spreekt in dit kader van overgangsgebieden rond natuurgebieden in combinatie met verbindingen met andere natuurgebieden.

⁴ Remkes, Niet alles kan overal, 23

Het is daarnaast goed te realiseren dat de kern van het probleem niet primair de hoge stikstofdepositie is, maar de verslechtering van de kwaliteit van habitats en het niet halen van de doelstellingen van de Vogel- en Habitatrictlijn. Dat deze handavingsdoelstellingen voor een groot deel niet worden gehaald vanwege een teveel aan stikstof staat buiten kijf, maar er spelen ook andere problemen zoals bijvoorbeeld van hydrologische aard. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) stelt dan ook dat voor sommige gebieden ook andere maatregelen, specifiek tegen verdroging, kunnen bijdragen aan het voldoen aan een gunstige staat van instandhouding.⁵ Waar dit mogelijk is mag die kans niet worden nagelaten.

Het PBL stelt verder dat -onder strenge voorwaarden- vergroting van het leefgebied van soorten in Natura 2000-gebieden kan worden «uitgeruild» tegen stikstofuitstoot. Randvoorwaarde is dat dit juridisch houdbaar is en dus wetenschappelijke goed onderbouwd gebeurt.⁶ Daarover meer onder hoofdstuk 4. Uitbreiding van de natuur kan dus niet alleen dienen als bufferzone om stikstofdepositie op te vangen, maar kan in sommige gevallen door uitbreiding van leefgebieden van soorten zelfs een deel van de stikstofuitstoot compenseren. Dit maakt natuurlijkuutbreiding een potentieel efficiënt en effectief middel om uit de stikstofcrisis te komen.

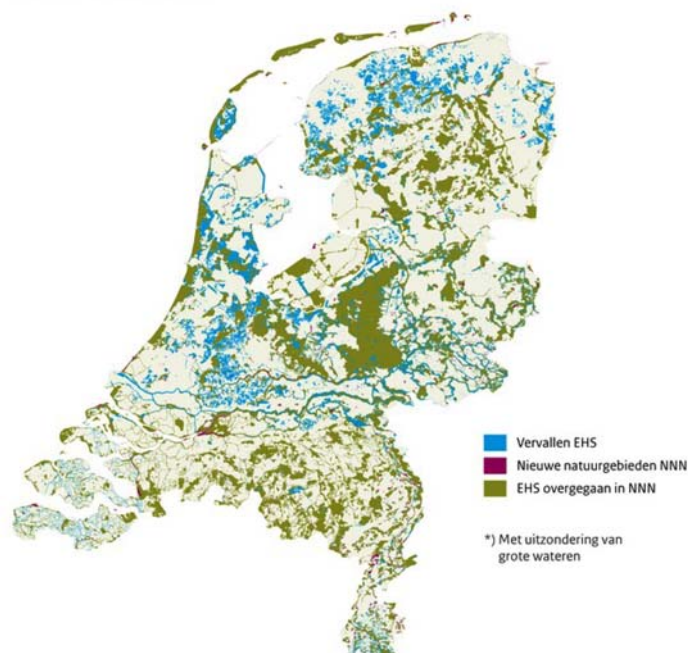
Meer natuur: waar en hoeveel?

De Ecologische Hoofdstructuur (EHS) vormde vanaf de jaren »90 de regeringsvisie om de Nederlandse natuurgebieden te verbinden en versterken. Onder het kabinet Rutte I is de ambitie met bijna 130.000 hectare teruggebracht naar 600.000 hectare en werden verschillende verbindingen geschrapt. Onder Rutte II werd besloten de herijkte, verkleinde EHS alsnog af te maken onder de naam Natuurnetwerk Nederland. Bij de decentralisatie van het natuurbeleid in 2014 kregen de provincies de opdracht dit uiterlijk in 2027 af te ronden. Volgens rapportages is het onwaarschijnlijk dat zij dit doel zullen halen.⁷

⁵ Policybrief Stikstof in Perspectief (PBL 2019) 34-37

⁶ Stikstof: Ruimte voor perspectief (PBL 2020) 11

⁷ Zie hiervoor bijvoorbeeld het rapport «Decentraal natuurbeleid. Een beschrijving van de provinciale inzet» (in opdracht van diverse natuurorganisaties, 2020) <https://www.vogelbescherming.nl/docs/bae5214e-5de3-408f-924e-8f33eb036bb2.pdf>



Om te zorgen dat Natura 2000-gebieden robuuster worden beschermd tegen stikstofdeposities stellen deze leden, conform het advies van de commissie Remkes de aanleg van bufferzones rond Natura 2000-gebieden voor. Bufferzones zijn hierbij te onderscheiden in nieuwe natuur en overgangsgebieden. Nieuwe natuur is hierbij natuur zonder Natura 2000-status die wel specifiek bijdraagt aan de natuurwaarden van de Vogel- en Habitatrictlijn. Naast het opvangen van stikstofdepositie kunnen deze zones bijvoorbeeld ook goed bijdragen aan watervraagstukken. Deze natuur is daarnaast bij voorkeur passend in het cultuurlandschap en toegankelijk voor bezoekers. Overgangsgebieden bestaan juist niet uit klassieke natuur, maar uit een combinatie van extensieve landbouw, natuurinclusief wonen en recreatieve natuur (denk bijvoorbeeld aan vakantieparken). Belangrijk is hierbij dat in overgangsgebieden de stikstofuitstoot overal laag is (waardoor er dus geen ruimte is voor economische activiteiten met veel stikstofemissie) en de inrichting en het gebruik zodanig zijn dat het stimulerend is voor de biodiversiteit.

De initiatiefnemer stelt voor de komende twintig jaar programmatisch uit te gaan van uitbreiding van het areaal nieuwe natuur met 50.000 hectare ten opzichte van de ambities uit het Natuurpact van 2013 en daar bovenop nog eens 100.000 hectare aan overgangsgebieden te realiseren. Deze totale 150.000 hectare komt overeen met de vergroting van leefgebied die volgens het PBL nodig is om tot een gunstige instandhouding van de natuur als geheel te kunnen komen.⁸ Uitgangspunt hiervoor is de oorspronkelijk beoogde begrenzing van de oude EHS omdat deze op beredeneerde ecologische uitgangspunten is gebaseerd. Per gebied zal, gebaseerd op de eisen van de beheerplannen en de stikstofgegevens uit AERIUS, moeten worden gezien welke vorm van natuur en/of welke vorm van overgangsgebied in welke mate noodzakelijk is. Andere natuurplannen, zoals de komende Bossenstrategie van het kabinet, het Nationaal

⁸ Stikstof: ruimte voor perspectief (PBL 2020) 12

Bomenplan van SP en GroenLinks en verschillende provinciale plannen kunnen hierin eveneens verwerkt worden. Ook voor verwerving en inrichting van natuurgebieden zullen provinciale besturen een programmatische aanpak moeten maken met concrete jaarlijkse doelen op het gebied van aankoop en inrichting om zo ruimte te scheppen voor zowel herstel als economische activiteiten.

Nieuwe natuur kan worden verworven en ingericht door Staatsbosbeheer, terreinbeherende organisaties als Natuurmonumenten en de provinciale landschappen, en eventueel overige particulieren (inclusief agrariërs) indien hiervoor een passende financiële langetermijn-regeling wordt opgezet. Dit laatste om te voorkomen dat natuur na enkele jaren weer verdwijnt als subsidies opdrogen, zoals bijvoorbeeld is gebeurd bij de bosregeling voor agrariërs. Voor het creëren van overgangsgebieden is het van belang stikstofbelasters zoveel mogelijk te weren uit deze gebieden. Dit kan eventueel door gebruik van de interventieladder (zie 1) maar waar er geen grote haast geboden is kan dit ook door te wachten tot natuurlijke bedrijfsbeëindiging vanwege een gebrek aan groeimogelijkheden of geen opvolging in de bedrijfsvoering.

Van herstel/beheer naar uitbreiding

Het kabinet heeft in het kader van de stikstofcrisis forse bedragen uitgetrokken voor natuur (zie het financieel overzicht later in deze nota). Hierbij lijkt echter de grootste aandacht uit te gaan naar maatregelen voor natuurherstel en beheer (maatregelen als afplaggen). Dit lijkt in eerste instantie logisch, herstel kan de ergste schade tijdelijk opvangen en eventueel tijdelijk enige ruimte voor ontwikkelingen creëren. Maar zoals de commissie Remkes ook al constateert, is herstel over het algemeen geen structurele oplossing, zeker niet als de stikstofdepositie niet substantieel afneemt.⁹ Het is op termijn weggegooid geld omdat kostbare herstel- of beheermaatregelen steeds opnieuw zult getroffen moeten worden. Daar komt bij dat herhaalde herstelmaatregelen zelfs tot ecologische schade kunnen leiden. Door zwaar in te zetten op herstel- of beheermaatregelen die steeds opnieuw moeten plaatsvinden verbrandt het kabinet kostbare financiële middelen met daarbij tevens het risico dat de ecologische situatie aan het eind van het proces slechter is dan aan het begin.

De initiatiefnemer pleit er daarom voor natuurgelden grotendeels te verschuiven van herstel en beheer naar aankoop en inrichting van nieuwe natuur als bufferzones zoals hierboven beschreven, omdat het positieve effect veel meer permanent is. Daarnaast geeft het de mogelijkheden om veel meer in te zetten op maatregelen die ook andere grote maatschappelijke opgaven raken, zoals in het kader van de Kaderrichtlijn Water (KRW) en de droogteproblematiek.

Een aandachtspunt is het opnemen van het direct effect van bufferzones in de modellen voor stikstofdepositie in natuurgebieden. Hier zal op korte termijn verder onderzoek naar gedaan moeten worden zodat de effecten van dit middel maximaal kunnen worden ingezet, ook voor het op gang brengen van vergunningverlening.

4. Juridische borging en organisatie

Eén van de randvoorwaarden van elk nieuw stikstofbeleid moet een grote mate van juridische zekerheid zijn. Voorkomen moet worden dat de basis onder de vergunningverlening weer wordt weggeslagen en in heel

⁹ Remkes, Niet alles kan overal, 23

Nederland bouwprojecten stil komen te liggen. Tegelijkertijd moet concreet herstel van de natuur daadwerkelijk worden geborgd. Uit de uitspraak van de Raad van State in mei trekken deze leden de volgende conclusies:

- Een programmatische aanpak is in principe toegestaan ...¹⁰
- ... maar niet als deze is gebaseerd op nog te nemen maatregelen uit de toekomst waarvan de effecten nog niet vaststaan.¹¹
- Een passende beoordeling in een programmatische aanpak moet aan dezelfde (wetenschappelijke) eisen voldoen als een individuele aanvraag.¹²

De initiatiefnemer kiest daarom voor een regionale (gebiedsgerichte) programmatische aanpak primair gebaseerd op het terugdringen van stikstofbronnen (hoofdstuk 1), waarbij 50% van de gewonnen stikstofruimte vrijkomt voor nieuwe economische activiteiten. Daarnaast worden de gebieden versterkt door de uitbreidingsmaatregelen (hoofdstuk 2) wat eveneens ruimte creëert. De ruimte die dit oplevert kan, bijvoorbeeld via een stikstofbank, weer uitgegeven worden aan economische projecten (in diezelfde regio), waarbij woningbouw de voorkeur heeft. Hierbij is de vrij te geven ruimte steeds gelijk aan de gewonnen ruimte in het voorafgaande jaar. Op die manier wordt geen ruimte uitgegeven op basis van te verwachten maatregelen, maar op concreet behaalde resultaten uit het verleden. Op deze manier worden de reductieopgave en de uitvoering van de maatregelen juridisch geborgd, zoals ook de commissie Remkes adviseert.¹³ Dit omdat stikstofruimte pas wordt uitgegeven nadat het in het voorafgaande jaar is verkregen. Het berekenen en registreren van de beschikbare ruimte wordt gelegd bij een op te richten wetenschappelijke autoriteit. De initiatiefnemer vindt het van belang dat stikstofreductie, natuurherstel en vergunningverlening verbonden blijven, zodat snel resultaat beloofd wordt met stikstofruimte en de juridische kwetsbaarheid verkleind wordt. Zij missen dit element in het wetsvoorstel van de Minister.

Wetenschappelijke autoriteit

Voor wat betreft de wetenschappelijke beoordeling van een vergunningaanvraag maken we gebruik van het voorstel van het PBL tot het opstellen van een wetenschappelijke autoriteit die kan oordelen over zowel ecologische inpasbaarheid van een individuele vergunningsvraag als in bredere zin het beoordelen van de effecten van stikstof op gebiedsspecifieke habitattypen en natuurkwaliteit in relatie tot de brede waaier aan andere causale effecten van natuurgerichte maatregelen en autonome ontwikkelingen op de gebiedsspecifieke habitattypen.¹⁴ Met andere woorden; op grond van onafhankelijke wetenschappelijke afwegingen kijken naar aanleiding van welke maatregelen de natuurwaarden verbeteren en dus in potentie vergunningen kunnen worden afgegeven. Hierbij kunnen er ook per gebied uitspraken worden gedaan over de mogelijkheid van beweiden bij Natura 2000-gebieden waarvan de Raad van State onlangs heeft gesteld dat het wel vergunningplichtig is.

Bevoegd gezag voor vergunningen in het kader van de natuurbeschermingswet blijven uiteraard de provincies, die echter voor wetenschappelijk onderbouwing bij de wetenschappelijke autoriteit terecht kunnen.

¹⁰ Uitspraak Raad van State 201600614/3/R2, 201600617/3/R2, 201600618/3/R2, 201600620/3/R2, 201600622/4/R2, 201600630/3/R2 lid 1.6

¹¹ Ibidem lid 1.7

¹² Ibidem lid 1.6

¹³ Remkes, Niet alles kan overal, 98

¹⁴ Policy brief Stikstof in perspectief (PBL 2019)

Los van eventuele secretariële ondersteuning opereert de wetenschappelijke autoriteit echter geheel onafhankelijk van de overheid. Dit om politieke druk te vermijden en daarmee de juridische houdbaarheid te borgen. In de wetenschappelijke autoriteit is ook geen plaats voor vertegenwoordigers van belangenorganisaties (bijvoorbeeld landbouw, natuur of overige bedrijven), maar de leden worden geworven zuiver op grond van relevante wetenschappelijke expertise. Dat betekent overigens niet dat de wetenschappelijke autoriteit geen beroep kan doen op praktische kennis uit het veld.

Het lijkt de initiatiefnemer praktischer om in plaats van één enkele wetenschappelijke autoriteit te kiezen voor een meer regionale opzet. Bijvoorbeeld per landsdeel of zelfs per geclusterde Natura 2000-gebieden waar er sprake is van grotendeels vergelijkbare problematiek. Hierbij valt te denken aan de Peelregio in Oost-Brabant en Noord-Limburg, De Sallandse Heuvelrug en het Twents Reggedal in Overijssel).

De basis voor de wetenschappelijke autoriteit vormen de data vanuit AERIUS, steeds aangepast aan de veranderende werkelijkheid (ook conform de aanbevelingen van de adviescommissie meten en rekenen stikstof¹⁵), aangevuld met ander onderzoek en metingen in de praktijk. Door goede monitoring blijft er ook steeds de mogelijkheid om bij te sturen in de programmering als de instandhoudingsdoelstellingen dit vereisen.

De wetenschappelijke autoriteit kan onderbouwde uitspraken doen over de hoeveelheid stikstofruimte per gebied per jaar en daarmee potentieel ook over de mogelijkheid van een eventuele gebiedsspecifieke drempelwaarde. In deze opzet wordt voldaan aan de door Remkes geformuleerde eisen van een herstel van Natura 2000-gebieden en een systematiek die ontworpen is om te zorgen dat herstel geborgd is. Hierdoor is de verwachting van deze leden dat deze opzet stand kan houden voor de Raad van State. Op deze manier ontstaat een betrouwbare basis om vergunningen te verlenen.

5. Financieel

Voor het gericht aanpakken van piekbelasters stelt de initiatiefnemer voor om gebruik te maken van de beschikbare budgetten voor innovatie van stallen en de gerichte (vrijwillige) opkoop van piekbelasters rondom Natura-2000 gebieden. Gezamenlijk bedragen deze budgetten a-structureel 522 miljoen. Daarnaast kan de vrijgemaakte 2 miljard voor bronmaatregelen hiervoor ingezet worden. Of dit bedrag voldoende is zal jaarlijks moeten worden geëvalueerd.

Voor het uitbreiden van natuurgebieden is structurele 300 miljoen voor natuur beschikbaar tot aan 2030. Zoals gezegd, inzet van dit geld voor natuurherstel sluit de initiatiefnemer in principe uit tenzij aannemelijk kan worden gemaakt dat dit herstel duurzaam is en niet door een blijvend te hoge stikstofdepositie na enkele jaren weer ongedaan wordt gemaakt. Dit bedrag is waarschijnlijk te beperkt voor alle ambities en zal mogelijk moeten worden aangevuld. Hierbij valt ook te denken aan inzet van

¹⁵ Meer meten, robuuster rekenen. Eindrapport van het adviescollege meten en rekenen stikstof (2020)

provinciale middelen, al moet daarbij gesteld worden dat deze per provincie fors verschillen.

Nieuwe bronmaatregelen	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Cum.
Natuurpakket		200	250	300	300	300	300	300	300	300	300	2.850
Tweede verhoging subsidieregeling sanering varkenshouderijen	75	200										275
Landelijke beëindigingsmaatregel		100	700	200								1.000
Verlagen ruw eiwitgehalte veevoer	10	21	21	21								73
Vergroten aantal uren weidegang	1	1	0,5	0,5								3
Verdunnen mest		21	42	42								105
Stalmaatregelen				35	35	35	35	35	35	35	35	280
Maatwerk piekbelasters industrie		20										20
Verkenning aanpassing BBT												0
Retrofit binnenvaart	4	12	14	16	16	5	4	4	2	2		79
Stimuleren elektrisch taxiën					7	1	1	1				10
Gerichte handhaving Adblue		2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	20
Walstroom zeevaart		4	6	2								12
Omschakelfonds	10	65	50	50								175
Mestverwerking		2	2	2	2	2	1	1	1	1	1	15
Innovatie Bouw	5	10	10									25**
Handhaving ter ondersteuning van pakket	2	4	6	8	10	10	10	10	10	10	10	90
Begroting programma DG Stikstof (incl RIVM/PBL)	18	20	7	7	7	4	3	3	3	3	3	78
SUBTOTAAL	125	682	1111	685	379	359	356	356	353	353	351	5108¹

Reeds aangekondigde maatregelen												
Natuurpakket: Natuurbank	PM	PM										125 ²
Natuurpakket: regeling natuurherstel	PM	PM										125 ³
Eerste verhoging varkenshouderij		60										60
Subsidie brongerichte verduurzaming	5	15	17	18	19	48	10	10	10	10	10	172
Effect subsidiestop ISDE												
Gerichte uitkoop piekbelasters rond N2000-gebieden	100	100	150									350
SUBTOTAAL	415	115	167	18	19	48	10	10	10	10	10	832
TOTAAL												5940

Bedragen in € miljoen

Totaalpakket stikstof zoals aangekondigd in de kamerbrief van 24 april 2020

6. Lijst van concrete beslispunten

De initiatiefnemer verzoekt de regering:

- Vast te houden aan het advies van de commissie Remkes om als doelstelling te hebben om binnenlandse stikstofemissies met 50% te reduceren in 2030
- Een gericht programma te beginnen tegen piekbelasters gebaseerd op de hierboven beschreven interventieladder waarbij uit wordt gegaan van een 50/50 verdeling van de gewonnen stikstofruimte tussen natuur en economische activiteiten.
- In plaats van herstelmaatregelen voor natuur groot in te zetten op de programmatische uitbreiding van nieuwe natuur (50.000 hectare) die zowel als buffer als als extra ondersteuning van de biodiversiteit kan dienen. Zorg in dit kader ook voor 100.000 hectare aan overgangsgebieden met relatief lage stikstofdepositie. Ga voor de begrenzing in eerste instantie uit van de oude EHS.
- Te zorgen voor een onafhankelijke wetenschappelijke autoriteit die per Natura-2000 gebied uitspraken kan doen over de effecten van het programmatische beleid om aan de instandhoudingsdoelstellingen te voldoen, en de eventuele ruimte die dit beleid oplevert voor nieuwe economische activiteiten. De autoriteit kan tevens de wetenschappelijke en juridische basis zijn van de passende beoordeling voor individuele vergunningaanvragen.
- Bij het uitgeven van stikstofruimte voorkeur te geven aan woningbouwprojecten.

- Per gebied (eventueel per cluster gebieden) een programmatische aanpak te organiseren gebaseerd op aankoop piekbelasters en uitbreiding van natuur en overgangsgebieden. Deze aanpak dient conform bovenstaande voorwaarden te geschieden waarbij steeds wordt uitgegaan van het uitgeven van stikstofruimte aan economische activiteiten gebaseerd op de ruimte die vorig jaar concreet is binnengehaald conform advies van de wetenschappelijke autoriteit.

Futselaar