



Naar een evenwichtig stikstofbeleid

Het zal niemand zijn ontgaan dat de stikstofaanpak van het Kabinet en de concrete uitwerking hiervan heeft geleid tot veel commotie en onrust. In de agrarische sector is géén draagvlak voor deze aanpak en het wantrouwen tegen 'Den Haag' is er sterk door toegenomen.

Om deze situatie te doorbreken én oplossingen te bieden bespreken wij in deze samenvatting van de nota *'Naar een boervriendelijk stikstofbeleid'* de richting waarmee enerzijds recht wordt gedaan aan de verplichtingen die Nederland heeft aan de 'natuur', en anderzijds aan een vitale en toonaangevende agrarische sector in een leefbaar platteland.

Dit is de samenvatting van een uitgebreide uitwerking die bestaat uit vier delen. De oplossingsrichtingen genieten brede steun in de agrarische sector en zijn juridisch getoetst door gerenommeerde bureaus. Deze samenvatting en de uitwerkingen zijn tevens gespreksonderwerp en bron voor dhr. Remkes en zijn uitspraken in 'Wat wel kan' over het centraal stellen van de natuur en de KDW uit de wet, oplossingen voor PAS-melders en de functie van de Ecologische Autoriteit.

De voorliggende route samengevat is dan ook breed getoetst op juridische haalbaarheid naar de jongste juridische inzichten en jurisprudentie.

Van KDW naar SVI

Inmiddels is boer en burger duidelijk: De Kritische Depositie Waarde (KDW) zegt niets over de werkelijke staat van de natuur. De afgelopen droge jaren met hun gevolgen hebben dit te meer aangetoond. Daarom is beleid dat nagenoeg uitsluitend gericht is op het terugdringen van de stikstofdepositie de onjuiste en eenzijdige aanpak. De werkelijke Staat van Instandhouding (SVI) van Natura 2000 gebieden dient immers centraal te staan, met alle drukfactoren die de SVI beïnvloeden. Deze stellingname wordt bevestigd door het Planbureau voor de Leefomgeving en tal van wetenschappers.

In deze aanpak stellen we de SVI centraal. We actualiseren de gebiedsanalyses en brengen nauwkeurig in kaart welke drukfactoren er zijn op de verschillende gebieden en specifieke habitats. Ook wordt in kaart gebracht welke maatregelen en oplossingen voorhanden zijn om een verbetering van de betreffende habitat te bereiken inclusief de impact en (kosten)effectiviteit van de desbetreffende maatregel (o.a. toets aan doelmatigheid van besteding maatschappelijke middelen). Dit is overigens al verplicht in de Wnb (Wet natuurbescherming). Maatregelen kunnen bijvoorbeeld zijn; het verbeteren van het watervasthoudend vermogen, het corrigeren van de mineralenbalans of zuurgraad van de bodem, het terugdringen van stikstofdepositie, het verschalen van de bodem door het afvoeren van organische stof, en tal van andere maatregelen in en buiten de gebieden.

In dit proces heeft de Ecologische Autoriteit (EA) de belangrijke taak dit proces zorgvuldig te monitoren en te bewaken. De EA als waakhond van de daadwerkelijke uitvoering van de beheersplannen. Ook dient de EA te voorkomen dat in de nabije toekomst onhaalbare doelstellingen worden vastgelegd waarmee Nederland opnieuw in hetzelfde trechterfuiк belandt (toepassing brede maatschappelijke afweging zoals bedoeld in de Europese Vogel en Habitatrichtlijn). Deze route wordt geflankeerd door structurele bodemanalyse en een herstart van het trendmeetnet verzuring. De KDW zal niet langer in de stikstofwet staan maar functioneren als waar het voor is bedoeld, namelijk als indicator voor de ontwikkeling van de factor stikstofdepositie.

Middels deze gestructureerde en geborgde route zal een goede SVI van N2000 gebieden geborgd worden, en tot stand gebracht worden, inclusief zorgvuldige inzichtelijke verslaglegging naar de Kamer. Ook beantwoorden we hiermee aan de wettelijke verplichtingen voor wat betreft het voor- en nazorgsbeginsel en het verslechteringsverbod.

Hoe verlenen we vergunningen?

Het PAS-arrest van 29 mei 2019 verplichte Nederland tot een stop op het anticiperend uitgeven van stikstofruimte t.b.v. vergunningen en activiteiten. Kortweg; Er moet eerst een daling zijn vóór er weer ergens 'nieuwe' stikstof mag worden uitgestoten. Om vergunningen te kunnen blijven verlenen moeten we dus zorgen voor een geborgde (autonome) daling van de stikstofemissie. Er is geen wettelijke grondslag voor de mate en tempo van emissiereductie. In andere woorden, er zijn vergunning-technisch of milieu-technisch ten opzichte van de instandhoudingsdoelstellingen geen vereisten om de stikstofemissie met bepaalde percentages te laten dalen. Dit zijn politieke keuzes. Er zijn twee sporen voor de daling, te weten generiek tbv de 'deken' en gebiedsgericht. Daarnaast is er het spoor via het registratiesysteem. Voor vergunningverlening is dit laatste spoor essentieel. Het is de kunst zoveel mogelijk daling te 'vangen' in dit systeem, zodat hieruit legalisatie kan plaatsvinden, alsook de vergunningverlening uit het slop kan trekken en zelfs in gebiedseigen (tijdelijke) drempelwaarden kan voorzien.

Ondertussen zijn er steeds meer internationale onderzoeken die erop wijzen dat het uitgangspunt 'piekbelaster' nauwelijks bestaat op een afstand van meer dan 1km vanaf de bron. Dat wijst erop dat een generieke aanpak van geborgde autonome daling als beleidskeuze meer recht doet aan de wetenschappelijke achtergronden en de onzekerheden in de modellering zoals deze recent opnieuw door TNO is bevestigd.

Naast het generieke spoor is een gebiedsaanpak mogelijk in en rond de Natura 2000 gebieden waar Stikstofdepositie een essentiële of meest cruciale drukfactor is. Zeer van belang is dat de rechtspositie van boeren in en rond die gebieden zeer goed geborgd is.

In het proces m.b.t vergunningverlening is, zoals eerder vermeld registratie essentieel. Er dient nauwkeurige registratie en actualisatie van stikstof te komen, en specifiek apart voor ammoniak (NH₃) en stikstofoxiden (NO_x). Deze twee verschillende chemische gassen dienen gescheiden gehouden te worden en zijn niet uitwisselbaar. Om ruimte te creëren voor de uitgifte van vergunningen is zorgvuldige, actuele, en gescheiden registratie noodzaak!

Het is niet zozeer zaak dat de daling volledig dicht getimmerd wordt geborgd, maar de registratie ervan secuur wordt geborgd.

Hoe kan dit plaatsvinden?

Allereerst door te zorgen dat er minder stikstof in de 'deken' komt door bij voorkeur de managementmaatregelen. Dit geldt zowel voor de emissie van NH₃ als NO_x. Hiermee wordt de algemene stikstofbelasting verlaagd en de stikstof-efficiëntie vergroot. Deze daling kan niet worden benut ten dienste van de uitgifte van vergunningen maar geeft wel minder druk en mogelijk op termijn ruimte voor een gebieds-specifieke drempelwaarde bij de uitgifte van vergunningen.

Vervolgens ontstaat ruimte via het registratiesysteem door het voortdurend actualiseren van de vergunningen. De stikstofruimte van gestopte bedrijven of verminderde emissie dient te worden ingeboekt. De overheid koopt latente ruimte van boeren en bedrijven middels tenders en registreert deze. En ook middels vrijwillige opkoopregelingen wordt het registratiesysteem gevuld. Maar ook, mits dit in de vergunning kan worden afgeboekt, wanneer geproduceerd wordt met minder emissie kan dit te goede komen van het registratiesysteem en worden gebruikt om nieuwe vergunningen te verstrekken.

Bovendien is het zaak om het registratiesysteem met terugwerkende kracht (vanaf het PAS-arrest) te vullen en hiervan PAS-melders, interimers en overige kneelgevallen met voorrang te legaliseren.

Voor de verschillende stoffen NH₃ en NO_x dienen gescheiden trajecten te zorgen voor een geborgde autonome daling waarbij ook tijdens de uitgifte van vergunningen beide stoffen niet worden uitgewisseld.

Samenvattend

De route van KDW naar SVI is goed uitlegbaar, en nagenoeg iedereen zal begrijpen waaróm bepaalde maatregelen worden genomen en wat het te verwachten effect is. Daarnaast staan veel boeren klaar om mee te werken aan biodiversiteit en landschaps-ontwikkeling mits hier duurzame vergoedingen tegenover staan. Wel dient in aanmerking te worden genomen dat duurzaam efficiënt produceren in Nederland te verkiezen is boven het verminderen van de opbrengst per hectare door extensivering of inefficiëntie.

In een vol land als Nederland moeten we de modus vinden tussen de botsende belangen van natuur en biodiversiteit, de agrarische sector en voedselproductie, bouw industrie en mobiliteit. Dat kan alleen door niet uit de pas te lopen met het draagvlak in de samenleving. In de hierboven geschetste route zal de vergunningverlening duurzaam kunnen worden vlot-getrokken, van groot belang voor Nederland.

Deze samenvattende memo is gebaseerd op deel I 'Focus op SVI' en deel II 'Borging en Registratie' van 'Naar een boervriendelijk stikstofbeleid'

In het kort

M.b.t. KDW naar SVI

- Staat van Instandhouding centraal.
- Actualiseren gebiedsanalyses incl. bodemanalyses en trendmeetnet verzuring.
- In kaart brengen drukfactoren (incl. omgevingsfactoren).
- In kaart brengen onderhouds- en/of herstelmiddelen/maatregelen.
- Ecologische Autoriteit tbv monitoring/bewaking/rapportage.
- Aan de voorkant voorkomen nieuwe knellende situaties.
- Toepassing brede maatschappelijke afweging (VHR) en toets doelmatigheid maatschappelijke middelen.
- Gestructureerde en gecontroleerde uitvoer onderhoud en maatregelen, incl. aanvullend GGA.

Voldoen aan borging SVI incl. zorgvuldige verslaglegging Tweede Kamer. Beantwoording aan wettelijke verplichtingen voor wat betreft het voor- en nazorgsbeginsel en verslechteringsverbod.

M.b.t. Vergunningverlening

- Niet anticiperend uitgeven stikstofruimte.
- Autonome daling emissies zoveel mogelijk geborgd vangen in registratiesysteem.
- Zorgvuldig geborgde registratie.
- Gescheiden registratie NH₃/NO_x.
- Registratie reductie met terugwerkende kracht vanaf PAS arrest 29 mei 2019..
- Vullen registratiesysteem d.m.v. vrijwillige opkoop latente ruimte, gerealiseerde latente ruimte d.m.v. intern salderen, actualisatie vergunningen (leegstand), vrijwillige opkoop regelingen etc.
- Prioritair legaliseren bestaande situatie PAS-melders/interimmers etc.
- Solide uitgifte uit registratiesysteem.

En verder:

- Management-maatregelen t.b.v. dekenverlaging en op termijn drempelwaarde.

Waarom deze route

In deze juridisch gecheckte route, die op details nader uitgewerkt zal worden, staat de werkelijke staat van de natuur centraal. Er vind ook een knip plaats (conform VHR en Wnb) tussen het politieke doel m.b.t. de staat van de natuur en het juridische omtrent de vergunningverlening. Er wordt inzichtelijk en geborgd gewerkt aan de instandhoudingsverplichtingen en consequent gerapporteerd. Dit doet recht aan de Europese verplichtingen maar voorkomt dat sommige schakels verplichtingen niet nakomen en Nederland opnieuw klem komt te zitten. Dat maakt deze route evenwichtig en uitlegbaar.

Een route die evenwichtig en uitlegbaar is zal leiden tot draagvlak in de betrokken sectoren, samenleving en op het platteland. Daarnaast kan op een juridisch duurzame en houdbare wijze de vergunningverlening worden vlot-getrokken en wordt voorkomen dat de verschillende belangen opnieuw uit de pas gaan lopen. Met een structureel geborgde juridisch houdbare route kunnen de verschillende belangen evenwichtig naast elkaar bestaan en kan er een einde komen aan de situatie van voortdurende onzekerheid waarin de rechter steeds het laatste woord heeft.

Q & A

Q: Houden de vergunningen juridisch stand?

A: Ja, er wordt nooit meer uitgegeven dan gereduceerd is en bovendien moet reductie eerst plaatsvinden. Het registratiesysteem borgt dit en heeft tevens een koppelfunctie tussen daling, waardoor dit in de nieuwe vergunning als mitigatie kan worden gebruikt.

Q: Moet er niet eerst een algehele reductie plaatsvinden voordat er vergunningen uitgegeven kunnen worden?

A: Nee, een vergunning wordt altijd getoetst op het verslechteringsverbod (art 6.3 VHR). Echter in de praktijk wordt vaak geoordeeld dat er geen toename van depositie mag plaatsvinden. Omdat dekenmaatregelen vaak niet hard genoeg zijn te borgen en dit bovendien erg ingewikkeld is, koppelen we dit aan het registratiesysteem, waar dit altijd geborgd is. En daarnaast vind er een algehele daling plaats via generieke dekenmaatregelen, echter is dit voor vergunningverlening niet relevant c.q. doorslaggevend.

Q: Moeten we niet op niveau van KDW komen voor een goede natuurkwaliteit?

A: De KDW is slechts een indicator en zou zo ook gebruikt moeten worden. Het aan de KDW voldoen zegt feitelijk niets over de staat van de natuur.

Q: Zijn de Europese Instandhoudingsverplichtingen (VHR) op deze wijze voldoende geborgd?

A: Ja. Omdat, zoals reeds herhaaldelijk door verschillende instanties betoogd, via deze manier de daadwerkelijk staat van de natuur centraal staat en voortdurend op alle factoren wordt gemonitord en gecontroleerd.

Q: Hoe legaliseren we PAS-melders, interimers en overige knelgevallen het snelst als mogelijk?

A: Schrijf tenders uit voor het opkopen van (latente) ruimte. Selecteer de meest kosteneffectieve inschrijvingen en boek deze in het registratiesysteem. Daarnaast kan met terugwerkende kracht stoppers en andere vergunning-aanpassingen ingeboekt worden. Prioriteer vervolgens uitgifte aan PAS-melders e.d.