

## Reflecties wet stikstofreductie en natuurherstel

Dr. R. Beunen

10-6-2020

Hierbij wil ik graag mijn reflecties delen op de voorliggende wet stikstofreductie en natuurherstel en de bijbehorende structurele aanpak stikstof. Wat mij opvalt is dat de voorgestelde aanpak:

- Op vrijwel dezelfde logica is gebaseerd als het PAS.
- Onvoldoende helpt om natuur duurzaam te herstellen
- Het de vergunningverlening onnodig complex maakt
- Financiële middelen niet op een effectieve manier inzet
- Juridische problemen gaat geven
- En het vertrouwen in de overheid ondermijnt

Wat opvalt in de bijbehorende brief die de Minister op 24 april heeft toegestuurd is dat die een **onvolledig en ten onrechte rooskleurig beeld schets van de mogelijkheden en effecten van de voorgestelde aanpak**. Dat doet sterk denken aan de wijze waarop het PAS tot stand is gekomen. We weten nu dat er een groot verschil is tussen de retoriek en de realiteit van het stikstofbeleid in het afgelopen decennium. Ondanks beloften over herstel van natuur en reductie van de stikstofdepositie is de staat van instandhouding van met name stikstofgevoelige gebieden niet verbeterd en deels zelfs verslechterd en is de depositie juist weer toegenomen.

Dat komt omdat de **focus** van het stikstofbeleid **veel te veel is gericht op vergunningverlening in plaats van op natuurbescherming** en dat **adviezen van experts en inzichten uit eerdere uitspraken van de Raad van State structureel zijn genegeerd**. Die keuze heeft geleid tot een hele reeks juridische procedures en alle bij behorende problemen en kosten. Het huidige voorstel is in grote lijnen een voortzetting van die aanpak, alleen het potentieel inzetbare budget is verhoogt.

Ik zal kort op een aantal onderdelen van de voorliggende aanpak ingaan:

Te beginnen bij de **streefwaarde**: Die is onvolledig en gaat voorbij aan de internationale verplichtingen die volgen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn. Voor **alle gebieden** moet gewaarborgd worden dat er **geen verslechtering** optreedt en **alle soorten en habitats** moeten in een gunstige staat van instandhouding worden gebracht. De focus op 50% van het areaal voor stikstofgevoelige habitats lijkt vooral een boekhoudkundige **truc om verplichtingen te minimaliseren**. Dat kan dus niet en het gaat ook voorbij aan de negatieve van stikstofdepositie effecten op alle andere gebieden en soorten, ook buiten beschermd natuurgebied.

Het **maatregelenpakket** wordt op hoofdlijnen beschreven, maar het is nu al duidelijk dat het flink **te kort schiet om de noodzakelijke reductie te bewerkstelligen**. Zelfs in het meest gunstige scenario, waarin alle maatregelen worden uitgevoerd en ook het beoogde effect hebben wordt slechts de helft van de reductie bereikt die noodzakelijk is. Bedenk dat het PAS destijds een reductie van tussen de 100 en 200 mol/ha/ja beloofde: het resultaat is een toename van de depositie geweest. Op basis van de voorliggende aanpak zijn er weinig redenen om aan te nemen dat de beloofde reductie nu wel kan worden gerealiseerd.

Op basis van ervaringen uit het verleden is nu al te voorspelen dat de realisatie van de maatregelen moeizaam gaat verlopen en dat ze niet het nu ingeschatte effect gaan hebben. De daadwerkelijke reductie van dit pakket zal dus veel kleiner zijn dan wordt beloofd. Bovendien verschilt wat nodig is sterk per gebied. In sommige gebieden is de opgave veel groter. Dat zijn precies de gebieden waar eerdere ingrepen zoals reconstructie zandgebieden en PAS de problemen alleen maar hebben vergroot.

## **Wat gaat dit betekenen voor de vergunningverlening?**

Wat opvalt is dat het nog meer een boekhoudkundige aanpak gaat worden die het steeds lastiger maakt om een geloofwaardige passende beoordeling te overleggen. Een integraal perspectief en focus op daadwerkelijke effecten ontbreekt grotendeels. Dat is juridisch risicovol.

Een belangrijk onderdeel van de aanpak zijn **Stikstofregistratiesystemen**: daarbij draait het om het identificeren, registreren en uitgeven van stikstofdepositieruimte. Zo'n systeem heeft een aantal nadelen. Ten eerste nodigt het uit tot **normopvulling**: waarbij de depositie die maximaal wenselijk is in verband met het voorkomen van een verdere achteruitgang wordt beschouwd als een soort van recht op uitstoot die maximaal benut moet worden. Daarbij wordt de rand opgezocht van wat ecologisch en juridisch toelaatbaar is en dat heeft in generieke zin negatieve gevolgen voor de stikstofdepositie in Nederland.

Bovendien zal het **vullen van die systemen heel moeilijk** gaan worden. Alleen maatregelen die aanvullend zijn aan de noodzakelijke instandhoudings- en passende maatregelen mogen daarvoor gebruikt worden. Dus eerst een forse reductie (gemiddeld dus halvering, veel gebieden nog meer) en dan kun je pas ruimte uitdelen. Dat vraagt dus op gebiedsniveau om maatregelen die ervoor zorgen dat de stikstofdepositie onder de kritische depositiewaarde komt te liggen. Die maatregelen moeten eerst worden uitgewerkt én worden gerealiseerd.

Dit registratiesysteem wordt verder gekoppeld aan de beheerplannen, wat dan ook betekent dat **eerst alle beheerplannen aangepast moeten worden**. In de huidige beheerplannen staan namelijk vrijwel geen passende maatregelen en zeker niet voldoende maatregelen om de stikstofdepositie te verminderen. Dat aanpassen is **een tijdrovend en arbeidsintensief proces**, dat niet op korte termijn gerealiseerd gaat worden. Zeker niet omdat de discussie over stikstofreductie dan op gebiedsniveau nog eens wordt overgedaan. Ter indicatie: het opstellen van de huidige generatie beheerplannen heeft door omstandigheden zo'n 10 jaar geduurd.

Gekoppeld aan de stikstofregistratiesystemen wordt voorgesteld om met **drempelwaarden** te gaan werken. Voor het inzetten van een drempelwaarde moet dan ten eerste stikstofruimte zijn, en zoals gezegd, zal dat het erg lastig worden om die ruimte te vinden als de noodzakelijke reductie van de stikstofdepositie niet wordt gerealiseerd.

Bovendien heeft de **Raad van State in haar uitspraken en adviezen bij herhaling aangegeven dat** in de huidige situatie, waarin veel soorten en habitats in een slechte staat van instandhouding zijn en de stikstofdepositie in de meeste gebieden veel te hoog is, **het hanteren van een drempelwaarde niet mogelijk is**. De kans is dus heel groot dat een nieuwe poging voor het hanteren van een drempelwaarde opnieuw zal sneuvelen in de rechtbank.

Dat brengt me bij intern en **extern salderen**. Over de mogelijkheden en mogelijke effecten van salderen is al lang discussie en de veehouderij is bijvoorbeeld bang dat "rechten" verdwijnen naar andere sectoren. Wat ik zelf vreemd vind aan deze aanpak is dat met salderen **een verleende ontheffing op een in principe verboden activiteit tot een verhandelbaar recht wordt gemaakt**. Je beloont de mensen die een vergunning hebben gekregen en diegenen die in stikstofruimte gaan handelen.

Maar goed, als stikstofruimte via transacties wordt gereduceerd dan is het in theorie een manier om de stikstofdepositie naar beneden te krijgen. Echter de **verhouding natuur – economie is hier uit balans**. Een stikstofreductie van slecht 30% is minimaal, zeker gezien de onzekerheden die er zijn bij het inschatten van bestaande en nieuwe deposities.

Verder biedt saldering **weinig mogelijkheden tot ruimtelijke sturing**. Dit salderen heeft b.v. geleid tot grotere stallen, met soms meer uitstoot vlak bij beschermd natuurgebied. Dat zijn deels de bedrijven die nu voor veel geld weer opgekocht moeten worden. **Ook is het niet eenvoudig om in termen van effecten de depositie van ammoniak en stikstofdioxiden gelijk te stellen**. In een passende beoordeling vraagt dat dus zeker aandacht.

Opvallend is ook dat de Minister voorstelt om de reductie in stikstof die kan worden bewerkstelligd dan weer **“vrijvallende ruimte”** noemt en weer wil gebruiken voor het vergunnen van stikstofemissies. Los van het feit of dit juridisch houdbaar is gegeven de noodzaak de stikstofdepositie flink te reduceren voordat je maatregelen kunt kwalificeren als aanvullend, zorgt het er dus ook voor dat **de afname van de stikstofdepositie beperkt wordt**.

Een groter probleem is dat dit systeem een **papierenwerkelijkheid creëert**, die steeds meer gaat afwijken van de daadwerkelijke situatie, dat het uitnodigt tot creatief rekenen en gesjoemel. Als gevolg daarvan is het niet uit te sluiten dat de daadwerkelijke uitstoot van NO<sub>x</sub> en ammoniak juist toeneemt, en daarmee de stikstofdepositie. **Het monitoren en controleren is een kostbare aangelegenheid en handhaving is lastig**.

Hetzelfde geldt nog meer voor het idee om het mogelijk te maken om **stikstofruimte te verlezen**. **Dat heeft niets meer te maken met het reduceren van de stikstofdepositie en vraagt een duur en juridisch kwetsbaar registratie- en handhavingssysteem**.

Al met al is wordt de stikstofaanpak hiermee juridisch complex en ecologisch risicovol. We zien **nu al grote problemen met deze aanpak**:

1. Luchthavens die niet beschikken over de juiste vergunningen en de keuze om dat niet te handhaven. Op die manier hebben overheden dus maar beperkt grip op de daadwerkelijke emissies.
2. Het zelfde zien we met alle activiteiten die onder het PAS met een melding zijn afgedaan: Volgens de minister gaat dit indicatief om een totaal van 11 mol/ha/jr. Indicatief omdat het niet precies bekend is; het kan dus nog meer zijn. Ten opzichte van de beoogde reductie is dit dus al 10%. De brief minister geeft ook meteen de juridische randvoorwaarde: *“Vanwege de natuurkenmerken van gebieden kan voor sommige meldingen gelden dat legalisatie met deze ontwikkelreserve niet mogelijk is”*. Dit betekent dus dat maatwerk nodig is en dat alleen via een passende beoordeling. Daarmee spreekt ze dus het voorstel om generiek te legaliseren al weer tegen. Het legaliseren via een regulier vergunningstraject is prima mogelijk. Het zou ook heel vreemd zijn dat de overheid verantwoordelijk is voor het regelen van de stikstofruimte hiervoor, zeker omdat bedrijven soms slim gebruikt maakten van de drempelwaarde door gefaseerd meerdere uitbreiding aan te vragen die onder de drempelwaarde bleef. Dus ipv van één maal een vergunning van 1,5 mol/ha/jr, driemaal een melding van 0,5 mol/ha/ja. Het effect op de stikstofdepositie is hetzelfde, maar het is wel eenvoudiger te regelen.
3. Een ander blijvend probleem is de vergunning verlening voor bemesten en beweiden: De Raad van State heeft in de roemruchte PAS uitspraak expliciet aangegeven dat bemesten en beweiden passend moeten worden beoordeeld. Dat betekent NIET dat deze activiteiten niet mogelijk zijn, maar dat de effecten daarvan op beschermde natuur moeten worden beoordeeld. Dat is ook logisch omdat stikstof uit een emissiearme stal via de mest alsnog in het milieu terecht kan komen. Het voorstel om deze activiteiten niet vergunningplichting te maken staat dus haaks op de uitspraak van de Raad van State.
4. Een ander probleem zijn al die activiteiten met een substantiële bijdrage aan de stikstofdepositie waar geen zicht op is omdat nooit een vergunning is aangevraagd of melding is gedaan. Dat gaat

bijvoorbeeld over kleine biomassacentrales. Volgens mij heeft niemand zich op de omvang hiervan.

5. Alle activiteiten die op basis van het PAS zijn vergund. Art 5.4 van de Wet natuurbescherming stelt namelijk dat: *Een bij of krachtens deze wet verleende vergunning of ontheffing kan worden ingetrokken of gewijzigd indien de gegevens op grond waarvan de vergunning, onderscheidenlijk ontheffing is verleend zodanig onjuist of onvolledig blijken te zijn dat, waren de juiste gegevens bekend geweest, een andere beslissing zou zijn genomen.* En dat is het geval met alle activiteiten die op basis van de passende beoordeling van het PAS zijn vergund. Ik denk dat vrijwel niemand het wenselijk vindt om die vergunningen ook daadwerkelijk in te trekken, maar het toont wel de kwetsbaarheid van een aanpak die teveel is gebaseerd op aannames – als die niet blijken te kloppen heeft dat niet alleen ecologische consequenties, maar zeker ook juridische en economische.

### **De vervuiler krijgt betaald**

Wat mij verder opvalt bij de voorgestelde aanpak is dat overheden **hele hoge kosten** moeten maken, deels om schade van het PAS te herstellen, en deels om anderen de mogelijkheid te geven om stikstof uit te stoten.

Dat brengt mij bij de vraag: **Hoe zit het met het beginsel de vervuiler betaalt?**

Dit beginsel volgt onder meer uit het EU verdrag en het is ook opgenomen in de Omgevingswet.

Nu lijken de kosten voor het oplossen van de negatieve effecten van stikstofdepositie én de kosten voor het **opzetten en draaiende houden van een complex en duur vergunningverleningssysteem** grotendeels bij de overheid te liggen. Je kunt je afvragen waarom die kosten niet – in ieder geval deels – worden verhaald op de vervuilers? Dan heb je namelijk een prikkel om de stikstofuitstoot te verminderen.

### **Wat wel doen?**

De huidige problemen zijn een direct gevolg van het in het afgelopen decennium gevoerde stikstofbeleid en dan specifiek het Programma Aanpak Stikstof. De voorliggende aanpak bouwt daar sterk op voort. Het gaat zeker op korte termijn dus geen oplossing bieden.

Het **adviescollege stikstofproblemen** heeft een gedegen en integrale aanpak uiteengezet die inzet op geloofwaardig natuurherstel, een noodzakelijke reductie van de uitstoot van NOx en ammoniak en die juridisch minder complex en risicovol is dan de voorliggende aanpak.

Bovendien presenteert het adviescollege stikstofproblemen een integrale en gebiedsgerichte aanpak, waarbij uiteenlopende maatschappelijke problemen, zoals klimaatadaptatie, de verduurzaming van de landbouw, energietransitie, behoefte aan recreatie, waterberging etc. met elkaar worden verbonden.

Het ligt dus voor de hand om het advies van het adviescollege stikstofproblemen om te zetten in beleid en regelgeving.