



# Stikstof - De crisis voorbij

## Succesfactoren om uit de impasse te komen

## Stikstof - De crisis voorbij

Sinds de gerechtelijke uitspraak in mei is duidelijk dat het probleem van overbelasting van natuurgebieden door stikstof zeer serieus is. Er bestaat geen ruimte voor nieuwe vergunningen waar uitstoot van stikstof mee is gemoeid, alvorens de instandhouding van de natuur is verzekerd. De gevolgen raken heel Nederland en een oplossing is nog altijd niet voorhanden.

Wij zien de volgende elementen als succesfactoren om uit de impasse rond vergunningen te komen én uit de deplorabele staat waarin natuurgebieden zich bevinden. Het is niet voldoende om uitsluitend rond kwetsbare natuur maatregelen te nemen, omdat de bijdrage van de achtergronddepositie in Nederland zo groot is. Het is daarbij van belang de juridische kaders goed in acht te nemen, zo leert de huidige situatie n.a.v. het arrest over de PAS. Daarom moet een aanpak voorzien in feitelijk natuurherstel in Nederland. Pas dan is er ruimte voor (duurzame!) economische activiteiten die een beperkte stikstofuitstoot leveren.

Alle sectoren moeten een aandeel leveren in de reductie van stikstofuitstoot. Er is een groot maatschappelijk probleem, en velen zullen moeten bijdragen aan oplossingen.

## Natuurherstel

De crisis kan niet worden opgelost zonder vergaand herstel van de natuur. Dat vraagt om een aanzienlijk forsere ambitie.

- Het ontbreken van een effectieve aanpak om de stikstofdepositie terug te brengen tot onder de kritische depositiewaarden is oorzaak van de stikstofcrisis. Wij stellen voor om in 2030 de kritische depositiewaarden voor natuur bereikt te hebben en de aanpak daarop te richten.
- Natuurherstel vergt een combinatie van de volgende maatregelen: herstel van het watersysteem, versneld afronden van het natuurnetwerk, robuuster maken van de natuurgebieden (in schaal en door het beperken van negatieve invloeden van buiten), realiseren van robuuste verbindingen, terugdringen van versturende invloeden op kwetsbare gebieden. Substantiële middelen en effectieve instrumenten zijn hiervoor gedurende een periode tot 2030 noodzakelijk, om daarmee resultaat te boeken op de instandhoudingsdoelen en daarmee ruimte voor andere sectoren.
- De rechter is duidelijk geweest: er kan geen vergunningsruimte worden gemaakt met compensatie achteraf. Hooguit is ter overweging om compensatienatuur nu vast te realiseren (nieuwe natuur bovenop de noodzakelijke herstelmaatregelen), die in de toekomst kan dienen ter compensatie voor projecten die in aanmerking komen om een ADC-procedure te doorlopen.
- Laten we niet vergeten dat ook andere natuurgebieden dan Natura 2000 te lijden hebben onder een overmaat aan stikstof. Ook daar spelen verzuring, verstoring van de mineralenbalans en vitaliteit van bomen. Bramen groeien snel omdat zij profiteren van veel stikstof, maar dringen veel andere soorten weg. De biodiversiteit neemt af. Dankzij het terugdringen van stikstofemissies zal de biodiversiteit ook in deze gebieden kunnen herstellen.

## Landbouw

De landbouw levert een groot aandeel in de stikstofuitstoot en zal daarom een grote reductie moeten bereiken. Agrarische bedrijven hebben ook last van de stikstofcrisis en zijn gebaat bij duidelijkheid over hun toekomstperspectief. Van belang is een integrale aanpak voor de toekomst, die zekerheid geeft aan ondernemers en ook aandacht besteedt aan opgaven voor klimaat, water, luchtkwaliteit en veerkracht in de bedrijfsvoering.

- Werk toe naar een toekomst met duurzame en gezonde bedrijven in balans met hun natuurlijke omgeving. Het Actieplan natuurinclusieve landbouw Gelderland schetst de ambitie voor een landbouw met (agro-)biodiversiteit die vergaand grondgebonden is en waar kringlopen van mineralen praktisch zijn. Het Actieplan schetst ook een aanpak om met maatwerk en stapsgewijs agrariërs te stimuleren en te faciliteren deze duurzame weg op te gaan. Geen *quick win* voor stikstof, wél het begin van een duurzame balans tussen landbouw en leefomgeving. Laten we voortvarend uitvoering geven aan het Actieplan.
- In een zone rond natuurgebieden moet actief gestuurd worden op extensieve, natuurinclusieve landbouw. Helaas is het probleem te groot en te dringend om uitsluitend op basis van vrijwilligheid intensieve veebedrijven te beëindigen. De regeling voor warme sanering zou moeten worden uitgebreid met een regeling voor opkoop of verplaatsing van veebedrijven met een piekbelasting in de directe invloedssfeer van kwetsbare natuurgebieden.
- Technische maatregelen kunnen voor de korte termijn onderdeel van de aanpak zijn, maar het is belangrijk te realiseren dat het effect daarvan alleen nooit voldoende kan zijn. Bovendien is de effectieve bijdrage zeer beperkt/ afwezig en onzeker, zo leert het recente verleden en rapportage van het CBS. De investering zal niet voor alle bedrijven rendabel en haalbaar zijn.
- Beheermaatregelen zoals voersamenstelling of -additieven kunnen op korte termijn bijdragen aan minder uitstoot, als de werking tenminste is bewezen. Voor duurzame oplossingen zal de kringloop zoveel mogelijk moeten worden gesloten.
- Ingrijpend maar onvermijdelijk is het verkleinen van de veestapel in Nederland. Een aanpak die voor lange termijn borgt dat de kwaliteit van natuur en onze leefomgeving op orde komt, is niet denkbaar zonder aanzienlijk minder landbouwhuisdieren.
- Uit de Memo stikstofdepositie op natuur, Wageningen Environmental Research, blijkt dat de combinatie van maatregelen (in alle sectoren en) in de landbouw voor zowel techniek, voor extensivering, voor reductie veestapel en voor sanering van veehouderijen rond Natura 2000 nodig is om de stikstofcrisis op te lossen.
- Aanvullende instrumenten kunnen helpen bij de transitie van de landbouw. Wij noemen ruilverkaveling ten behoeve van natuurinclusieve kringlooplandbouw en een grondbank die kan faciliteren bij extensivering.

## Verkeer, transport en luchtvaart

- Om echt verschil te maken zal een maximum snelheid van 100 km/u op alle snelwegen nodig zijn, en niet alleen in de directe omgeving van Natura 2000

gebieden. Dit is een van de meest kansrijke maatregelen om op korte termijn resultaat te bereiken en daarmee uit de impasse te komen. Bovendien is dit in het belang van klimaat, gezonde lucht en daardoor minder gezondheidsklachten, terugdringen geluid, betere doorstroming, minder verkeersslachtoffers en lagere brandstofkosten. Zeven maal winst dus. Voorwaarde is dat het effect geborgd wordt met handhaving en trajectcontrole.

- Lokaal zijn het afwaarderen van wegen en het voorkómen van automobilititeit aanvullende maatregelen met lokaal effect.
- De uitstoot door diesel van vrachtverkeer vraagt om specifieke maatregelen.
- Om de mobiliteit te beheersen en te beprijzen zijn differentiatie in tarieven naar verbruik van brandstof en naar weggebruik effectieve maatregelen.
- Hoewel de commissie Remkes nog een uitwerking zal leveren voor de bijdragen van luchtvaart, is ook om andere redenen dan stikstof beheersing en beperking van vliegverkeer belangrijk. Zowel voor het klimaat als voor onze directe leefomgeving is de luchtvaart een grote bron van CO<sub>2</sub>, geluidsoverlast en fijnstof. Openstelling van vliegveld Lelystad is zeer ongewenst. Het voorkómen van uitstoot van stikstof, van geluid, verstoring van de Veluwe en het terugdringen van energieverbruik zijn **allemaal redenen om een halt toe te roepen aan ‘Lelystad’**.
- De bijdrage van scheepvaart, een vergeten maar significante bron, noopt tot nadenken en tot actie. De scheepvaart is dus niet zonder meer een duurzaam vervoersalternatief. Ook deze sector heeft een grote opgave voor innovatie en verduurzaming.

## Bouw en industrie

- De bouwsector ondervindt grote last van de stikstofcrisis. Het is begrijpelijk dat dit als een urgent onderdeel van de stikstofcrisis wordt gevoeld. Wat in de discussie ontbreekt is waarom de bouwsector de afgelopen jaren niet heeft aangegrepen voor innovatie en verduurzaming. De bouw is nog grotendeels zeer traditioneel en levert een significant aandeel in het klimaatprobleem. Er zijn grote verbeteringen mogelijk met bijvoorbeeld prefab, minder transport, elektrisch vervoer, meer *biobased* grondstoffen en minder gebruik van primaire grondstoffen als beton. Van circulair gebruik van grondstoffen en hout toepassen in constructies tot energie-neutraal bouwen in autoluwe woonwijken: de bouw heeft vooral ook zelf veel te doen aan duurzaamheid.
- Grote bronnen van stikstofuitstoot in de industrie moeten met urgentie worden aangepakt. Voor de korte termijn kan gekeken worden naar installaties met piekbelastingen die al dan niet tijdelijk kunnen worden stilgelegd.

## Juridisch houdbaar?

Analyse door hoogleraar Natuurbescherming Kees Bastmeijer ‘Hoe verder na de PAS?’ maakt duidelijk dat er juridisch weinig listen zijn te verzinnen. In het te formuleren beleid zal rekening moeten worden gehouden met de volgende punten, om de aanpak ook juridisch houdbaar te laten zijn.

- Op korte termijn zijn er voor zwaar met stikstof overbelaste kwetsbare natuur-gebieden weinig mogelijkheden voor salderen.
- Er moet eerst op gebiedsniveau verzekerd gaan worden dat de instandhoudingsdoelstellingen gehaald kunnen gaan worden (artikel 6, lid 1 en 2 HR), daarna ontstaat ruimte voor salderen en vrijstellingen onder drempelwaarden.
- Toepassing van de ADC-toets voor majeure projecten is in uitzonderlijke gevallen mogelijk, maar ook dan kan bij compensatie in beginsel niet vooruitgelopen worden op natuurwinst.
- Vergroten van natuurgebieden (en aanwijzing van nieuwe gebieden met veel natuurpotentie) met inzet voor herstel van stikstofgevoelige natuur kan op termijn (bij aangetoond herstel) ervoor zorgen dat het Natura 2000-regime minder streng gaat werken, maar is geen oplossing voor korte termijn.
- De rechten van uitgekochte intensieve veehouderijen zijn niet beschikbaar voor saldering.

Het ter discussie stellen van Natura 2000 biedt geen oplossing en draagt daardoor niet bij aan het bereiken van houdbare en effectieve maatregelen. Overigens is het simpelweg onjuist dat Nederland onevenredig veel Natura 2000-gebieden zou hebben aangewezen t.o.v. omliggende landen. Deze zijn aangewezen omdat zij een belangrijk leefgebied voor beschermde soorten planten en dieren (kunnen) zijn. Uit de jurisprudentie blijkt duidelijk dat slechts onder specifieke voorwaarden de aanwijzing van Natura 2000-gebieden kan wijzigen. Dat kan uitsluitend aan de orde zijn als de wetenschappelijke onderbouwing onjuist zou zijn; als de waarden niet meer in het gebied voor (kunnen) komen (bijvoorbeeld door overstroming of klimaatverandering) en er alles aan is gedaan om dat te voorkomen; en als de landelijke staat van instandhouding voor een soort gunstig is en de gebiedsopgave van het ene gebied naar een ander gebied kan worden verplaatst. In Nederland doet zich die situatie jammer genoeg nog niet voor.

## Vergunningverlening vlot trekken

Om stikstofruimte te vinden zodat de vergunningverlening weer op gang kan komen, moet een maatregel snel kunnen worden ingevoerd met aantoonbaar en effectieve beperking van de emissies van stikstof. Bovendien mag niet worden gesaldeerde als de maatregel sowieso nodig was om de instandhoudingsdoelen te bereiken.

- Initiatieven die aantoonbaar niet tot uitstoot leiden, kunnen worden vergund.
- Bij projecten die in een korte periode een depositievermeerdering veroorzaken maar daarna bijdragen aan een vermindering, zoals de bouw van windmolens, moet gekeken worden naar het totaal rendement. In geval dit per saldo bijdraagt aan uitstootbeperking kan een vergunning worden verleend.
- Vergunningsruimte kan op korte termijn ontstaan door piekbronnen (veehouderij, industrie) al dan niet tijdelijk stil te leggen, tegen een vergoeding.
- Structurele verlaging van de snelheid naar 100 km/uur op alle snelwegen levert - mits gehandhaafd- emissiereductie op die ruimte kan bieden voor nieuwe vergunningen.
- Wanneer stikstofdepositie daalt door bronmaatregelen (zoals verkeersmaatregelen) moet worden onderzocht hoe die kan worden ingezet voor vergunningverlening.



- Het huidige wettelijke instrumentarium moet daarvoor waarschijnlijk worden aangepast. Op dit moment is externe saldering van een vergunningaanvraag enerzijds met een generieke maatregel anderzijds is niet mogelijk.
- Lage drempelwaarden leiden tot uitstoot die cumulatief significant kan/ zal zijn en daarom niet eerder dan nadat de duurzame instandhouding van beschermde natuur is verzekerd aan de orde kunnen zijn.
- Er is veel commotie over latente ruimte in vergunningen. Het intrekken van niet-benutte ruimte in vergunningen is noodzakelijk om het probleem niet nog verder te vergroten. Onder de PAS hadden deze rechten ook geen waarde. Dat onbenutte ruimte in ons rechtsstelsel kan worden ingetrokken, kennen we ook uit de ruimtelijke ordening en geeft dan geen aanleiding tot planschade vergoeding. De provinciale beleidsregels hanteren een redelijke termijn van 3 jaar voorafgaand aan 8 oktober 2019. Voor grondgebonden, biologische bedrijven kan een uitzondering nodig zijn als duurzame voortzetting van het bedrijf door deze beleidsregel in gevaar komt.

## Vitale natuur in ons belang

De natuur gaat nog steeds achteruit. Overdaad aan stikstof is een groot probleem voor de natuur. Het verrijkt de bodem, waardoor bijvoorbeeld de orchidee door de brandnetel wordt verdrongen. Dieren, waaronder insecten, die van de zeldzame planten leven, verdwijnen hierdoor ook. En ook de indirecte effecten van teveel stikstof zijn heel zorgelijk. Bodems verzuren waardoor er te weinig kalk beschikbaar is voor eierschalen van broedvogels. Als gevolg van een zwak skelet breken kuikens hun poten en vleugels.

Wij benadrukken het belang van een ecosysteem met diversiteit aan habitats, planten en dieren. Dat is een belangrijke levensvoorwaarde voor onze samenleving. Overmaat stikstof leidt ook tot (giftige) algenbloei in het oppervlaktewater en tot slechtere luchtkwaliteit. In de juridische strijd wordt dat nogal eens uit het oog verloren. Het gaat erom dat de natuur nu eerst structureel ontlast moet worden. Al was het maar uit welbegrepen lange termijn eigen belang. De natuur kan immers wel zonder ons, maar wij kunnen niet zonder natuur.

Natuur dient vele functies, van grondstoffen voor medicijnen, insecten voor bestuiving, vegetatie voor koolstofopslag en recreatie-landschap tot belangrijke bijdragen aan schoon drinkwater, waterbeheer en leefbaarheid bij klimaatverandering.

Los van de intrinsieke waarde die natuur ook heeft en die evenzeer bescherming verdient.



**Petra Souwerbren**

Directeur

06 2305 5791

[p.souwerbren@gnmf.nl](mailto:p.souwerbren@gnmf.nl)

**GNMF**

Jansbuitensingel 14

6811 AB Arnhem

T 026 3523740

E [gnmf@gnmf.nl](mailto:gnmf@gnmf.nl)

I [www.gnmf.nl](http://www.gnmf.nl)

IBAN NL57 INGB 0002465801

IBAN NL89 TRIO 0338 6290 25

BIC INGB NL2A

KvK 41046129

BTW 0029.89.682

