Niet alles kan overal

Eindadvies over structurele aanpak

Adviescollege Stikstofproblematiek

8 Juni 2020

Opdrachtgever	De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit Mevrouw drs. C.J. Schouten
Samenstelling	**Adviescollege Stikstofproblematiek** De heer J.W. Remkes, voorzitter De heer dr. J.J. van Dijk (vanaf 1 februari 2020) De heer prof. dr. E. Dijkgraaf Mevrouw mr. dr. A. Freriks De heer drs. G.J. Gerbrandy Mevrouw W.H. Maij MBA (t/m december 2019) Mevrouw ir. A.G. Nijhof MBA Mevrouw E. Post MMC De heer prof. dr. ir. R. Rabbinge De heer dr. M.C.Th. Scholten Mevrouw prof. dr. L.E.M. Vet Secretariaat: Lysias Advies, Amersfoort Carla de Rie, Piet Vriend, Magdeleen Sturm en Yoram Poot Adviseurs: Annemarie van Hoorn (Ministerie van LNV) Pieter Dikhoff (IPO)
Datum:	8 juni 2020

Adviescollege Stikstofproblematiek
Soesterweg 310-D
3812 BH Amersfoort

Secretariaat: Lysias Advies
T: 033 464 70 70
E: adviescollegestikstofproblematiek@lysiasadvies.nl

Niet alles kan overal

Eindadvies over structurele aanpak op lange termijn
Adviescollege Stikstofproblematiek

Inhoud Blz.

Hoofdlijn advies: Programma Nationale Natuurdoelstellingen 1

1. Inleiding 6
   - 1.1 Opdracht en eerdere adviezen 6
   - 1.2 Leeswijzer 7

2. Interpretatie opdracht, uitgangspunten en werkwijze 8
   - 2.1. Interpretatie van de opdracht 8
   - 2.2 Uitgangspunten 8
   - 2.3 Inzichten uit beleidsreconstructie 11
   - 2.4 Onderscheid NOx en NH3 14
   - 2.5 Werkwijze 16

3. Natuurherstel 19
   - 3.1 De staat van de Natura 2000-gebieden in Nederland 19
   - 3.2 Aanpak natuurherstel 22
   - 3.3 Nederlandse Natura 2000-gebieden in de context van Europa 24
   - 3.4. Natuurherstel als onderdeel van visie op het landelijk gebied 26

4. Het kan anders: Naar emissiearme landbouw 27
   - 4.1 Preambule 27
   - 4.2 Landbouw en stikstof nader beschouwd 29
   - 4.3 Doelstellingen en perspectieven voor verdere reductie van kritische stikstofemissies en -deposities vanuit de landbouw op natuur 34
   - 4.4 Redeneerlijn en advies 43

5. Verbeteren stikstofprestaties door andere sectoren 59
   - 5.1 Inleiding 59
   - 5.2 Mobiliteit 59
   - 5.3 Industrie 66
   - 5.4 Energiebedrijven 73
   - 5.5 Bouw 80

Inhoud - vervolg Blz.

6. Governance 87
6.1 Inleiding 87
6.2 Instrumentarium 88
6.3 Rollen van verschillende overheden 91
6.4 Monitoring 94

7. Juridische borging Programma Nationale Natuurdoelstellingen en gebiedspecifiek maatwerk 95
7.1 Inleiding 95
7.2 Programma Nationale Natuurdoelstellingen 95
7.3 Gebiedspecifiek maatwerk 96
7.4 Vergunningverlening en drempelwaarde 100
7.5 Overgangsperiode 101

8. Reflectie 103

9. Aanbevelingen samengevat 105

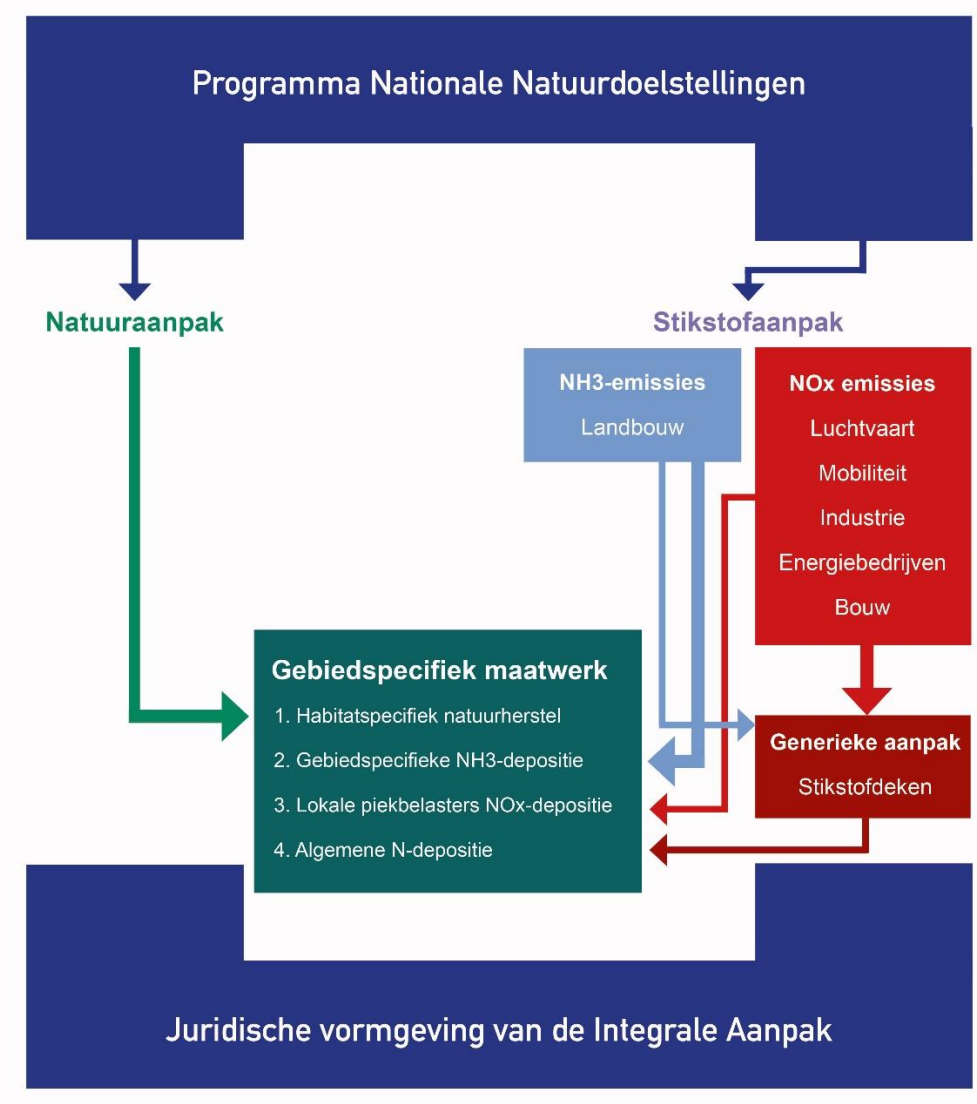
Bijlagen:
1. Gesprekspartners en geconsulteerde partijen
2. Geraadpleegde documenten
3. Beleidsreconstructie

Hoofdlijn advies: Programma Nationale Natuurdoelstellingen

Hoofdlijn advies structurele aanpak

Het Adviescollege Stikstofproblematiek heeft de opdracht gekregen de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit te adviseren over hoe om te gaan met de stikstofproblematiek in Nederland. Na het uitbrengen van het eerste advies *'Niet alles kan'*, het tussentijdse advies over *'Bemesten en beweiden in 2020'* en het *'Advies Luchtvaartsector'* is het Adviescollege van start gegaan met de tweede fase van de opdracht. Opdracht voor deze tweede fase betreft het adviseren over een structurele aanpak van de stikstofproblematiek op de lange termijn. Dit advies is verwoord in deze eindrapportage.

Dit eindadvies start met een toelichting op de hoofdlijn van de structurele aanpak. In het eerste advies heeft het Adviescollege benadrukt dat versneld natuurherstel en reductie van emissies en deposities randvoorwaardelijk zijn voor de oplossing van de stikstofproblematiek in het perspectief van natuurdoelstellingen, en daarmee voor toekomstige toestemmingverlening. Dit eindadvies beschrijft op welke wijze aan deze randvoorwaarden kan worden voldaan. De hoofdlijn van dit eindadvies is in onderstaande figuur nader geïllustreerd. De kleuren van de kopjes in de tekst hierna corresponderen met de verschillende onderdelen van deze figuur.



Het Programma Nationale Natuurdoelstellingen

Het Adviescollege formuleert als hoofddoelstelling dat het totale pakket aan aanbevelingen leidt tot een geloofwaardige, integrale en gewaarborgde programmatische aanpak die leidt tot het realiseren van de natuurdoelstellingen waaraan Nederland zich heeft gecommitteerd en die tevens onderdeel zijn van Europese afspraken. Het realiseren van deze hoofddoelstelling is randvoorwaardelijk voor het duurzaam herstellen van de balans tussen natuur en economische ontwikkeling. Het realiseren van deze hoofddoelstelling brengt twee hoofdopgaven met zich mee, die vervolgens opgedeeld zijn in deelopgaven.

1. Hoofdopgave: Aanpak Natuur

Iedere Europese lidstaat heeft zijn eigen waardevolle en kwetsbare natuurgebieden in kaart gebracht en voor de Natura 2000-gebieden doelstellingen geformuleerd. Ook Nederland is dit commitment aangegaan. Hierbij gaat het niet alleen over het in stand houden van een areaal, maar ook over het zorgdragen voor condities die de vitaliteit van de natuur vergroten. De natuuraanpak is erop gericht een landelijk gunstige staat van instandhouding te bereiken, en de kwaliteit van de aangewezen natuurgebieden te versterken, door herstel- en beheermaatregelen uit te voeren en hydrologische condities aan te passen (naast bronmaatregelen vanuit de stikstofaanpak). Ook kan onder de natuuraanpak worden bezien of er aanvullend ecologisch waardevolle gebieden kunnen worden ontwikkeld die niet tot de Europese verplichtingen worden gerekend, maar die wel passen bij de unieke Nederlandse natuur en die de robuustheid en vitaliteit van de biodiversiteit in Nederland kunnen versterken. Dit deel van het advies is nader uitgewerkt in hoofdstuk 3.

2. Hoofdopgave: De Stikstofaanpak

Om de natuurdoelstellingen in (stikstofgevoelige) natuurgebieden te kunnen realiseren, moet de stikstofdepositie tenminste teruggebracht worden tot onder de grens van de kritische depositiewaarde (KDW)[1] voor stikstofgevoelige natuur. Depositie is het gevolg van hoge concentraties stikstofverbindingen in de lucht die neerslaan op de bodem. Deze concentraties moeten omlaag door minder stikstof uit te stoten naar de lucht. Het verlagen van stikstofemissies en de daarmee samenhangende deposities vormt de kern van de structurele stikstofaanpak. Dit vraagt inspanningen in alle sectoren die stikstofemissies veroorzaken. De vereiste inspanningen voor de verschillende sectoren komen aan bod in de hoofdstukken 4 en 5.

Het Adviescollege maakt binnen de stikstofaanpak onderscheid in twee deelopgaven: de aanpak van ammoniakemissies (NH3-emissies) en de aanpak van stikstofoxidenemissies (NOx-emissies). Dit onderscheid is van belang om de volgende redenen:

- De NH3-emissies zijn het gevolg van biologische processen waarin een verscheidenheid aan stikstofverbindingen onder gereduceerde omstandigheden worden afgebroken tot ammoniak. In alle biologische systemen komt ammoniak vrij, waaronder de landbouw. Dit moet dan ook in samenhang worden bezien met het complexe bouwwerk aan doelstellingen en regelgeving voor de landbouw. Meekoppelkansen met de klimaataanpak zijn er in de vorm van reductie van methaan, als bijvangst van de reductie van ammoniak uit mest.

[1] De kritische depositiewaarde (KDW) is de grens waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van het habitat significant wordt aangetast door de verzurende en/of vermestende invloed van atmosferische stikstofdepositie. Hoe groter de overschrijding van de KDW en hoe langer die overschrijding duurt, hoe moeilijker het is om verslechtering van natuurkwaliteit te voorkomen en hoe moeilijker het is de natuurkwaliteit te herstellen.

- De NOx-emissies hangen voornamelijk samen met verbrandingsprocessen van fossiele brandstoffen en met hoge temperatuurprocessen. De sectoren die verantwoordelijk zijn voor het grootste deel van de NOx-emissies zijn ook sectoren waarvoor in het kader van beleid gericht op klimaat (EU-beleid en het Klimaatakkoord) en fijnstof (het Schone Lucht Akkoord) reeds maatregelen zijn of worden uitgewerkt. Deze maatregelen leiden ook tot verlaging van NOx-emissies. Daarnaast bevat de Europese richtlijn voor nationale emissieplafonds (NEC-richtlijn) een doelstelling voor het reduceren van NOx-emissies. Veelal is hier sprake van mee-koppeling. De aanbevelingen van het Adviescollege met betrekking tot het verlagen van NOx-emissies worden daarom in samenhang bezien met deze andere doelstellingen.

- De verspreidingsafstanden van NOx en NH3 zijn beiden weliswaar groot (meer dan 200 km), maar het verspreidings- en neerslagpatroon van NOx en NH3 verschilt sterk van elkaar (zie ook paragraaf 2.4). Hoewel de beide stikstofcomponenten gezamenlijk een samengestelde diffuse 'stikstofdeken' in de atmosfeer vormen, verspreidt NOx zich meer in de hogere luchtlagen dan NH3. De lokale concentratie van (droge) depositie is daardoor sterker voor NH3, en daarom relevant om te onderscheiden van de verdunde, uitgewaaierde (droge) en uitgeregende (natte) depositie op grotere afstand vanuit de diffuse 'stikstofdeken'. Voor NOx-emissies die bijdragen aan deze stikstofdeken is het niet zinvol om met fijnmazige ruimtelijke details te werken. Voor hele geconcentreerde NOx-emissies ('piekbelasters'[2]) is de lokale depositie wel relevant om te onderscheiden. Voor NH3-emissies is het wel zinvol om met fijnmazige ruimtelijke details te werken.

Deelopgave 2.1: Aanpak NH3-emissies

Voor de verlaging van NH3-emissies (voornamelijk landbouw) staat gedifferentieerd, gebiedspecifiek maatwerk centraal, vanwege de meer directe relatie tussen emissie en depositie. Het Adviescollege kiest daarbij voor gebiedspecifiek maatwerk waarbij een nationale doelstelling geldt van minimaal 50% reductie van binnenlandse NH3-emissies in 2030 (t.o.v. 2019). Het Rijk vertaalt de doelstelling van 50% naar een opgave per provincie. In de ene provincie zal meer nodig zijn dan in de andere. Het is aan de provincies om de opgelegde doelstelling via gebiedspecifiek maatwerk te vertalen naar doelstellingen voor gebieden, op basis van de actuele stikstofbelasting in het desbetreffende gebied, en de opgave om de depositie van stikstof op de natuur onder de kritische grens te brengen. Dit betekent dat de opgave van 50% reductie van NH3-emissies in gedifferentieerde opgaven per provincie, in de vorm van regionale stikstofemissieplafonds wordt toebedeeld.

De inspanningen van de landbouw in het kader van het Klimaatakkoord zijn specifiek gericht op de reductie van broeikasgassen en hebben slechts beperkt effect op de reductie van NH3-emissies. Gezien de door het Adviescollege geformuleerde forse opgave, vergt het terugdringen van de NH3-emissies een aanvullende inspanning. Om deze reden wordt in dit eindadvies een zwaarder accent gelegd op de landbouw en het reduceren van NH3-emissies. Deze emissies kunnen worden teruggedrongen door het mineralengebruik in de landbouw in balans te brengen.

[2] Een piekbelaster is een activiteit die NOx-emissies veroorzaakt en die in een bepaald gebied tot significant hogere deposities leidt dan de depositie afkomstig uit de achtergronddepositie uit de stikstofdeken.

Deelopgave 2.2: Aanpak NOx-emissies

Het Adviescollege kiest bij de aanpak van NOx-emissies voor een generieke aanpak, tenzij vanuit de gebiedsanalyse blijkt dat er sprake is van een ‘piekbelaster’. De totale binnenlandse NOx-emissies van alle sectoren moeten in 2030 met minimaal 50% worden teruggedrongen (t.o.v. 2019), zodat de stikstofdepositie vanuit de stikstofdeken fors afneemt. Deze 50% is inclusief het basispad (of ‘autonome pad’), dat wil zeggen: De ontwikkeling van de NOx-emissies als gevolg van vastgesteld beleid (waaronder het beleid voor klimaat, lucht- en waterkwaliteit). Voor de zogenoemde ‘piekbelasters’ betekent dit dat zij worden aangesproken op significante effecten dichtbij Natura 2000-gebieden, maar niet op marginale effecten op honderden kilometers afstand, omdat dat laatste onderdeel uitmaakt van generiek beleid.

De aanpak van NOx-emissies is van toepassing op de sectoren luchtvaart, mobiliteit, industrie, energiebedrijven en de bouw. Voor deze sectoren wordt in deze rapportage het basispad in beeld gebracht. Op grond van dit pad wordt beoordeeld of deze ontwikkeling afdoende is en evenwichtig wordt bevonden. Per sector worden zo nodig aanvullende maatregelen geadviseerd.

Gebiedspecifiek maatwerk

Het gebiedspecifieke maatwerk start – vanuit de nationale aanpak, en een provinciale vertaling daarvan – met de ecologische beoordeling en vaststelling van de opgave voor het terugdringen van *de depositie* in de inliggende Natura 2000-gebieden. Dit ecologisch oordeel wordt gebaseerd op vier elementen:

1. De stand van zaken ten aanzien van herstelmaatregelen, beheer en condities van standplaatsfactoren, zijnde niet stikstof (bijv. waterhuishouding, verstoring, versnippering, etc.)
2. De depositie afkomstig van NH3-emissiebronnen in het gebied, te beoordelen met behulp van modellen en metingen.
3. De eventuele aanwezigheid van NOx-piekbelasters en de depositie van deze piekbelasters in het gebied.
4. De depositie afkomstig van de diffuse NOx-concentraties (de ‘stikstofdeken’) boven het desbetreffende gebied (uitgaande van jaarlijkse gemiddelden en het vastgestelde NOx-emissie-reductiepad van minimaal 50%). Dit betreft de achtergronddepositie[3].

Voor het gebiedspecifieke maatwerk krijgen provincies de opdracht om herstelprogramma’s op te stellen. Waarbij voor de indeling van gebieden wordt geredeneerd vanuit logische ruimtelijke eenheden. Dat kan betekenen dat wordt aangesloten bij de indeling van Natura 2000-gebieden, of dat een samenhangende aanpak wordt ontwikkeld op provinciaal niveau (met bijvoorbeeld een onderverdeling in clusters van gebieden), waarbij zo nodig ook afstemming wordt georganiseerd met andere betrokken provincies. Deze aanpak resulteert in natuurherstelprogramma’s, bestaande uit zowel maatregelen gericht op herstel van de vitaliteit van de natuur in en om Natura 2000-gebieden, als op het verminderen van gebiedspecifieke emissies.

[3] Achtergronddepositie is de heersende depositie als gevolg van het totaal van bijdragen van alle emissiebronnen.

Het Programma Nationale Natuurdoelstellingen

Het Programma Nationale Natuurdoelstellingen betreft een nationaal programma dat doorwerkt naar provincies. Dit nationale programma en het gebiedspecifieke maatwerk van provincies moeten gezamenlijk de maatregelen waarborgen, waarmee de stikstofemissies in 2030 met 50% zijn teruggebracht ten opzichte van 2019. Het waarborgen van het herstel van de natuurgebieden voor 2050 vereist dat de condities daarvoor in 2040 zijn gerealiseerd. Dat wil zeggen dat vóór 2040 in vrijwel alle gebieden de Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarde moeten worden gebracht. De karakteristieken van de Natura 2000-gebieden zijn onderling verschillend en ook de omvang van de stikstofdepositie is lokaal verschillend. Daarom is gebiedspecifiek maatwerk nodig. Het realiseren van deze doelstelling vraagt om een forse inspanning van alle sectoren en ook zijn forse investeringen nodig, evenals vastberadenheid, koersvastheid en volharding om het doel te bereiken.

Het Adviescollege adviseert de doelstellingen in de Wet natuurbescherming vast te leggen, en tevens de verplichting op te nemen dat de minister die verantwoordelijk is voor Natuur elke twee jaar op basis van de voortgangsmonitor een geactualiseerd natuurdoelstellingenprogramma aan het parlement stuurt met maatregelen die waarborgen dat de doelstellingen worden gerealiseerd. Deze tweejaarlijkse monitor heeft zowel betrekking op het nationale programma als op de gebiedspecifieke aanpak van de provincies. Bij de monitoring wordt ook depositie vanuit het buitenland betrokken. Onderdeel van de tweejaarlijkse monitoring is – indien nodig – het formuleren van aanvullende maatregelen, als dat vanuit het halen van de ecologische doelen nodig is, om de nationale doelen in 2050 te realiseren. De tweejaarlijkse monitoring is gericht op het realiseren van de doelstelling van 50% emissiereductie in 2030, waarbij in 2030 wordt geëvalueerd of deze reductie afdoende is voor kansrijk herstel van de natuur in 2050.

Om deze maatregelen te kunnen bekostigen, adviseert het Adviescollege een stabiel begrotingsfonds in te richten met voldoende middelen tot 2040. Advies hierbij is om het Programma Nationale Natuurdoelstellingen uiterlijk per 1 januari 2022 in werking te laten treden. Dit vergt een inhoudelijke programmatische aanpak, met goede begeleiding op alle niveaus. De juridische vormgeving van deze integrale programmatische aanpak is uitgewerkt in hoofdstuk 7.

Deze aanpak is nodig voor natuurherstel. Zoals aan het begin van deze hoofdlijn aangegeven, zijn versneld natuurherstel en reductie van emissies en deposities randvoorwaardelijk voor de oplossing van de stikstofproblematiek en voor toekomstige toestemmingverlening. Aan deze randvoorwaarden moet ook worden voldaan om weer toestemming te kunnen verlenen aan nieuwe activiteiten of aan uitbreiding van bestaande activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken. Gezien de tijd die nodig is voor aanpassing van wetgeving, en voor het verkrijgen van voldoende zicht op het gegarandeerd halen van de doelstellingen, is een voortvarende aanpak van het kabinet essentieel.

1. Inleiding

1.1 Opdracht en eerdere adviezen

Het Adviescollege Stikstofproblematiek heeft de opdracht gekregen de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit te adviseren over hoe om te gaan met de stikstofproblematiek in Nederland. De opdracht aan het Adviescollege is om advies uit te brengen over oplossingen voor de problematiek die is ontstaan in het licht van de uitspraken van de Raad van State van 29 mei 2019 over het Programma Aanpak Stikstof 2015-2021, en over een daarmee samenhangende vrijstellingsregeling voor het bemesten van landbouwgronden en het beweiden van vee.[4]

Op 17 juli 2019 is de 'Regeling instelling Adviescollege stikstofproblematiek' verschenen in de Staatscourant en per die datum in werking getreden. Deze regeling beschrijft in artikel 2 dat het Adviescollege tot taak heeft de minister van LNV te adviseren over:

a. *de wijze waarop en de voorwaarden waaronder op korte termijn toestemming kan worden verleend voor ontwikkelingen die stikstofdepositie veroorzaken op daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden en legalisering kan plaatsvinden van ontwikkelingen die zijn gerealiseerd op basis van de vrijstellingen die waren verbonden aan het programma aanpak stikstof 2015-2021;*

b. *een kader, ter verzekering van een evenwichtige afweging van de belangen van verschillende sectoren en maatschappelijke belangen, dat kan worden gehanteerd voor toestemmingverlening en legalisering op grond van de geldende wetgeving en voor de prioritering bij die toestemmingverlening en legalisering; en*

c. *een nieuwe aanpak van de stikstofproblematiek die past in het streven om in de Natura 2000-gebieden een gunstige staat van instandhouding te realiseren en daartoe de voor stikstof gevoelige habitats te herstellen en die ertoe strekt om de balans tussen natuur en economische ontwikkeling te herstellen.*

Bij de formulering van de aanpak, bedoeld in onderdeel c, worden zo mogelijk ook andere schadelijke emissies betrokken en wordt in ieder geval voorkomen dat de aanpak tot een toename van andere schadelijke emissies leidt."

Op basis van de afspraken in de instellingsregeling heeft het Adviescollege een eerste advies uitgebracht over de onderdelen a en b (korte termijn). Dit advies is verwoord in de rapportage *'Niet alles kan'* van 25 september 2019.

Op 18 december 2019 bracht het Adviescollege het tussentijdse advies uit voor de korte-termijnaanpak van *'Bemesten en beweiden in 2020'*. Voor dit vraagstuk was op korte termijn een oplossing nodig, gezien het beweidings- en bemestingsseizoen van 2020.

[4] Zie voor een nadere toelichting op de aanleiding voor deze opdracht het eerste advies *'Niet alles kan'*.

In oktober 2019 heeft de minister van LNV het Adviescollege gevraagd om vervroegd advies uit te brengen over de luchtvaartsector. Het Adviescollege heeft zich bereid getoond deze vraag op zo kort mogelijke termijn op te pakken en heeft op 15 januari 2020 het *'Advies Luchtvaartsector'* uitgebracht.

Daarna is het Adviescollege van start gegaan met de tweede fase van de opdracht (onderdeel c). Opdracht voor deze tweede fase betreft het adviseren over een structurele aanpak van de stikstofproblematiek op de lange termijn. Verzoek van de minister aan het Adviescollege is om daarbij zo mogelijk ook andere schadelijke emissies te betrekken en in ieder geval te voorkomen dat de aanpak van de stikstofproblematiek leidt tot een toename van andere schadelijke emissies. Met deze rapportage brengt het Adviescollege het eindadvies uit over de structurele aanpak voor de lange termijn.

1.2 Leeswijzer

De opbouw van deze rapportage laat zich als volgt toelichten. Hoofdstuk 2 bevat een toelichting op de wijze waarop het Adviescollege de opdracht heeft geïnterpreteerd, de uitgangspunten die het Adviescollege hanteerde, en de wijze waarop het Adviescollege de tweede fase van de opdracht heeft aangepakt. In dit hoofdstuk plaatst het Adviescollege de stikstofproblematiek ook in historisch perspectief en worden enkele patronen beschreven die naar voren zijn gekomen uit de beleidsreconstructie en die mede bepalend zijn geweest voor de totstandkoming van het PAS. Hoofdstuk 3 gaat nader in op de opgave van natuurherstel. In de hoofdstukken 4 en 5 komen vervolgens de sectoren aan bod waar inspanningen vereist zijn om emissies van stikstof te reduceren. De vereiste governance en de juridische vormgeving van de structurele aanpak zijn uitgewerkt in de hoofdstukken 6 en 7. Hoofdstuk 8 bevat een reflectie op de maatregelen van het kabinet, zoals verwoord in de Kamerbrief van 24 april 2020. Dit rapport wordt afgesloten met een samenvatting van alle aanbevelingen (hoofdstuk 9).

2. Interpretatie opdracht, uitgangspunten en werkwijze

2.1. Interpretatie van de opdracht

Als gevolg van de uitspraak van de Raad van State van 29 mei 2019 kan het Programma Aanpak Stikstof (PAS) niet langer worden gebruikt voor toestemmingverlening van activiteiten die stikstofemissie veroorzaken in (de buurt van) kwetsbare Natura 2000-gebieden. De uitspraak van de Raad van State heeft er in de praktijk toe geleid dat vergunningprocedures stil zijn komen te liggen.

Het verzinnen van een 'juridische list' is, los van de vraag of die er zou zijn, in de ogen van het Adviescollege onacceptabel. De inzet van het Adviescollege is erop gericht structurele oplossingen te formuleren voor geloofwaardig en aantoonbaar herstel van de natuur, door het treffen van natuurverbeteringsmaatregelen en het reduceren van stikstofemissies en -deposities, als randvoorwaarden om te kunnen bouwen aan een duurzame economie. De huidige coronacrisis brengt met zich mee dat de behoefte aan duurzaam economisch herstel nog nadrukkelijker aan de orde is. De urgentie voor een structurele oplossing is groter dan ooit.

Voor dit eindadvies heeft het Adviescollege zich gericht op voorstellen die voor de lange termijn een structurele oplossing bieden voor de omgang met stikstofemissies en natuurhersteldoelstellingen. Daarvoor heeft het Adviescollege twee hoofdrichtingen uitgewerkt die onlosmakelijk met elkaar samenhangen, te weten: Natuurherstel in de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden en verlaging van de stikstofemissies en -depositie. Beide oplossingsrichtingen zijn essentieel als antwoord op de uitspraak van de Raad van State en om te komen tot een structurele aanpak van de stikstofproblematiek.

2.2 Uitgangspunten

Net als voor de eerder uitgebrachte adviezen, heeft het Adviescollege voor dit eindadvies een aantal uitgangspunten gehanteerd. Onderstaand kader bevat de uitgangspunten die zijn gehanteerd voor de eerder uitgebrachte adviezen. Het vervolg van deze paragraaf bevat de geactualiseerde en aangescherpte uitgangspunten, zoals deze zijn gehanteerd voor de totstandkoming van dit eindadvies.

Uitgangspunten eerder uitgebrachte adviezen

- Integrale benadering van het vraagstuk
- Besluitvorming op korte termijn richten op wat knelt (voor eerste advies) (voor advies bemesten en beweiden: aanbevelingen gericht op situaties die op korte termijn om een oplossing vragen)
- Langetermijnperspectief (voor advies luchtvaartsector)
- Bestaande wetgeving, beschikbare gegevens en feitelijke situatie (specifiek voor advies bemesten en beweiden: feitelijke relatie tussen bemesten en beweiden en daardoor veroorzaakte stikstofdeposities)
- Geloofwaardig en aantoonbaar herstel van natuur
- Evenwichtige bijdrage van alle sectoren aan oplossende maatregelen, waarbij kosteneffectiviteit in ogenschouw wordt genomen
- Het eerste advies 'Niet alles kan' geldt als kader (specifiek voor adviezen bemesten en beweiden en advies luchtvaartsector)
- Eisen aan adviezen: uitvoerbaar, redelijk en juridisch houdbaar
- Politiek aan zet voor besluitvorming

De geactualiseerde en aangescherpte uitgangspunten voor dit eindadvies zijn hierna toegelicht.

Niet alles kan

De titel van het eerste advies is onverkort van toepassing. Zoals toegelicht in het eerste advies zijn synergieoplossingen nodig, waarbij herstel van kwetsbare natuur en van biodiversiteit, reductie van stikstofemissies, de uitvoering van het Klimaatakkoord, ruimte voor economische ontwikkeling, mobiliteit en wonen zoveel mogelijk hand in hand gaan. Daarbij moet onder ogen worden gezien dat niet alles kan in ons land, zonder dat dit beperkingen voor iets of iemand oplevert. De wens om verschillende belangen zoveel mogelijk met elkaar in balans te brengen, laat onverlet dat de ruimte in Nederland beperkt is, de kwaliteit van de leefomgeving onder druk staat en consequenties van beleidskeuzen onder ogen moeten worden gezien. De structurele aanpak van de stikstofproblematiek vraagt – naast generieke maatregelen – om gebiedspecifiek maatwerk. Dat heeft het Adviescollege gebracht tot de titel van dit eindadvies *'Niet alles kan overal'.*

Ook in nieuwe context van coronacrisis is structurele aanpak stikstofproblematiek onverkort van belang.

Bij de start van het Adviescollege in de zomer van 2019 werd door iedereen gesproken over de stikstofcrisis. Na de uitspraak van de Raad van State over het PAS ontstond een complexe situatie met grote maatschappelijke gevolgen. Door de Covid-19-pandemie, die vanaf maart 2020 ook Nederland in zijn greep heeft, lijkt de stikstofcrisis naar de achtergrond verdrongen. De zorg voor de persoonlijke gezondheid, en de overbelasting van zorginstellingen en IC's, hebben de samenleving vrijwel tot stilstand gebracht met grote economische en sociale gevolgen. Door de coronacrisis is er in het publieke discours begrijpelijk minder aandacht voor de stikstofproblematiek.

De abrupte afname van economische activiteiten en van verkeersbewegingen, leidde tot mooie satellietbeelden van de snelle afname van NOx-vervuiling boven intensief gebruikte metropolen in de wereld. Eerst in China, vervolgens in Italië en ook in Nederland. De vraag kwam naar voren of hiermee het stikstofprobleem is opgelost.

In de eerste plaats wil het Adviescollege benadrukken dat deze satellietbeelden maar een deel van het stikstofprobleem laten zien: namelijk de aanwezigheid van stikstofoxiden in de lucht, die vrijkomen bij verbranding van fossiele brandstoffen. Tijdens de coronacrisis is de emissie van stikstofoxiden afgenomen. De concentraties van ammoniak in de lucht zijn de afgelopen maanden juist iets hoger dan gemiddeld. Redenen daarvoor zijn het droge weer (minder uitregenen van concentraties in de atmosfeer), meer windarme periodes (dus minder uitwaaiering) en meer oostenwind (en daarmee aanvoer vanuit Duitsland).

In de tweede plaats is er naar verwachting sprake van een tijdelijk effect. Als de samenleving en de economie weer meer bewegingsruimte krijgen, zullen de NOx-emissies ook weer toenemen. Het is voor iedereen nog ongewis in welke mate de veranderingen structureel zijn. Blijven we meer thuiswerken, wordt er minder internationaal gereisd, gaan we versneld over naar andere energievoorziening? Het Adviescollege kan op dit moment met deze mogelijk structurele veranderingen geen rekening houden en heeft als basis voor de analyses gebruikgemaakt van de beschikbare cijfers en verwachtingen van de ontwikkelingen tot 2030 zoals deze voorafgaand aan de Covid-19-pandemie beschikbaar waren. Als er wel structurele effecten van de Covid-pandemie zijn, kunnen deze betrokken worden bij de tweejaarlijkse monitoring.

Tot slot is het van nóg groter belang dat stikstof het economisch herstel na de Covid-crisis niet onnodig belemmert.

Met name de bouwsector heeft als gevolg van de impasse grote schade opgelopen, en ook voor andere sectoren geldt dat er grote problemen zijn vanwege het stilvallen van de vergunningverlening. Als de overheid 'anticyclisch' wil investeren, dan moet er dringend een aanpak komen om uit deze impasse te raken.

Het Adviescollege brengt met dit rapport het advies uit over de structurele aanpak. In de aanloop naar de uitvoering van deze lange-termijnaanpak formuleert het Adviescollege enkele suggesties om via overgangsbeleid een brug te slaan tussen de huidige werkwijze en wettelijke kaders, en de wijzigingen hierin die voorzien zijn in de structurele benadering.

Geloofwaardig en aantoonbaar herstel van de natuur

Geloofwaardig en aantoonbaar herstel van de natuur is noodzakelijk. Uitgangspunt van het Adviescollege is te adviseren over behoud en herstel van Natura 2000-gebieden door daadwerkelijke vermindering van uitstoot van stikstofoxiden (NOx) en ammoniak (NH3). Essentieel voor het slagen van de aanpak is dat gegarandeerd is dat de doelen gehaald worden. Dit betekent voldoende zekerheid voor het behalen van de doelstellingen voor Natura 2000-gebieden en het reduceren van emissies en depositie. Het gaat hierbij om een resultaatverplichting, en niet om een inspanningsverplichting of een streven.

Op basis van een ecologische analyse (zie hoofdstuk 3) komt het Adviescollege tot de doelstelling om in 2030 de binnenlandse stikstofemissies met 50% terug te brengen (ten opzichte van 2019). Het waarborgen van het herstel van deze natuurgebieden voor 2050 vereist dat de condities daarvoor in 2040 zijn gerealiseerd. Dat wil zeggen dat vóór 2040 de stikstofdepositie in de Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarde moet worden gebracht. De reductie van 50% is nodig om deze doelstelling in 2040 te bereiken. In 2030 kan vervolgens, aan de hand van een evaluatie van de geadviseerde programmatische aanpak 2020-2030, worden bepaald of natuurherstelmaatregelen en emissiereductie zullen leiden tot een depositie onder de kritische depositiewaarde in 2040, of dat er aanvullende maatregelen in de periode 2030-2040 nodig zijn. Het Adviescollege acht het cruciaal dat zowel de reductieopgave als de uitvoering van de maatregelen juridisch worden geborgd. De wetgever moet in deze borging voorzien.

Integrale benadering van het vraagstuk

De stikstofproblematiek is een complex vraagstuk dat vele dimensies en perspectieven kent, en dat vraagt om een niet-traditionele aanpak. Bij de advisering betrekt het Adviescollege daarom vijf perspectieven, te weten: natuurontwikkeling, economische ontwikkeling, wetenschappelijke inzichten, juridische overwegingen en het bestuurlijk perspectief. Deze perspectieven beschouwt het Adviescollege – in samenhang – als agenderend voor de advisering. In het eerste advies *'Niet alles kan'* zijn deze perspectieven nader toegelicht.

De opdracht aan het Adviescollege is gericht op het oplossen van de stikstofproblematiek in relatie tot Natura 2000-gebieden. De stikstofproblematiek hangt samen met andere transitieopgaven. Voor het eerste advies *'Niet alles kan'* formuleerde het Adviescollege als eerste uitgangspunt: een integrale benadering van het stikstofprobleem in samenhang met onder andere klimaatdoelen en de transitie naar duurzame energie. De stikstofproblematiek kent een nauwe verwantschap met andere milieuvraagstukken zoals fosfaatemissies, broeikasgassen en fijnstof.

Dit betekent dat het Adviescollege nadrukkelijk breder kijkt dan alleen naar het terugdringen van stikstofemissies, conform de aan het Adviescollege verstrekte opdracht om bij de formulering van de aanpak zo mogelijk ook andere schadelijke emissies te betrekken en te voorkomen dat de aanpak van reductie van stikstofemissies leidt tot een toename van andere schadelijke emissies. Wel is vanuit het Adviescollege de focus gericht op de stikstofproblematiek, waarbij is gewaakt voor afwenteling (de oplossing van stikstof veroorzaakt elders een nieuw probleem) en zoveel mogelijk op zoek is gegaan naar het koppelen aan belangen en kansen vanuit maatregelen die vanuit andere beleidsopgaven zijn of worden uitgewerkt.

Evenwichtige bijdrage van alle sectoren aan oplossende maatregelen, kosteneffectiviteit en doelbereik

Het Adviescollege hanteert het uitgangspunt dat alle sectoren, die verantwoordelijk zijn voor stikstofuitstoot, een bijdrage leveren aan oplossingen, in een evenwichtige verhouding. Het Adviescollege heeft in dit verband bewust gekozen voor het begrip ‘evenwichtig’ (en niet voor ‘proportioneel’ of ‘evenredig’). Met het begrip ‘evenwichtig’ geeft het Adviescollege aan dat het gaat om een redelijke bijdrage, waarbij kosteneffectiviteit in ogenschouw wordt genomen. Het Adviescollege relateert kosteneffectiviteit aan de te bereiken effecten in relatie tot de hoogte van de kosten.

In dit eindadvies komt nader aan bod welke bijdrage van de verschillende sectoren wordt gevraagd aan het realiseren van de hiervoor geformuleerde doelstelling van 50% emissiereductie in 2030. Hierbij merkt het Adviescollege op dat het hanteren van het uitgangspunt van een evenwichtige bijdrage ertoe heeft geleid dat in deze rapportage relatief veel aandacht wordt besteed aan de landbouw. Reden daarvoor is dat de landbouw een grote bijdrage levert aan de emissies en deposities van ammoniak. Daarnaast geldt voor andere sectoren dat primair een emissiereductie van NOx is voorzien die meegaat in het basispad van ander reeds vastgesteld beleid in het kader van klimaat, lucht- en waterkwaliteit (de afname van NOx-emissies als gevolg van reeds vastgesteld beleid). Voor de landbouw geldt dat een aanscherping van het stikstofbeleid gericht op ammoniak ook positieve effecten heeft op emissiereductie in het kader van het klimaat (methaan) en de waterkwaliteit (uitspoeling nitraat naar grond- en oppervlaktewater). Dat is ook noodzakelijk om de doelen op het gebied van klimaat en van de Kaderrichtlijn Water te halen.

2.3 Inzichten uit beleidsreconstructie

In het eerste advies heeft het Adviescollege een beleidsreconstructie van het stikstofbeleid en in het bijzonder het PAS aangekondigd, in de context van ontwikkelingen die voor het PAS relevant zijn geweest, zoals de aanwijzing en indeling van Natura 2000-gebieden. Op basis van een documentenanalyse en gesprekken met voormalig ambtenaren en bestuurders, die bij de (voor)geschiedenis van het PAS betrokken zijn geweest, heeft het Adviescollege de beleidsreconstructie opgesteld. Het overzicht van gesprekspartners is opgenomen in bijlage 1. Bijlage 3 bevat de volledige beleidsreconstructie.

Het Adviescollege ziet in de beleidsconstructie enkele patronen die mede bepalend zijn geweest voor de totstandkoming van het PAS. In onderstaand kader zijn de relevante inzichten samengevat.

Inzichten uit beleidsreconstructie

Stikstofproblematiek kent lange geschiedenis

De huidige stikstofproblematiek is niet uit de lucht komen vallen. Al sinds de jaren ’70 wordt gewaarschuwd dat stikstofbeperkende maatregelen nodig zijn om de Nederlandse biodiversiteit te beschermen. Vanaf de jaren ’80 heeft Nederland getracht om oplossingen te vinden om natuurwaarden te beschermen. Echter, er werd in toenemende mate belang gehecht aan het mogelijk maken van ruimte voor economische activiteiten. Het verenigen van economische ontwikkelingen met een robuust natuurbeleid bleek een grote opgave.

Vanaf de jaren ’90 is de totale emissie en depositie van stikstof gedaald. Deze daling is de laatste jaren afgevlakt. Het lukte Nederland onvoldoende om de stikstofproblematiek dusdanig aan te pakken, dat aangewezen soorten en habitats in een gunstige staat van instandhouding werden gebracht.

Gedurende deze decennia zijn er vooral technische maatregelen genomen om natuurbescherming en -herstel en economische ontwikkelingen mogelijk te maken. In politiek opzicht werd een uitweg gezocht in de techniek, om zowel de belangen van de natuur als het belang van economische ontwikkelingen te behartigen, en zo ‘de kool en de geit te sparen’.

Het PAS werd bedacht in een periode van economische crisis. Er was druk om te voldoen aan de Europese richtlijnen en vergunningverlening bleek complex. Een belangrijke notie is dat de ontwerpfase van het PAS werd gekleurd door de decentralisatie van het natuurbeleid en omvangrijke bezuinigingen op natuur onder het kabinet-Rutte-I (2010-2012). Deze bezuinigingen van 60% hebben het bredere beschermingsregime van Natura 2000-gebieden (zoals vastgelegd in de Natuurbeschermingswet 1998) en de ambities voor de Nederlandse natuur aangetast.

Het PAS was de ultieme poging om de spanning tussen natuurbescherming en economische ontwikkelingen weg te nemen met een programmatische aanpak: economische ontwikkelingsruimte gekoppeld aan natuurherstel. Deze aanpak was gebaseerd op de adviezen van de Taskforce Trojan en de Adviesgroep Huys, en onder andere geïnspireerd op het Nationaal Programma Luchtkwaliteit (NSL). Een programmatische aanpak zou perspectief bieden voor een oplossing van de stikstofproblematiek.

In de voorbereiding van het PAS hebben het PBL, de Raad van State en de Commissie m.e.r. diverse malen geadviseerd dat de stikstofmaatregelen nadrukkelijk moeten worden geborgd, dat goed moet worden onderbouwd hoe en wanneer de reductie van stikstofemissies gerealiseerd zal worden en dat duidelijk moest zijn op welke termijn de instandhoudingsdoelen worden behaald. Deze adviezen zijn weliswaar betrokken bij de verdere uitwerking van het PAS, maar de fundamentele boodschap: dat natuurherstel niet mag uitblijven bij het vrijgeven van ontwikkelingsruimte, is in de voorbereiding van het PAS onvoldoende opgepakt.

De Raad van State oordeelde in mei 2019 dat de relatie tussen de afname van stikstofemissie/-depositie en het vrijgeven van ruimte voor emissies in het PAS onvoldoende was aangetoond. De Raad van State oordeelde dat het PAS niet langer als basis voor toestemming voor activiteiten mocht worden gebruikt.

Desondanks heeft het PAS een aanzienlijke hoeveelheid herstelmaatregelen in gang gezet. Ook heeft de ontwerpfase van het PAS veel kennis over de staat van soorten en habitats in Natura 2000-gebieden opgeleverd.

Belemmerende factoren voor succesvolle aanpak stikstofproblematiek

Wanneer het PAS wordt geplaatst in een historisch perspectief op het Nederlandse beleid voor de bescherming van natuurwaarden én het mogelijk maken van ontwikkelingsruimte, komen enkele kernelementen naar voren die een oplossing voor de stikstofproblematiek in de afgelopen decennia hebben belemmerd. Deze elementen worden hierna toegelicht.

- *Geen echte keuzes voor de lange termijn*

  De beleidsgeschiedenis van de aanpak van de stikstofproblematiek kenmerkt zich door het in samenhang willen realiseren van tegenstrijdige ontwikkelingen: Getracht wordt om economische ontwikkelingen en natuurbescherming zo veel mogelijk op elkaar af stemmen. Nederland is er echter onvoldoende in geslaagd de balans tussen beide te vinden. Nederland heeft 'aan de voorkant' onvoldoende doorgrond wat de betekenis zou zijn van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn, waardoor een zorgvuldige afstemming met Brussel over te treffen maatregelen in Nederland tekort is geschoten. De analyses voorafgaand aan de aanwijzing van gebieden zijn onvoldoende gebleken. Maar vooral is nagelaten om – soms pijnlijke – keuzes te maken om een landelijk gunstige staat van instandhouding te bereiken. Signalen uit Brussel over de tijdige en juiste implementatie van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn hebben onvoldoende doorwerking gekregen. De neiging was om hoge ambities vast te stellen, maar realisatietermijnen vooruit te blijven schuiven en te reageren op wat op korte termijn prioriteit heeft. Bij nieuwe stappen of beslissingen om de stikstofproblematiek op te lossen, is onvoldoende stilgestaan bij de consequenties. Het gevolg hiervan is dat economische belangen en natuurbelangen niet worden afgewogen met het oog op de lange termijn, maar dat de afstemming een voortdurend veranderende papieren werkelijkheid blijft. Dit geeft onzekerheid en onvoorspelbaarheid voor alle betrokkenen. Het proces om de 'rode hexagonen' te elimineren voor het PAS is daarvan de beste illustratie. Er ontstond een hermetisch en op papier sluitend systeem, dat echter in de praktijk niet uitvoerbaar bleek, althans niet werd uitgevoerd (bijv. wat betreft het achterblijven van de uitvoering van herstelmaatregelen, de realisatie van de bronmaatregelen door stikstof-emitterende sectoren en het daadwerkelijke natuurherstel).

- *Geen integrale benadering van stikstofproblematiek*

  In het natuur- en milieubeleid van de afgelopen decennia ontbreekt het aan een integrale benadering en een samenhangende aanpak van de stikstofproblematiek. Het gaat hierbij om de bredere setting van milieumaatregelen en -beleid en om ruimtelijke keuzes. Ook in adviezen van de Commissie m.e.r. en van het PBL is hiervoor telkenmale aandacht gevraagd. Waar de focus in de jaren '80 en '90 vooral op de aanpak van nitraten lag, werd de problematiek na de adviezen van de Taskforce Trojan en de Adviesgroep Huys breder benaderd. Dat laat onverlet dat in de periode waarin het PAS werd voorbereid, een beslissing over de afschaffing van het melkquotum werd genomen, waarvan was voorzien dat dit besluit een averechts effect zou hebben op de reductie van stikstof. Daar is herhaaldelijk voor gewaarschuwd. Het is moeilijk te begrijpen hoe, na jaren van beleidsontwikkeling, in hetzelfde jaar een programma is vastgesteld dat reductie van stikstofemissies moest bewerkstelligen, en een maatregel werd doorgevoerd die deze reductie bemoeilijkt. Dit is kenmerkend voor het gebrek aan een integrale benadering van de stikstofproblematiek.

- *Gebruik van complexe systematiek*

  Nederland heeft in de afgelopen decennia moeite gehad om voor de aanpak van de stikstofproblematiek een systematiek te vinden die juridisch houdbaar, eenvoudig te hanteren en effectief was. Nederland is lange tijd wel succesvol geweest, bijvoorbeeld in het mestbeleid, en kon dit ook goed uitleggen in Brussel. Daar kwam echter een kentering in door resultaatverplichtingen die volgden uit Europese wetgeving, en meer sturing van de Europese Commissie op naleving van deze verplichtingen. Toch ging Nederland op deze lijn door.

Het PAS kan worden beschouwd als een complex instrument om de omvang en onderlinge relaties van stikstofemissie, depositie en natuurwaarden zo nauwkeurig mogelijk te berekenen, en dit als basis te laten dienen voor een nauwkeurige afstemming van ontwikkelingsruimte en herstelmaatregelen. De precieze relatie tussen stikstofemissies, depositions en natuurwaarden laat zich echter moeilijk voorspellen. Wanneer complexe rekenkundige modellen teveel als blauwdruk voor de werkelijkheid worden gebruikt – en als juridische basis van het systeem – kan in de praktijk onvoldoende rekening worden gehouden met de feitelijke effecten van stikstofdepositie op de natuur en de ontwikkelingsruimte die in het verlengde daarvan beschikbaar wordt gesteld. Bovendien is de complexe aanpak niet goed voor het maatschappelijk draagvlak omdat er veel discussie is over schijnprecisie, onzekerheid in aannames en cijfers, en over de vraag of het bedoelde effect van natuurverbetering wel echt bereikt wordt.

- *Onvoldoende borging van het natuurbelang*
  Tot slot blijkt uit de (voor)geschiedenis van het PAS dat een succesvolle aanpak van de stikstofproblematiek staat of valt met het belang dat wordt toegekend aan de goede staat van instandhouding van de natuur. Nederland heeft in de afgelopen decennia moeite gehad met het waarmaken van natuurambities en de borging van het natuurbelang. Begin jaren ’90 was Nederland in Europa koploper als het gaat om ambities voor het natuur- en milieubeleid. De jaren ’90 werden gekenmerkt door een verschuivende beleidsopvatting, namelijk van het intrinsieke belang van de natuur, naar een natuur die vooral ten dienste moet staan van de samenleving en die onderhevig is aan een bredere belangenafweging. Echter, de natuur “spreekt niet voor zichzelf” en loopt in deze afweging van belangen al snel het risico het onderspit te delven.
  Het maatschappelijk debat over de uiteenlopende belangen van economische ontwikkelingen en natuur, en over de afweging van deze belangen, is onvoldoende nadrukkelijk gevoerd. De praktijk was dat steeds niet is ingegrepen in de economische ruimte, dat andere beleidsthema’s dan natuur prioriteit kregen, en dat aandacht voor het natuurbelang achterbleef. Ook speelt een rol dat economie en ecologie in het maatschappelijk debat veelal tegenover elkaar worden gezet, terwijl deze onderwerpen en belangen om een integrale benadering en aanpak vragen.

Het Adviescollege is van mening dat uit deze beleidsreconstructie relevante lessen kunnen worden getrokken voor de toekomst en heeft bovenstaande inzichten betrokken bij de afwegingen om te komen tot aanbevelingen, zoals deze zijn verwoord in de volgende hoofdstukken.

2.4 Onderscheid NOx en NH3

Gezien de wezenlijke verschillen in ontstaan, emissie, verspreiding, depositie en effecten van NH3 en NOx voor gezondheid en natuur, acht het Adviescollege het relevant om in het kader van de stikstofproblematiek onderscheid te maken tussen de gereduceerde vorm NH3 en de geoxideerde vorm NOx. Op verzoek van het Adviescollege is over dit onderwerp een notitie opgesteld door prof. dr. W. de Vries (WUR) over *‘Verschil in gedrag en effecten van ammoniak en stikstofoxiden’.* Daarnaast is voor deze paragraaf gebruik gemaakt van de notitie *‘Onderscheid NOx en NHy’* van de ‘Taakgroep Ecologische Onderbouwing’.[5]

Ammoniak (NH3)

Ammoniak (NH3) ontstaat vanuit biologische processen waarin stikstofverbindingen (waaronder eiwithoudende biomassa) onder gereduceerde omstandigheden worden afgebroken. In alle biologische systemen komt ammoniak vrij, dus ook in de landbouw.

[5] De Taakgroep Ecologische Onderbouwing (TEO) is in 2010 ingesteld als één van de taakgroepen van het Programma Aanpak Stikstof. De TEO bestaat uit vertegenwoordigers van wetenschap, natuurbeheer en de overheid.

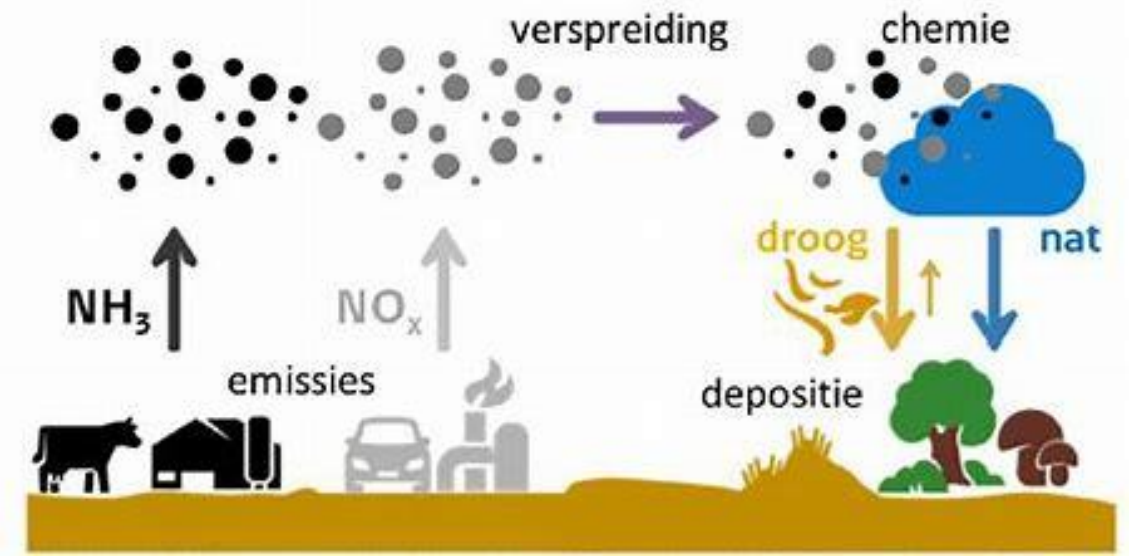
De effecten van ammoniak op de natuur zijn primair ecologisch van aard, waarbij stikstofarme natuur het meest gevoelig is. Er is primair sprake van vermesting van de bodem en het oppervlaktewater (eutrofiëring[6]). Dit geldt zowel voor NH3 als voor NOx. NH3 heeft daarnaast ook een bodem-verzurend effect door nitrificatie, en toxische effecten op de bodemfauna.

Ammoniak is een vluchtige stof die grotendeels ver kan uitspreiden alvorens het weer neerslaat, maar de hoogste concentratie van neerslag (de depositie-intensiteit, ofwel de depositie per oppervlakte-eenheid) is op beperkte afstand van de bron. Van de ammoniak die vanuit een bepaalde bron wordt uitgestoten, slaat circa 3% binnen een straal van 300 meter neer op de grond. In een straal van 500 meter is dat 5% en in een straal van 1.000 meter is dat 10%. Hoewel de meeste ammoniak dus verder weg wordt getransporteerd, en zo bijdraagt aan de stikstofdeken vanuit een veelheid aan bronnen, is de kritische belasting qua depositie-intensiteit wel geconcentreerd rond de bron in de eerste 300 meter tot circa een kilometer. De depositie-intensiteit is tot 1 km van de bron 5.000 keer hoger dan op 100 km.

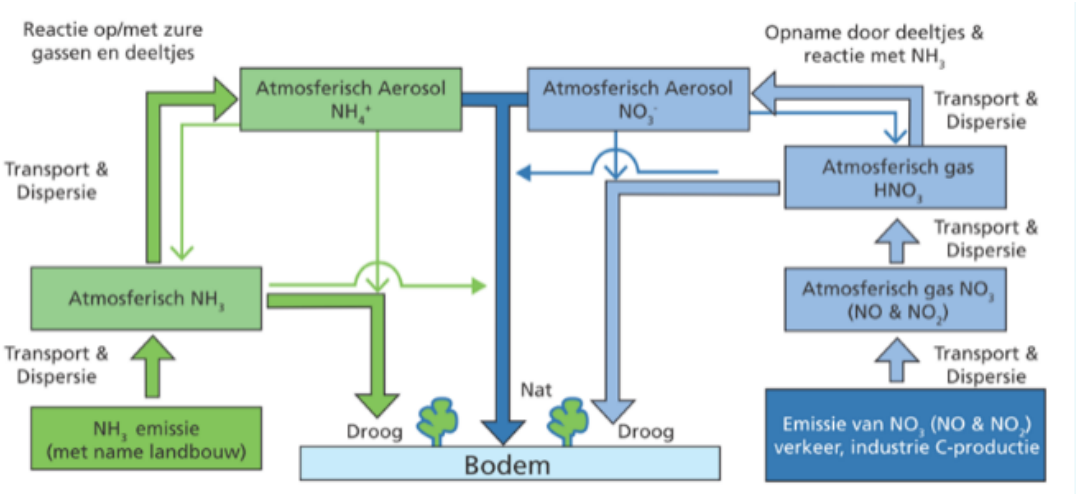
Stikstofoxiden (NOx)

De NOx-emissies hangen voornamelijk samen met verbrandingsprocessen van fossiele brandstoffen. Bij hoge temperaturen ontstaan chemische reacties tussen stikstof (N2) en zuurstof (O2) uit de lucht. In de lucht wordt de uitgestoten stikstofmonoxide (NO) vrij snel omgezet tot stikstofoxiden (NOx). De NOx-emissies komen voort uit vele bronnen uit vele sectoren. In vergelijking tot NH3 verspreidt NOx zich in hogere luchtlagen en verder weg binnen de 'atmosferische stikstofdeken' boven het land. Dit heeft deels te maken met het feit dat de droge depositie van NOx kleiner is dan die van NH3. NOx regent voornamelijk uit (natte depositie). Stikstofoxiden kunnen zo tot duizenden kilometers verder weg getransporteerd worden.

Als naar grotere afstanden vanaf de bron wordt gekeken, dan wordt zichtbaar dat op een afstand van 20 km grofweg 10% van de uitgestoten stikstofoxiden is neergeslagen en zo'n 30% van de ammoniak. Op een afstand van 250 kilometer is zo'n 40% van de NOx gedeponeerd en zo'n 80% van de NH3. In onderstaande illustraties zijn de belangrijkste routes van stikstof in de atmosfeer weergegeven.



[6] Eutrofiëring is het mineraalrijker worden, of de vermesting van oppervlaktewater. Het treedt bijvoorbeeld op in zoet water waar door uitspoeling veel meststoffen in terechtkomen, met name stikstof (ook als stikstofdepositie in de vorm van ammoniak en stikstofoxiden) en fosfaat afkomstig van mest en kunstmest uit de agrarische industrie.



Bron: Bleeker en Hensen (2015)

De verschillen tussen NH3 en NOx zijn zodanig dat het gerechtvaardigd is NH3-emissies te onderscheiden van NOx-emissies, en deze niet zondermeer als onderling uitwisselbaar te beschouwen.

In AERIUS worden stikstofoxiden en ammoniak gescheiden gemodelleerd van bron tot depositie, omdat deze stoffen zich in de lucht verschillend gedragen. Er wordt dan ook per hexagoon[7] berekend in welke verhoudingen beide stoffen neerslaan. Echter, voor het berekenen van de hoeveelheid depositie van een activiteit en het berekenen van de overschrijding van de kritische depositiewaarden worden ammoniak en stikstofoxiden bij elkaar opgeteld, omdat er geen verschillende KDW'n voor ammoniak en stikstofoxiden zijn.

2.5 Werkwijze

Ter voorbereiding op het opstellen van dit eindadvies heeft het Adviescollege een beleidsreconstructie opgesteld van het stikstofbeleid en in het bijzonder het PAS. Voor de verdere aanpak van fase 2 heeft het Adviescollege vervolgens gewerkt langs de twee hiervoor geschetste sporen, te weten: natuurherstel en emissiereductie. Voor de oplossingsrichting van natuurherstel verdiepte het Adviescollege zich in relevante literatuur, organiseerde het Adviescollege een expertsessie, voerde het Adviescollege een gesprek over natuurherstel met bestuurlijk verantwoordelijken en sprak het Adviescollege met een vertegenwoordiging van de Europese Commissie (de DG Milieu, Daniel Calleja Crespo, en enkele medewerkers). Op basis van de documentenstudie en de gevoerde gesprekken is het Adviescollege gekomen tot de analyse en aanbevelingen, zoals verwoord in hoofdstuk 3.

Voor de oplossingsrichting van emissiereductie bracht het Adviescollege per sector de feitelijke situatie in beeld van de bijdrage aan emissies en deposities op kwetsbare Natura 2000-gebieden. Het Adviescollege heeft zich hiervoor gebaseerd op informatie die door verschillende deskundigen op het gebied van stikstof en de onderzochte sectoren is aangeleverd.

[7] Een hexagoon is een basiseenheid in het grid van de kaarten in AERIUS. Hexagonen in AERUIS hebben een oppervlakte van 1 hectare.

Daarvoor heeft het Adviescollege verschillende deskundigen geraadpleegd (met name van RIVM, PBL, CBS, WUR en TNO), waarbij het Adviescollege geconstateerd heeft dat deze partijen verschillende categorie-indelingen hanteren voor de sectoren die stikstof uitstoten. Daarnaast is een verschil dat voor bepaalde sectoren gewerkt wordt met emissiecijfers en voor andere sectoren met depositiecijfers. Verklaring hiervoor is dat voor NOx de emissiecijfers het meest relevant zijn, terwijl voor NH3 de depositiecijfers belangrijker zijn. Ook de jaartallen die door RIVM, PBL of TNO als referentiedatum worden gehanteerd, zijn per onderwerp of sector verschillend.

De feitelijke situatie van de verschillende sectoren in relatie tot de stikstofproblematiek is in dit rapport zo goed mogelijk beschreven om van daaruit te kunnen bepalen wat de bijdrage per sector kan zijn aan het realiseren van een structurele oplossing van de stikstofproblematiek. Daarbij is per sector geanalyseerd wat het autonome beeld van emissiereductie is (welke reductie zal plaatsvinden op basis van wettelijk geborgde afspraken, bijvoorbeeld in Europese wetgeving, het Klimaatakkoord en het Schone Lucht Akkoord) en wat verdere reductiemogelijkheden zijn.

De onderzoekrapportages van PBL zijn steeds benut als bron voor het in beeld brengen van het basispad, tenzij deze informatie tot onvoldoende grip op de materie leidde. In die gevallen is beredeneerd gekozen voor aanvullende cijfers of voor een andere categorie- of sectorindeling. In de desbetreffende hoofdstukken en paragrafen is steeds toegelicht of de cijfers betrekking hebben op emissies of op deposities, wat wel en niet tot bepaalde sectoren wordt gerekend en is aangegeven op welk jaartal de cijfers betrekking hebben.

Per sector zijn vernieuwers, experts en belanghebbenden geconsulteerd. Gezien de corona-maatregelen, die van kracht waren gedurende de periode waarin deze consultatieronde was gepland, is gekozen voor schriftelijke consultaties, waarbij partijen in de gelegenheid zijn gesteld te reageren op elkaars inbreng. Daarnaast zijn (deels via de videoverbinding) verdiepende gesprekken gevoerd. Dat betrof zowel gesprekken met experts, met vertegenwoordigers per sector, als gesprekken met deelnemers vanuit verschillende sectoren. Het Adviescollege heeft in de schriftelijke inbreng en ook in de gesprekken veel constructieve voorstellen aangereikt gekregen en deze input benut voor de totstandkoming van dit advies. De gesprekken waren openhartig, er ontstond een constructieve dialoog tussen de verschillende gesprekspartners en over en weer was er begrip en waardering voor elkaars inbreng. Dat is een mooie basis waar de komende periode op kan worden voortgebouwd.

De uitkomsten van de schriftelijke consultaties en gesprekken vormden, samen met analyses van relevante documenten, de basis voor de analyses en aanbevelingen voor de verschillende sectoren die stikstof uitstoten (zie de hoofdstukken 4 en 5).

Het Adviescollege consulteerde vervolgens enkele juristen over het instrumentarium voor de structurele aanpak van de stikstofproblematiek. Deze inbreng is betrokken bij de totstandkoming van de hoofdstukken 6 en 7.

Op verschillende momenten heeft afstemming plaatsgevonden met het ‘Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof’.

Veel betrokkenen en belanghebbenden reikten schriftelijk hun ideeën en voorstellen aan, via het daartoe aangemaakte e-mailadres: adviescollegestikstofproblematiek@lysiasadvies.nl. Via deze route ontving het Adviescollege meer dan 220 inzendingen met suggesties voor de aanpak van de stikstofproblematiek. Het Adviescollege dankt de inzenders daar hartelijk voor en heeft deze input betrokken bij de afwegingen om te komen tot aanbevelingen.

Het Adviescollege heeft op basis van de binnen het Adviescollege beschikbare deskundigheid en alle aangereikte inbreng intensief van gedachten gewisseld over mogelijke oplossingsrichtingen en dit eindadvies opgesteld.

Het overzicht van gesprekspartners en van de (schriftelijk) geconsulteerde partijen is te vinden in bijlage 1. Dit overzicht bevat ook de gesprekspartners voor de beleidsreconstructie. Een beschrijving van de geraadpleegde documenten is opgenomen als bijlage 2. Bijlage 3 bevat de volledige beleidsreconstructie.

3. Natuurherstel

3.1 De staat van de Natura 2000-gebieden in Nederland

Opdracht aan het Adviescollege is om te adviseren over een nieuwe aanpak van de stikstofproblematiek die past in het streven om in de Natura 2000-gebieden een gunstige staat van instandhouding te realiseren en daartoe de voor stikstof gevoelige habitats te herstellen. Versneld natuurherstel en reductie van emissies en deposities zijn randvoorwaardelijk voor de oplossing van de stikstofproblematiek om weer toestemming te kunnen verlenen aan nieuwe activiteiten of aan uitbreiding van bestaande activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken.

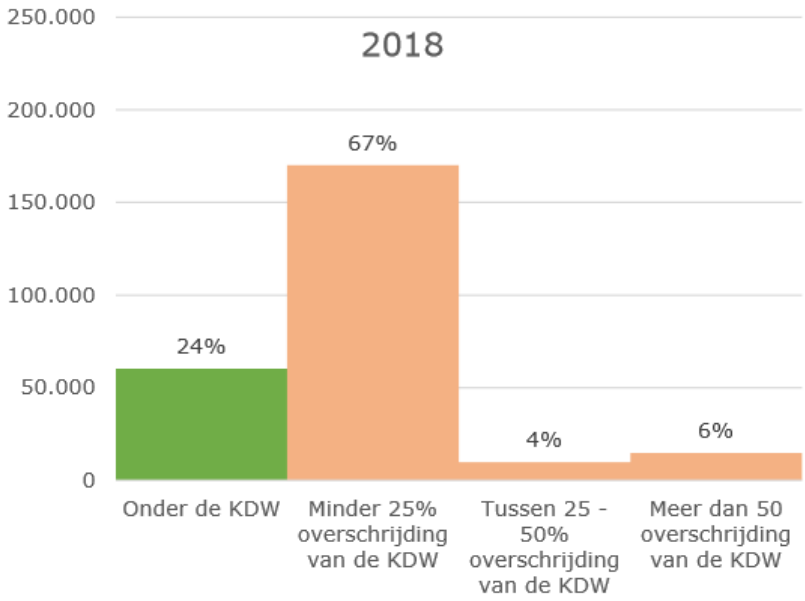
Het Adviescollege beschouwt het als zijn taak aanbevelingen te doen die ervoor zorgen dat de doelstellingen, zoals verwoord in de Vogel- en Habitatrichtlijn zullen worden behaald. Momenteel voldoen de Nederlandse natuur en in het bijzonder de Natura 2000-gebieden niet aan de vereisten van deze richtlijnen. Sterker nog: Het is duidelijk dat met het tot dusver gevoerde beleid de doelstellingen niet binnen bereik zullen komen. Het Adviescollege is ervan overtuigd dat forse extra inspanningen en investeringen in natuurherstel nodig zijn om de natuurdoelstellingen te realiseren.

Het bereiken van een gunstige staat van instandhouding (van stikstofgevoelige soorten en habitats onder de Vogel- en Habitatrichtlijn) heeft betrekking op het nationale niveau, dat niet beperkt is tot de Natura 2000-gebieden. Voor het halen van de natuurdoelen is in de eerste plaats reductie van depositie nodig, evenals maatregelen voor natuurherstel. Zonder depositiereductie is het, wat natuurherstel betreft, ‘dweilen met de kraan open’. Reductie van depositie is nodig, maar zal onvoldoende zijn als dit niet wordt gecombineerd met natuurherstel.

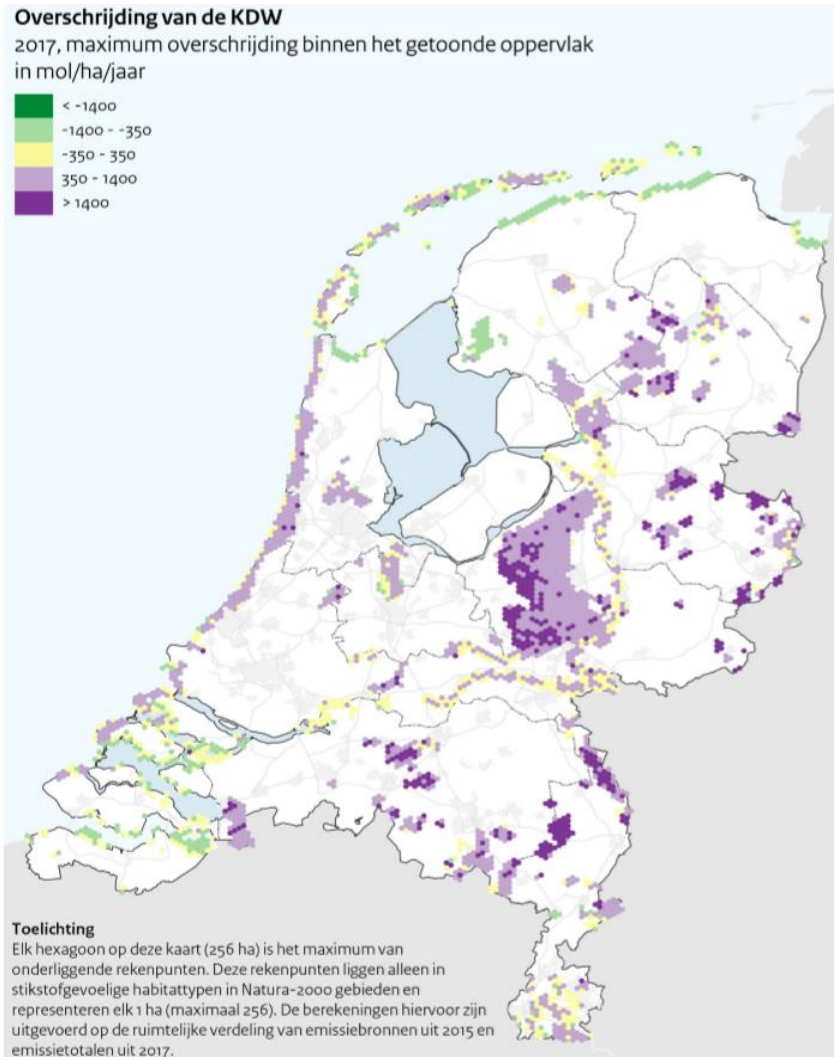
Het behalen van de natuurdoelen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn is nooit alleen afhankelijk geweest van de Natura 2000-gebieden. Ook de andere natuur in ons land is essentieel voor het behalen van die doelen. De natuur is een complex systeem waarbij niet te veel gedacht moet worden in hokjes van Natura 2000. Ecologisch is dat onderscheid ook niet zo belangrijk. Niettemin is het juridisch natuurlijk wel zaak te focussen op de Natura 2000-gebieden. En met de juiste combinatie van generiek en specifiek beleid zal de gehele natuur in Nederland profiteren.

De natuur kan pas duurzaam in een goede staat komen, wat stikstof betreft, als deze onder de kritische depositiewaarde (KDW) komt. De KDW is de grens waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van de habitat significant wordt aangetast door de verzurende en/of vermestende invloed van atmosferische stikstofdepositie. In Nederland zijn 130 van de 161 Natura 2000-gebieden stikstofgevoelig. In 2018 heeft 24% van de hectares stikstofgevoelige natuur een belasting onder de KDW. De meest recente berekening van het RIVM is dat in 118 Natura 2000-gebieden de KDW wordt overschreden.

De mate van overschrijding is weergegeven in onderstaande afbeeldingen.



(Bron: RIVM, 2020)

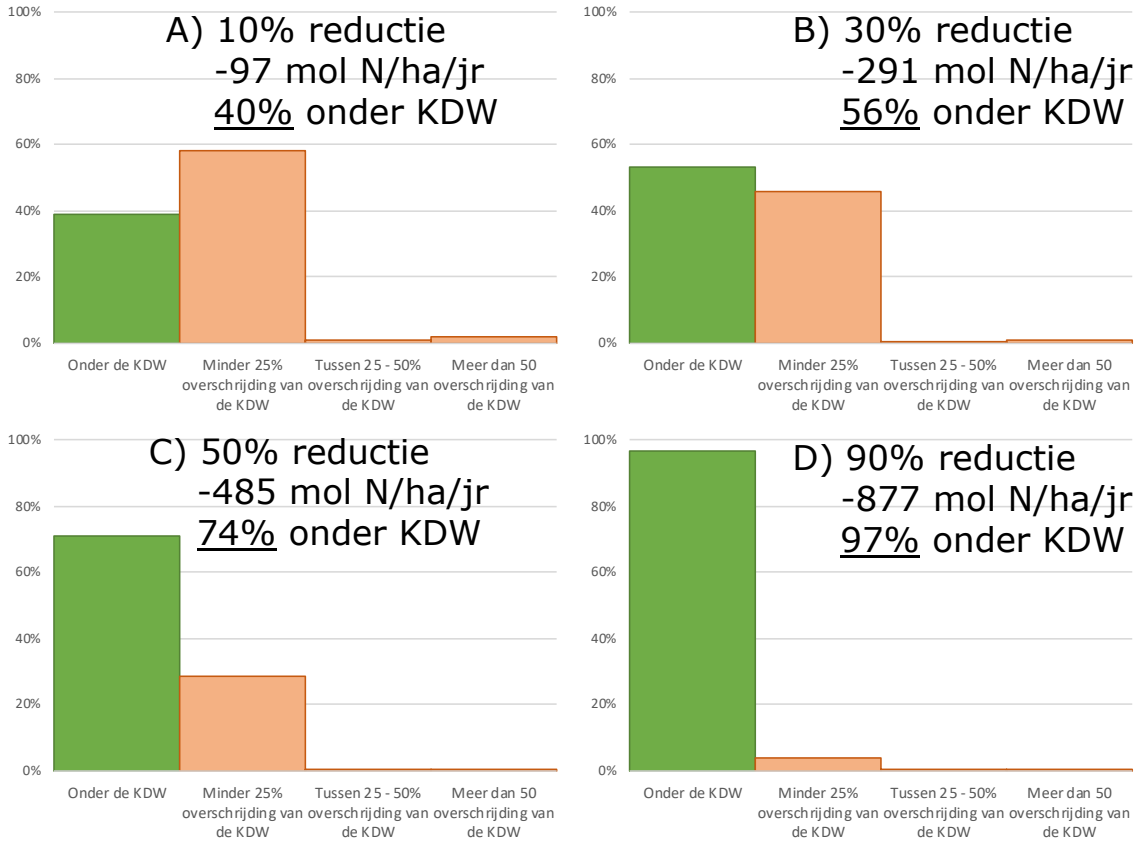


(Bron: RIVM, 2020)

Door emissiereductie neemt het percentage Natura 2000-gebieden af waar de KDW wordt overschreden. De PAS-uitspraak van de Raad van State en het arrest van het Europese Hof van Justitie over de PAS-systematiek hebben bevestigd dat Nederland eraan gehouden is om een gunstige staat van instandhouding te realiseren en daartoe de voor stikstof gevoelige habitats te herstellen. Daarnaast zijn de doelen, die zijn overeengekomen in de Europese richtlijn voor nationale emissieplafonds (NEC-richtlijn), wettelijke verplichtingen waaraan lidstaten zich moeten houden. Nederland heeft zich hier in Europees verband aan gecommitteerd.

In de onderstaande figuren is in beeld gebracht wat de ontwikkeling is in het oppervlakte stikstofgevoelige natuur waar de KDW wordt overschreden als de andere EU-lidstaten zich aan de NEC-verplichting houden (afname buitenlandse emissies is reeds verwerkt) en Nederland de binnenlandse emissies met 10%, 30%, 50% en 90% reduceert.

Oppervlak met overschrijding KDW na emissiereductie NL-bijdrage
(incl. afname buitenlandse emissies conform NEC-richtlijn)



(Bron: RIVM, 2020)

Voor het langetermijnbeleid zijn concrete doelen nodig, met daaraan gekoppeld plannen voor passende, juridisch geborgde, tussendoelstellingen. In het komende decennium (2020 – 2030) zal landelijk een reductie van de stikstofuitstoot noodzakelijk zijn. Uitgaande van een mediane KDW van circa 1.100 mol N/ha/jr en een mediane depositie van circa 1.600 mol N/ha/jr, is een depositiereductie van 500 mol N/ha/jr nodig, oftewel: een depositiereductie van circa 33% (Gies et al,. 2019[8]).

[8] Gies, E., Kros, H. & Voogd, J.C. 2019. Inzichten stikstofdepositie op natuur. Wageningen Environmental Research. https://www.wur.nl/upload_mm/9/7/b/0e3bba36-5a6f-46c7-b442-ef7d64ebd93c_inzichten-stikstofdepositie-op-natuur-wenr.pdf, p.13.

Het realiseren van deze depositiereductie vereist – bij een buitenlandse emissiereductie conform de NEC-richtlijn – een binnenlandse emissiereductie van circa 50% (Gies et al., 2019; De Vries, 2020[9]).

Het Adviescollege formuleert – gezien de vereiste depositiereductie – als doelstelling om de binnenlandse stikstofemissies in 2030 met 50% te reduceren (ten opzichte van 2019). Deze reductie leidt tot een beschermingsgraad (geen overschrijding van de kritische depositieniveaus) van 74% van de stikstofgevoelige gebieden.

De gewenste ontwikkeling zal ook na 2030 moeten worden voortgezet, waarna de positieve trend zich doorzet om vóór 2040 in de aangewezen Natura 2000-gebieden de stikstofdepositie onder de KDW te brengen en de natuurgebieden zich voor 2050 kunnen hebben hersteld.

In het maatregelenpakket van het kabinet, zoals verwoord in de Kamerbrief van 24 april 2020, wordt voor natuurherstel gewerkt met de volgende streefwaarde: *"50% van de hectares stikstofgevoelig natuurareaal binnen Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarde (KDW) in 2030".* Door PBL en RIVM is de opgave gevalideerd als 26% reductie van de binnenlandse stikstofemissies, oftewel 255 mol depositiereductie N/ha/jr.

Het Adviescollege is van mening dat een meer ambitieuze doelstelling nodig is om de natuurdoelen te realiseren. Een halvering van de binnenlandse stikstofemissies in 2030 wordt gezien als een noodzakelijke randvoorwaarde om natuurherstel in de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden te kunnen realiseren, en is ook nodig om te voorkomen dat toestemmingverlening aan nieuwe activiteiten of aan uitbreiding van bestaande activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken, door een overschot aan stikstof wordt belemmerd. Alleen robuust herstel van Natura 2000-gebieden zal de mogelijkheden voor toestemmingverlening voor economische activiteiten verbeteren. Dit betekent overigens niet dat in elk gebied uitgegaan moet worden van een halvering. Soms zal meer en soms zal minder nodig zijn.

Om de doelstellingen te halen, moeten er maatregelen worden getroffen om ervoor te zorgen dat de stikstofuitstoot aan de bron fors afneemt, waardoor de depositie op kwetsbare natuurgebieden afneemt. Daarvoor worden in de volgende hoofdstukken aanbevelingen gedaan.

In de tweejaarlijkse monitoring dient te worden bezien wat de effecten zijn van de emissiereductiemaatregelen in combinatie met de natuurherstelmaatregelen. Het is mogelijk dat uit deze monitoring volgt dat aanvullende maatregelen nodig zijn om het doel van emissiereductie van 50% in 2030 te halen.

3.2 Aanpak natuurherstel

Een overschot aan stikstofdepositie is een langdurig, aanhoudend probleem dat niet gemakkelijk te herstellen is. De doorwerking van de vermesting en de verzuring op natuurgebieden is enorm. Ieder landschapstype heeft een eigen (adaptieve) aanpak nodig. Duurzaam natuurherstel vraagt in vrijwel alle natuurgebieden om een serieuze inspanning. De mogelijkheden en de termijnen waarbinnen de situatie is te beïnvloeden, verschillen sterk per gebied.

[9] De Vries, W., 2020. Bouwstenen voor nieuw stikstofbeleid. Milieu Dossier 2020, April: 37-43.

Zo is er in natte natuurgebieden met kennis en de juiste maatregelen op relatief korte termijn veel mogelijk, terwijl herstel in droge natuurgebieden een stuk ingewikkelder is. Daarnaast is er ook sprake van differentiatie per systeemtype en is herstel op veengronden bijvoorbeeld veel ingewikkelder dan op zandgronden. Enerzijds is er op korte termijn veel mogelijk als flink geïnvesteerd wordt in natuurherstel (altijd in combinatie met bronmaatregelen). Anderzijds is het ingewikkeld om tot volledig herstel te komen van bijvoorbeeld het bodemleven. Hiervoor zijn zeer ingrijpende maatregelen nodig en kan de herstelperiode lang zijn.

Het Adviescollege is ervan overtuigd dat grote extra investeringen in natuurherstel nodig zijn om te zorgen voor goede natuurcondities en om de natuurdoelstellingen te kunnen halen. Het is nodig om in te zetten op het robuuster maken en beter verbinden van natuurgebieden. Het voornaamste kenmerk van robuuste gebieden is het op lange termijn waarborgen van een gezonde en duurzame leefomgeving voor stikstofgevoelige soorten en habitattypen.

Voor robuuste natuur zijn (naast de maatregelen voor het reduceren van emissies) maatregelen nodig om de opgelopen schade op de natuur te herstellen. Dat kan voor een deel gebeuren door het afplaggen van bodemlagen, het aanbrengen van steenmeel, en vooral door het treffen van hydrologische maatregelen. Dit zijn maatregelen die de meest schadelijke effecten (tijdelijk) verminderen, waarbij voor het afplaggen geldt dat deze maatregelen een afnemende meeropbrengst hebben. Dat wil zeggen dat de eerste keer afplaggen effectief is, maar als deze maatregel een tweede of derde keer wordt herhaald, neemt het effect van deze maatregel steeds verder af. Sterker nog, afplaggen kan dan zelfs meer ecologische schade aanbrengen. Hiermee wordt dus geen structurele oplossing geboden voor de stikstofproblematiek.

De sleutel voor systeemherstel ligt niet alleen in de Natura 2000-gebieden zelf, maar ook in het Natuurnetwerk Nederland (NNN) en de overige natuur in Nederland. Van belang is het vraagstuk te bezien vanuit het bredere perspectief en in samenhang met de grote opgaven die aan de orde zijn, te weten: de transitie van de landbouw, de opgave van waterbeheersing en -berging, klimaatadaptatie, de transitie naar duurzame energie en behoud van de kwaliteit van de leefomgeving. Het herstel van de biodiversiteit is een opgave van vergelijkbare omvang. Er is een integraal ontwerp nodig waarbij een brede benadering van natuur wordt gehanteerd.

Zoals in de vorige paragraaf inzichtelijk is gemaakt, is voor veel Natura 2000-gebieden een forse reductie van de depositie vereist, om onder de KDW te komen. Na het herstel van de gunstige voorwaarden voor de natuur, moet de natuur het weer zelf kunnen doen. Om de kwetsbaarheid van de natuur te verminderen, is het van belang dat de natuur robuust en veerkrachtig is en tegen een stootje kan. Daarvoor zijn toereikende overgangsgebieden rond natuurgebieden en onderlinge verbindingen (corridors) van belang. De overgangsgebieden en verbindingen bevorderen de kwaliteit van de natuur en zorgen ervoor dat de doelstellingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn kunnen worden bereikt.

In de overgangsgebieden zou – op basis van een integrale afweging – ruimte moeten zijn voor landbouw, natuurinclusief wonen, recreatie/toerisme en energietransitie, zodat de aanliggende natuurgebieden worden beschermd en daarmee de kwaliteit van de natuur wordt bevorderd. Daarbij is het van belang te beseffen dat voor elk van deze overgangsgebieden gebiedspecifiek maatwerk nodig is, en dat ‘niet alles kan, en zeker niet overal’. Dit komt voor de landbouw nader aan bod in het volgende hoofdstuk.

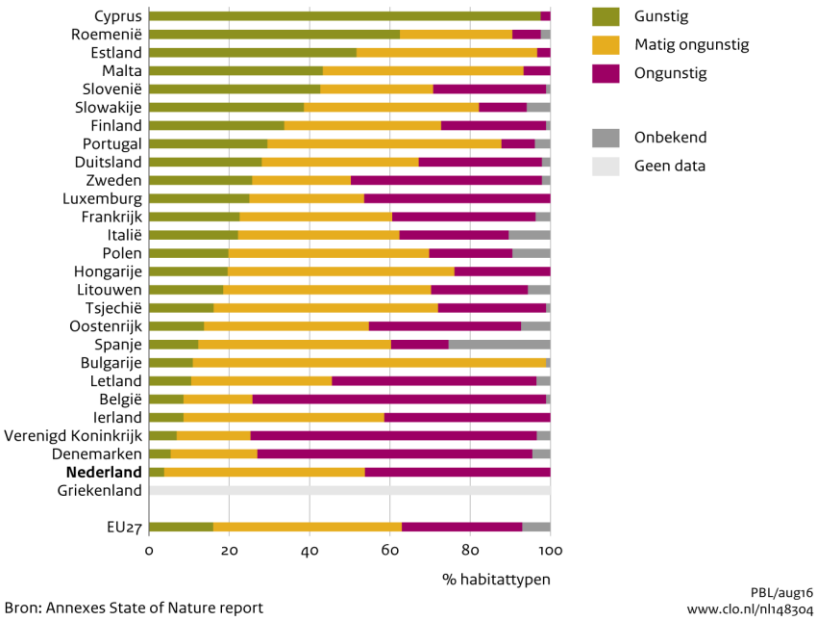
In deze overgangsgebieden is het concept van het landgoed een model om de kwaliteit van het gebied duurzaam te bevorderen. De aard van de economische activiteiten tasten de kwaliteit van het gebied niet aan en met de opbrengsten van de economische activiteiten kan dit gebied in stand gehouden worden. Daarbij moet voorkomen worden dat hier toch weer alles kan. Dit betekent dat heldere keuzes moeten worden gemaakt wat betreft de gewenste ontwikkeling in de overgangsgebieden, en wat daar wel en niet is toegestaan.

Een andere wijze waarop de natuur meer robuust gemaakt kan worden (naast de overgangsgebieden en verbindingszones/corridors) is het uitbreiden van natuur, zonder dat deze gebieden de beschermde status van Natura 2000-gebied krijgen. Het is zaak om minder eenzijdig naar onze natuur te kijken en niet alleen in hokjes van de Natura 2000-gebieden te denken. Zo zijn er mogelijkheden om te investeren in 'nieuwe' voor Nederland karakteristieke en passende (delta)natuur. De veerkracht neemt toe als natuurgebieden vanuit de kernen beter worden ingebed in de omgeving. Daarvoor is bijvoorbeeld de 'Nationale Parken Nieuwe Stijl' van de Commissie Realisatie Natuurverkiezing een interessante gedachte. Inbedding in de omgeving is ook een van de uitgangspunten van het Deltaplan Biodiversiteit.

3.3 Nederlandse Natura 2000-gebieden in de context van Europa

Nederland is bij de aanwijzing van Natura 2000-gebieden niet strenger geweest dan andere Europese lidstaten (zie ook bijlage 3). In Nederland is 15% van het grondgebied aangemerkt als Natura 2000-gebied. Daarmee zit Nederland onder het EU-gemiddelde van 18%. Daarnaast zijn er ook andere landen die net als Nederland relatief kleine natuurgebieden hebben aangewezen als Natura 2000-gebied. In een aantal gevallen hebben deze kleine gebieden in Nederland meer toegevoegde waarde dan grote gebieden, omdat een groot deel van de biodiversiteit juist voorkomt in kleinere Natura 2000-gebieden. Net als veel andere Europese landen heeft Nederland problemen met het behalen van de landelijk gunstige staat van instandhouding. De staat van de natuur in Nederland is slechter dan in veel andere EU-lidstaten, zoals is te zien in de onderstaande figuur.

Staat van instandhouding van habitattypen in EU27, 2007 – 2012



Bron: Annexes State of Nature report

PBL/aug16
www.clo.nl/nl148304

De specifieke problemen in Nederland met het behalen van de instandhoudingsdoelen zijn het gevolg van een klein en dichtbevolkt land, met de hoogste landbouwdierendichtheid van Europa, waardoor de algehele druk op de natuur groot is. Daarnaast is sprake van een van oudsher hoge stikstofdepositie waardoor de kwaliteit en de herstelcapaciteit van de natuur zijn afgenomen.

Dit is ook de verklaring dat de Nederlandse situatie niet kan worden vergeleken met bijvoorbeeld Duitsland.[10] In Nederland is de bodem verzadigd en zijn er stikstofoverschotten vanuit het verleden. Een drempelwaarde moet in overeenstemming zijn met de specifieke condities van de ontvangende omgeving. Dat Duitsland nu een hogere drempelwaarde kan gebruiken, komt dus niet door een strengere implementatie in Nederland, maar door de verzadiging van de Nederlandse bodem met mineralen, waaronder stikstof. Dit geeft ook aan dat een hogere drempelwaarde alleen juridisch mogelijk is, als Nederland erin slaagt de depositie fors te verminderen.

Het Adviescollege neemt de doelen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn en de aangewezen Natura 2000-gebieden als vertrekpunt. Op grond van de Habitatrichtlijn en de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie kan slechts in twee gevallen de omvang en begrenzing van Natura 2000-gebieden worden gewijzigd:

- als aangetoond kan worden dat bij de aanwijzing een wetenschappelijke fout is gemaakt;
- of als door autonome (externe) klimatologische of natuurlijke ontwikkelingen, die niet ‘gecounterd’ hadden kunnen worden, het behalen van de natuurdoelen niet meer mogelijk is.

Het Europese Hof van Justitie heeft altijd vastgehouden aan een zeer strikte uitleg van de wetgeving. De strakke lijn is ook van belang omdat er bij een te grote flexibiliteit het risico bestaat dat het Europese netwerk van Natura 2000-gebieden langzaamaan wordt ontrafeld.

Zoals eerder in dit hoofdstuk (paragraaf 3.1) in beeld is gebracht, wordt bij een emissiereductie van 90% niet het volledige areaal aan stikstofgevoelige natuur onder de KDW gebracht. Daarmee kan echter nog niet gesteld worden dat instandhoudingsdoelen niet gehaald lijken te kunnen worden. De KDW is de waarde waarboven een *risico* op verslechtering bestaat. Als de overschrijding gering is, dan is het in combinatie met extra natuurmaatregelen wellicht toch mogelijk om doelen te behalen. Daarnaast kunnen binnen een Natura 2000-gebied doelen worden bijgesteld voor specifieke onderdelen binnen dat gebied, zonder het hele Natura 2000-gebied ter discussie te stellen. Over deze situaties kunnen geen generieke uitspraken worden gedaan over doelbereik. Dit is onderdeel van de beoordeling in het kader van de gebiedspecifieke maatwerkaanpak.

Natura 2000 is een Europees netwerk van natuurgebieden en is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de lidstaten. Daar waar lidstaten mede afhankelijk zijn van andere lidstaten moet grensoverschrijdende afstemming worden gezocht. De omgang met buitenlandse emissies is een vraagstuk dat aandacht vraagt, met name voor Natura 2000-gebieden dichtbij de grens waar grote emitters over de grens van invloed zijn op het behalen van de instandhoudingsdoelen. De grensoverschrijdende gevolgen van een project moeten worden meegenomen in de beoordeling en als het project significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied in een ander land, moet een passende beoordeling worden uitgevoerd om de potentiële gevolgen te beoordelen.

[10] Projecten die minder dan 21 mol/ha/ja extra stikstof veroorzaken op een Natura 2000-gebied hoeven in Duitsland geen natuurvergunning te hebben omdat zij, aldus de motivering van de drempel, geen ‘significante schade’ kunnen veroorzaken. Wel besliste de Duitse rechter dat een dergelijke drempel voor een en hetzelfde gebied slechts één keer mag worden toegepast. Alleen als aangetoond is dat de depositie in het gebied daadwerkelijk achteruit is gegaan, mag de drempel nogmaals worden toegepast. (Zie ook Policy Brief PBL 13 december 2019, p. 27, en advies ‘Juridische randvoorwaarden voor een drempelwaarde voor Natura 2000-gebieden’, van Backes en Kaajan uit november 2019.)

Grensoverschrijdende samenwerking met de buurlanden is de beste manier om hiermee om te gaan. Daarbij moet het doel zijn om op basis van de geldende richtlijnen bilateraal duidelijke afspraken te maken over de omgang met 'depositie over de grens'. Indien nodig kan Europa helpen bij het opstarten van de samenwerking of bij het ondersteunen van bestaande samenwerking.

3.4. Natuurherstel als onderdeel van visie op het landelijk gebied

Voor het creëren van de optimale condities om met de te treffen maatregelen zoveel mogelijk effect te sorteren, pleit het Adviescollege voor het ontwikkelen van een heldere visie op het landelijk gebied, waar natuurherstel nadrukkelijk onderdeel van uitmaakt. In deze visie dienen natuur en landbouw centraal te staan, naast de economische functies in het landelijk gebied en andere functies als landschapsbeleving, recreatie, wonen en de transitie naar duurzame energie. Adviezen van Winsemius, Veerman en Fresco bieden hiervoor goede aanknopingspunten, waarbij voor optimaal ruimtegebruik van het landelijk gebied geredeneerd wordt langs de volgende lijnen:

- Robuuste natuur is daar mogelijk waar de omstandigheden daarvoor optimaal zijn. In deze 'groene' deelgebieden dient de functie natuur centraal te staan. In de systematiek van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) zijn deze gebieden aangewezen, inclusief de verbindingen (corridors). Het NNN is veel ruimer dan de Natura 2000-gebieden en bestaat voor circa de helft uit niet-Natura 2000-gebieden. Ook de 'nieuwe natuur' en de voor Nederland karakteristieke en passende (delta)natuur kunnen hier, zoals hiervoor beschreven, onderdeel van uit maken. Dit betekent dat natuurherstel niet alleen plaatsvindt in het NNN, maar ook in andere delen van het landelijk gebied, naast aangepaste agrarische activiteiten.
- Duurzame landbouw krijgt, volgens de beginselen van 'best ecological means' (zie ook paragraaf 4.3.3), een plaats daar waar de omstandigheden optimaal zijn voor een ecologisch efficiënte hoge productie. In deze 'rode' deelgebieden dient de functie landbouw centraal te staan. In lijn met de systematiek van het NNN kunnen deze gebieden worden aangewezen in een 'Agrarische Kaart van Nederland' (AKN)[11].
- In de 'oranje' overgangsgebieden rond en tussen het NNN en de AKN is de kwaliteit van het landelijk gebied het beste geborgd door middel van landschappelijk verweven functies die bijdragen aan de kwaliteit van de leefomgeving van het landelijk gebied. In deze overgangsgebieden is ruimte voor een multifunctionele inrichting en kunnen economische functies gecombineerd worden met andere functies, in combinatie met cultuurlandschap bepalende natuur en natuurinclusieve landbouw. Er is dus ook buiten het NNN de mogelijkheid voor natuurontwikkeling, met name nieuwe Deltanatuur. Denk bijv. ook aan het concept van de levende rivieren dat zowel natuurwaarden, veiligheid als landschapswaarden bevordert.

Op deze wijze wordt in het landelijk gebied een structuur gerealiseerd met een groene invulling voor de natuur, een rode invulling voor de landbouw, met daartussen een oranje multifunctionele invulling met aan elkaar en in elkaar verweven functies (in lijn met de aanbevelingen van de Commissie Realisatie Natuurverkiezing).

Door het combineren van deze drie lijnen ontstaat een hoofdstructuur waarbij de kwaliteit van de leefomgeving voorop staat. De ruimtelijke inrichting van het landelijk gebied moet passen bij de natuurlijke en cultuurhistorische waarden en zorgen voor een optimale en duurzame benutting van de beperkte ruimte in het landelijk gebied.

[11] Het voorstel van de AKN roept wellicht de Landbouw Ontwikkelingsgebieden (LOG's) in herinnering. De AKN heeft echter een andere bedoeling dan de LOG's. De AKN is gericht op het benutten van de ecologisch-biologische potentie van voor landbouw geschikte bodems (in het kader van grondgebonden landbouw gaat het dan om weiden en akkers). Bij de LOG's ging het om een ruimtelijke concentratie van niet-grondgebonden landbouw (kassen en stallen).

4. Het kan anders: Naar emissiearme landbouw

4.1 Preambule

Voor het Adviescollege Stikstofproblematiek staat de vraag centraal hoe een aanpassing of verandering van de huidige landbouw zou kunnen bijdragen aan de aanpak van de stikstofproblematiek. Daarin speelt enerzijds de innovatieve ontwikkeling van integrale emissiearme landbouwpraktijken een rol, en anderzijds een landgebruik dat goede randvoorwaarden biedt voor de ontwikkeling van een robuuste natuur.

In het eerste advies *'Niet alles kan'* schrijft het Adviescollege in de doorkijk naar het lange-termijnadvies het volgende over de landbouw: *"Onderdeel van de samenhangende lange-termijnaanpak is een integrale aanpak van reductie van stikstofemissies met opgaven vanuit aanpalende agenda's op het gebied van klimaat, biodiversiteit en volksgezondheid, door middel van veehouderij die past in de kringlooplandbouw."*

In dit hoofdstuk wordt allereerst de feitelijke situatie in beeld gebracht. Vervolgens wordt geduid waar de reductie van de stikstofbelasting vanuit de landbouw op de natuur het meest effectief kan plaatsvinden. Dat geheel wordt daarna vertaald naar aanbevelingen voor een transitie van de landbouw met een substantieel minder kritische stikstofbelasting van de natuur.

De sector landbouw (inclusief tuinbouw en veehouderij) bestaat uit circa 20 verschillende bedrijfstakken (deelsectoren), met elk hun eigen economische en ecologische karakteristieken. Er is een grote variatie binnen en tussen bedrijfstakken. Toch is er een gemeenschappelijke noemer die de Nederlandse landbouw kenmerkt, en dat is de transitiecapaciteit. Deze is gestoeld op een lange traditie van publiek-private samenwerking, met krachtige ondersteuning vanuit coöperaties, productschappen, infrastructurele investeringen, landbouwvoorlichting, onderwijs en onderzoek. Dit heeft geresulteerd in een concurrentiekracht op basis van continue innovatie, gericht op hoogwaardige productie met een hoge toegevoegde waarde en in zekere mate ook sectorale duurzaamheidsprestaties. Deze innovatiekracht van de Nederlandse landbouw is ook van wezenlijk belang in de landbouwtransitie die wordt voorzien in Nederland (de Kringlooplandbouw) en in Europa (de Farm to Fork Strategy).

De Nederlandse landbouw kenmerkt zich door een grote veerkracht. Aan het begin van deze eeuw ging de glastuinbouw door een dal, maar via structurele veranderingen door publiek-private samenwerking (zoals geïntegreerde gewasbescherming, schone watercultures en energiezuinige kassen) is deze bedrijfstak weer leidend geworden op wereldniveau. Ook andere bedrijfstakken kennen dergelijke voorbeelden. De concurrentiekracht wordt bepaald aan de hand van een aantal criteria zoals de solvabiliteit, de exportpositie met een relatief hoge toegevoegde waarde, het aandeel in de mondiale handel, de mate van innovatie met 'first movers', en een mondiale kennispositie. Op grond van deze criteria behoren alle 20 bedrijfstakken uit de agrarische sector bij de top 50 van de circa 300 Nederlandse bedrijfstakken uit alle economische sectoren. In de top tien zitten acht agrarische bedrijfstakken.

Een aantal bedrijfstakken binnen de huidige landbouw in Nederland is evenwel belastend voor de natuur met als gevolg een achteruitgang van de biodiversiteit door verzuring, vermesting, verdroging en verlies aan landschappelijke variatie. Daarnaast zijn er zorgen over gezondheidsaspecten (luchtkwaliteit, fijnstof), kwaliteit en uitputting van de bodem, verlies aan functionele agrobiodiversiteit, water en leefomgeving. Ook een toenemende verwijdering tussen stad en platteland en verlies van draagvlak bij een deel van de samenleving voor het agrarisch bedrijf zijn reden tot zorg. Terwijl een deel van de samenleving nadrukkelijk affiniteit heeft met de agrarische sector – en trots is op de boer – is er ook sprake van toenemende weerstand tegen met name de intensieve veehouderij.

De stikstofproblematiek is voor de Nederlandse landbouw een 'game changer' die vraagt om een integrale transitie-opgave, in samenhang met de andere genoemde uitdagingen rond de Nederlandse landbouw. Het Adviescollege is van mening dat de huidige landbouw op een keerpunt staat: *Het moet en kan anders.* Maar dan wel met consistent beleid, een duidelijke stip aan de horizon, zonder cumulatieve regeldruk en met voldoende middelen om de transitie te kunnen realiseren. Essentieel is dat die middelen ook voor de lange termijn geborgd zijn.

Het Adviescollege heeft vertrouwen in de transitiecapaciteit van de landbouw en adviseert de landbouw in Nederland niet af te schrijven, maar roept op tot vernieuwen en het bevorderen van dynamiek richting gestelde doelen. Deze doelen moeten voor iedereen duidelijk zijn, en daarom worden vertaald in heldere en haalbare doelstellingen, die tegelijkertijd de vrije keuze laten ten aanzien van het realiseren van deze doelen met creatief en divers ondernemerschap. Ofwel, een aanpak gebaseerd op een transparant doelenbeleid, met een zo groot mogelijk draagvlak, zonder knellende middelvoorschriften, niet vrijblijvend, maar met afrekenbare doelen en tussentijdse toetsing op voortgang en resultaten.

Diversiteit in de aanpak staat garant voor een meer veelzijdig en meervoudig landbouwsysteem dat meer aansluiting kan vinden bij de landschappelijke diversiteit, en dat economisch en ecologisch minder kwetsbaar is.

Kringlooplandbouw biedt nieuwe perspectieven

Voor een transitie van de landbouw, met een substantieel minder kritische stikstofbelasting van de natuur, biedt kringlooplandbouw nieuwe perspectieven, zowel voor hoogproductieve landbouw als voor extensieve vormen van landbouw. Tegelijkertijd worden met kringlooplandbouw randvoorwaardelijke eisen gesteld aan landbouw die past bij de omgeving. Dit is nader toegelicht in onderstaand kader.

Kringlooplandbouw

In 2019 presenteerde minister Schouten haar visie "Landbouw, voedsel en natuur: waardevol en verbonden", om te komen tot een transitie naar een kwalitatief betere landbouw, die zowel maatschappelijk, ecologisch als economisch waardevol voor Nederland is. De visie schetst een aantal uitdagingen op het vlak van onder meer de positie van de boer in de keten, bodemuitputting, verlies aan biodiversiteit en klimaatverandering. Om deze uitdagingen het hoofd te bieden, kiest de minister voor een omslag naar kringlooplandbouw in 2030. De uiteindelijke ambitie is "Nederland als koploper in kringlooplandbouw". Minister Schouten wil deze ambitie ook koppelen aan biodiversiteitsherstel.

Het referentiekader voor de te stellen doelen voor kringlooplandbouw, zoals bedoeld in de LNV-visie, omvat:

- Benutting van circulaire grondstoffen voor bemesting (van planten) en voeding (van dieren);
- Optimale productie van die circulaire grondstoffen uit reststromen in de landbouw, aanpalende sectoren, biobased industrie en de samenleving;
- Geringe tot geen verliezen in de vorm van emissies naar het milieu (integraal: broeikasgassen, stikstof, fosfaat, geur, fijnstof, chemicaliën, medicijnen);
- Verbonden met de omgeving: bodem, natuur, landschap, keten, consument, samenleving;
- Gezond voor mens en dier, met dierwelzijn als basisprincipe;
- Verdienstelijk voor boer en keten, met vitaal toekomstperspectief.

Het in de praktijk brengen van kringlooplandbouw vergt een transitie. Niet alleen op het boerenbedrijf, maar met name ook in de periferie van toeleveranciers en afnemers in het gehele voedselsysteem. Maar ook in de sociale context van politiek, overheid, burgers, NGO's en consumenten.

4.2 Landbouw en stikstof nader beschouwd

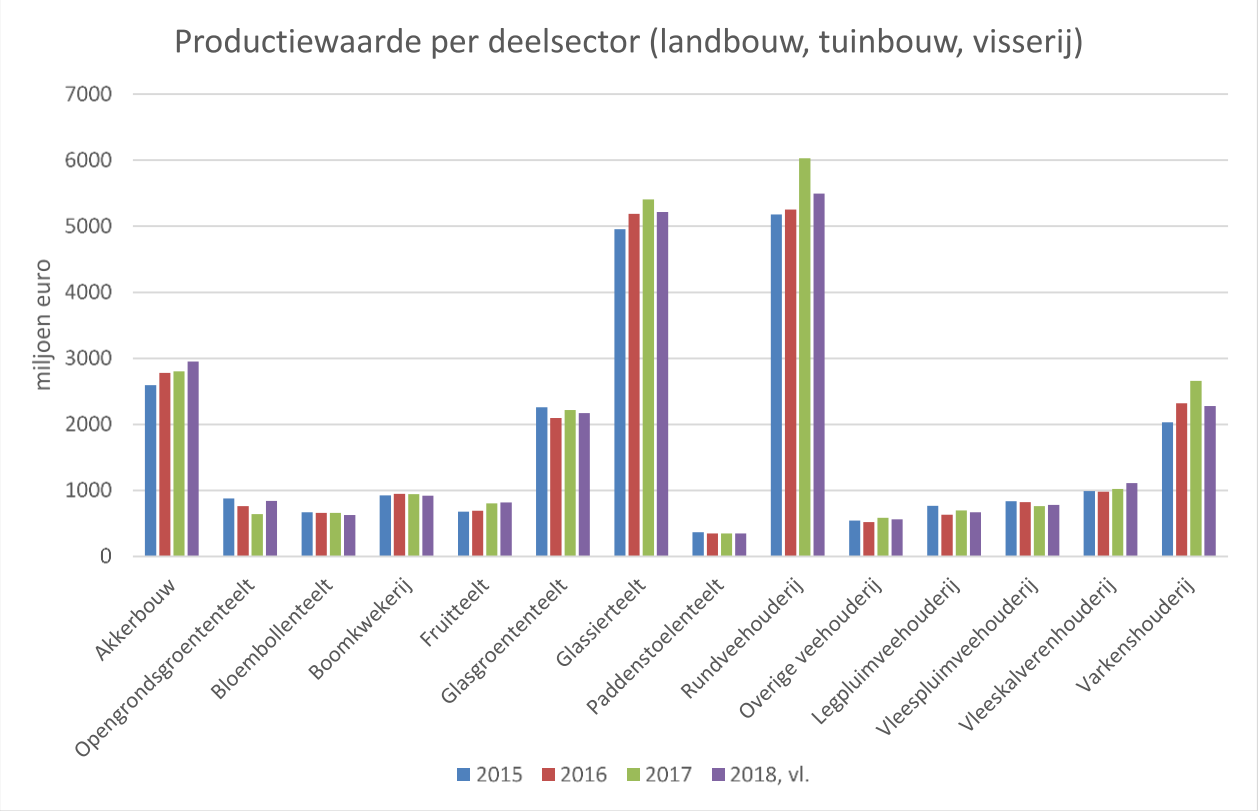
4.2.1 De omvang van de Nederlandse landbouw

Op hoofdlijnen is de landbouwsector op te delen in de volgende meest belangrijke deelsectoren met te onderscheiden bedrijfstakken:

Deelsectoren	Bedrijfstakken
Open teelten	Akkerbouw Groententeelt Bloembollen Bomen Fruit
Glastuinbouw	Groententeelt Sierteelt
Grondgebonden veehouderij	Melkvee Vleesvee
Intensieve Veehouderij	Varkens Kalveren Vleespluimvee Legpluimvee
Visserij	Visserij

Qua bedrijfstakken kent Nederland – naast gespecialiseerde bedrijven – ook gemengde of gecombineerde bedrijven (bijvoorbeeld varkensbedrijven met snijmaisteelt dat tot de akkerbouw behoort). De economische omvang en de waarde van de verschillende bedrijfstakken is door Wageningen Economic Research (WEcR) herleid uit de cijfers van het CBS voor de jaren 2015 t/m 2018, met 2017 als modeljaar.

De onderstaande figuur geeft een beeld van de bruto productiewaarde van de primaire productie in de verschillende bedrijfstakken, waarbij vijf bedrijfstakken boven de andere bedrijfstypen uitsteken: rundveehouderij (= melkvee), glassierteelt, akkerbouw, varkenshouderij en glasgroententeelt.



Bron: WEcR, op basis van cijfers CBS

De cijfers voor 2017 zijn in de tabel op de volgende pagina nader geduid naar arbeidsinzet, toegevoegde waarde en handelscijfers van Nederlandse productie. De bewerking van buitenlandse producten (zoals bijvoorbeeld exotisch fruit, bloemen, cacao, zalm, wijn) is hier buiten beschouwing gelaten. Het is gebruikelijk deze waarde ook op te nemen in de Nederlandse handelsstatistieken, maar het Adviescollege beperkt zich tot de economische betekenis van de in Nederland geproduceerde landbouwgoederen. Immers, daar zijn de landbouw-gerelateerde emissies in Nederland ook aan gekoppeld.

Tabel: Duiding van de te onderscheiden bedrijfstakken binnen de landbouwsector naar arbeidsinzet, toegevoegde waarde en handelscijfers van Nederlandse productie

2017	Arbeidskrachten (f.t.e.)					Toegevoegde waarde (miljoen euro)					in miljoen euro		
Sector	**Primair**	**Toelevering**	**Verwerking**	**Distributie**	**Totaal**	**Primair**	**Toeleverin**	**Verwerkin**	**Distributie**	**Totaal**	**Export**	**Import**	**Saldo**
Open teelten													
Akkerbouw	16.942	17.800	14.858	13.271	62.871	1.209	1.464	1.434	1.104	5.211	11717	8652	3065
Groententeelt	6.012	1.800	0.755	0.113	8.680	0.296	0.147	0.034	0.017	0.494	2290	1458	832
Bloembollen	4.500	5.800	0.000	0.300	10.600	0.400	0.400	0.000	0.000	0.800	865	53	812
Boomkwekerij	8.929	1.700	0.000	0.130	10.759	0.601	0.134	0.000	0.023	0.758	1476	225	1251
Fruitteelt	6.032	2.000	0.769	0.239	9.040	0.619	0.166	0.035	0.028	0.848	2105	1797	308
Glastuinbouw													
Groententeelt	18.462	9.500	1.532	0.668	30.162	1.780	0.824	0.070	0.101	2.775	5579	1464	4115
Sierteelt	27.658	9.400	0.000	0.929	37.987	3.157	0.839	0.000	0.134	4.130	6237	1720	4517
Grondgebonden veehouderij													
Melkvee	55.689	48.900	20.081	6.431	131.101	1.827	3.804	1.756	0.760	8.147	12256	5171	7085
Vleesvee	0.720	2.200	1.169	0.170	4.259	0.312	0.175	-0.003	0.023	0.507	597	273	324
Intensieve veehouderij													
Varkens	7.977	21.800	12.852	2.451	45.080	0.454	1.724	0.800	0.275	3.253	4056	1398	2658
Kalveren	4.231	10.300	6.725	1.370	22.626	0.144	0.779	0.617	0.149	1.689	1038	732	306
Vleespluimvee	1.109	6.900	5.206	0.644	13.859	0.125	0.537	0.481	0.073	1.216	2746	1803	943
Legpluimvee	3.154	2.000	0.000	0.126	5.280	0.171	0.179	0.000	0.021	0.371	1158	456	702
Visserij	3.000	1.200	0.531	0.304	5.035	0.358	0.108	0.017	0.030	0.513	2962	1914	1048
TOTAAL	**164.415**	**141.300**	**64.478**	**27.146**	**397.339**	**11.453**	**11.280**	**5.241**	**2.738**	**30.712**	**55082**	**27116**	**27966**
Noot: export- en importcijfers komen uit een andere bron en zijn zo goed mogelijk aan toegevoegde waarde sectoren gekoppeld.													

Bron: WEcR

Uit de gegevens, zoals deze in de tabel op de vorige pagina zijn samengevat, komt duidelijk naar voren dat de bedrijfstypen binnen de landbouw sterk verschillen in arbeidsinzet, toegevoegde waarde en handelssaldo. Zo wordt in de glastuinbouw de meeste toegevoegde waarde gerealiseerd in de primaire sector (tuinderijen), en in de vleesveehouderij juist in de periferie van toeleveranciers (diervoeders) en verwerkers (slachterijen). Wat ook uit de tabel is af te leiden, zijn de grote verschillen in toegevoegde waarde per arbeidskracht: gemiddeld € 70.000, maar variërend van € 35.000 in de vleeskalverhouderij tot € 100.000 in de glastuinbouw.

4.2.2 Emissies van NH3 en NOx vanuit de landbouw

Zoals hiervoor toegelicht in paragraaf 2.4 is het – gezien de wezenlijke verschillen in ontstaan, emissie, verspreiding, depositie en effecten van NH3 en NOx – relevant om in het kader van de stikstofproblematiek onderscheid te maken tussen de gereduceerde vorm NH3 en de geoxideerde vorm NOx. De emissie van ammoniak vanuit de landbouw is sterk afhankelijk van de mate van stikstofrijke bemesting en diervoeding. De emissies van stikstofoxiden vanuit de landbouw zijn voornamelijk gerelateerd aan gebruik van traditionele vormen van kunstmest. De totale stikstofemissie vanuit de landbouw is 107 kton N/jaar, waarvan 94 kton N/jaar in de vorm van NH3 en de rest in de vorm van NOx (bron: Emissieregistratie, nader verfijnd door WUR). De Nederlandse landbouw is daarmee verantwoordelijk voor 88% van de totale emissies van ammoniak (NH3).

Van de totale vermestende stikstofdepositie op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden in Nederland is 41%[12] afkomstig van de Nederlandse landbouw, hoofdzakelijk in de vorm van NH3 (circa 39%) en in veel mindere mate in de vorm van NOx (circa 2%).

4.2.3 Stikstofemissies opgesplitst naar bedrijfstakken binnen de landbouw

In de tabel op de volgende pagina zijn de stikstofemissies van de belangrijkste bedrijfstakken afgezet tegen de belangrijkste economische parameters (data afkomstig van Wageningen Economic Research). Dit geeft een kader voor het door het Adviescollege gehanteerde uitgangspunt dat alle sectoren, die verantwoordelijk zijn voor stikstofuitstoot, in een evenwichtige verhouding een bijdrage leveren aan reductie. Zoals toegelicht in paragraaf 2.2, heeft het Adviescollege in dit verband bewust gekozen voor het begrip ‘evenwichtig’ (en niet voor ‘proportioneel’ of ‘evenredig’). Met het begrip ‘evenwichtig’ geeft het Adviescollege aan dat het gaat om een redelijke bijdrage.

[12] Het eerste advies *‘Niet alles kan’* bevatte een afbeelding met de bijdragen van verschillende sectoren aan de stikstofdepositie in Nederland. Deze grafiek in het eerste advies had betrekking op de stikstofdepositie op de gehele Nederlandse bodem. Het aandeel vanuit de landbouw bedraagt dan 46%. De stikstofdepositie vanuit de landbouw op stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden bedraagt 41%.

Tabel: Stikstofemissies van belangrijkste landbouw-bedrijfstakken in relatie tot economische parameters[13]

Deelsectoren	Bedrijfstakken	N emissie (miljoen kg N /jaar)	Waarvan NOx (miljoen kg N /jaar)	Arbeid in primaire sector (x 1.000 f.t.e.)	Toegevoegde waarde van primaire sector (x miljard €)
Open teelten	Akkerbouw	15,4	2,5	63	5,2
	Groententeelt	2,3	0,4	9	0,5
	Bloembollen	0,9	0,6	11	0,8
	Bomen	0,6	0,4	11	0,8
	Fruit	0,6	0,4	9	0,8
Glastuinbouw	Groententeelt	0,0	0,0	30	2,8
	Sierteelt	0,0	0,0	38	4,1
Grondgebonden Veehouderij	Melkvee	53,8	6,1	131	8,1
	Vleesvee	4,0	0,4	4	0,5
Intensieve Veehouderij	Varkens	11,4	0,3	45	3,2
	Kalveren	3,3	0,3	23	1,7
	Vleespluimvee	1,0	0,0	14	1,2
	Legpluimvee	5,4	0,0	5	0,4
Visserij	Visserij	*)		5	0,5

Bron: Wageningen Economic Research, 2020, voor de economische kengetallen gebaseerd op de nationale berekeningen en de input-output-tabellen van het CBS, en voor de kengetallen voor stikstofemissies op berekeningen met NEMA (National Emission Model Agriculture).
**) Visserij is meegenomen met scheepvaart onder de sector mobiliteit.*

De NOx-emissies zijn gerelateerd aan het gebruik van traditionele kunstmest in de akkerbouw, de weidebouw en andere vollegrondteelten. Nederland is een relatief grote gebruiker (en als gevolg daarvan ook een grote producent) van stikstofkunstmest, ondanks een groot overschot aan dierlijke mest, met name in de vorm van drijfmest. De NOx-emissies die gekoppeld zijn aan de productie van kunstmest worden overigens niet aan de landbouw, maar aan de industrie toegerekend.

Het overgrote deel van de emissies betreft evenwel ammoniak (NH3), dat voor 87% gerelateerd is aan dierlijke mest, voor 9% aan kunstmest en voor de overige 4% aan gewas(resten). Dierlijke mest veroorzaakt vooral een NH3-emissie in met mest bevuilde stallen, door opslag van drijfmest (met name in mestkelders en bij aanwending van drijfmest bij bemesting van weide- en akkergronden.

[13] N-emissies zijn weergegeven in miljoen kg N. 1 miljoen kg N, komt overeen met 1 kton N.

In onderstaande tabel is de ammoniakemissie uit de landbouw in 2017 weergegeven naar de verschillende bronnen (in miljoen kg NH3 en in percentages).

	NH3-emissie	
Bronnen	**miljoen kg**	**%**
Mest in stallen	53.9	47
Mesttoediening	39.6	35
Kunstmesttoediening	10.2	9
Mestopslagen (buiten de stal)	3.2	3
Gewasresten	2.3	2
Afrijping gewassen	1.8	2
Beweiding	1.5	1
Mestbewerking/-verwerking	1.1	1
Compost	0.5	0
Totaal landbouw	**114.1**	**100**

Bron: Emissieregistratie, 2019

4.3 Doelstellingen en perspectieven voor verdere reductie van kritische stikstofemissies en -deposities vanuit de landbouw op natuur

Zoals eerder in deze rapportage toegelicht, betreft het advies van het Adviescollege twee hoofdrichtingen die onlosmakelijk met elkaar samenhangen, te weten: Natuurherstel in de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden en verlaging van de stikstofemissies en -deposities. De reductie van stikstofemissies en -deposities vereist een combinatie van generiek beleid met aanvullend gebiedspecifiek maatwerk.

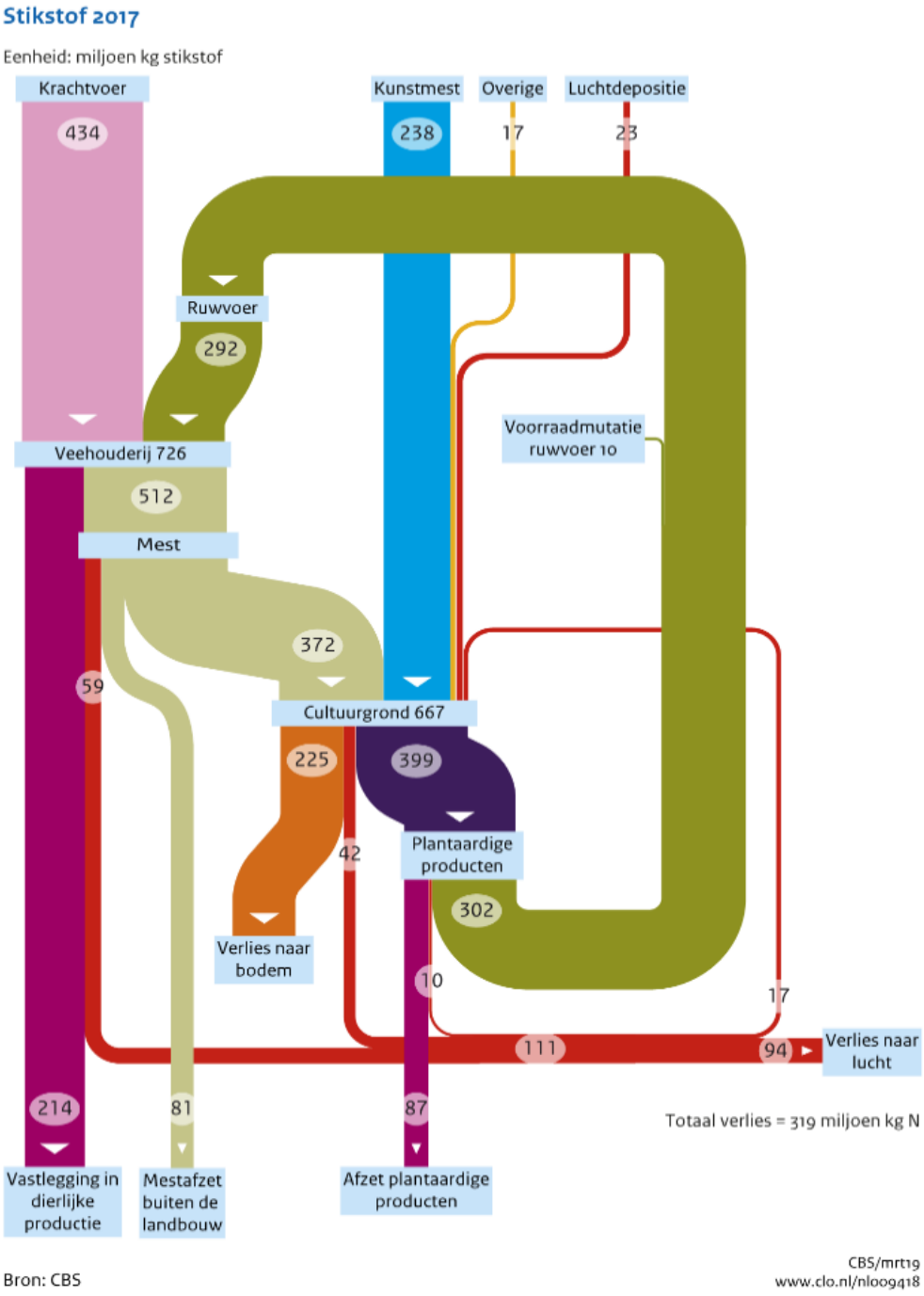
Deze paragraaf bevat nadere achtergrondinformatie over stikstofemissie vanuit de landbouw (met name ammoniak) en beschrijft de perspectieven om deze emissies effectief te reduceren om de natuur en het milieu te ontlasten. De eerstvolgende paragraaf biedt inzicht in de stikstofbalans in de landbouw met verliezen naar het milieu (§ 4.3.1). Van daaruit wordt ingegaan op generieke doelstellingen voor emissiereductie door deze verliezen te vermijden (§ 4.3.2), met bedrijfstak-specifieke opties voor emissiereductie van ammoniak en NOx (§ 4.3.3) en een radicaal andere benadering van mestopvang en bemesting (§ 4.3.4). Het slot van deze paragraaf gaat in op het belang van een gebiedsgerichte ruimtelijke benadering in een herinrichting van de landbouw naar natuurlijke omstandigheden (§ 4.3.5), met extra inperkingen nabij kwetsbare natuur (§ 4.3.6).

4.3.1 Minder aanvoer van stikstof in grondstoffen (diervoeding en bemesting)

Zoals nader geïllustreerd in de afbeelding op de volgende pagina, bedraagt de ‘netto aanvoer’ van stikstof in de landbouw, in de vorm van bemesting van gewassen en voeding van dieren, 712 miljoen kilogram stikstof per jaar. Daarvan is 434 miljoen kilogram stikstof per jaar gekoppeld aan aanvoer van diervoer (met name stikstofrijk krachtvoer) en 238 miljoen kilogram stikstof per jaar aan industrieel geproduceerde kunstmest.

De overige aanvoer van 40 miljoen kilogram stikstof bestaat onder andere uit depositie van atmosferische stikstof, maar ook stikstofgas (N2) die wordt vastgelegd door vlinderbloemige gewassen.

De bruto afvoer van stikstof vanuit de landbouw bedraagt 382 miljoen kilogram per jaar door middel van de oogst en verkoop van producten in diverse markten. De benutting van de aangevoerde stikstof is derhalve slechts 54%. De rest gaat verloren in het milieu, waarvan 225 miljoen kilogram per jaar via de bodem uitspoelt naar grondwater en oppervlaktewater en 94 miljoen kilogram per jaar vervluchtigd in de vorm van NH3 en NOx. In onderstaande figuur is de aan- en afvoer nader in beeld gebracht.



Het in balans brengen van de aanvoer van stikstof met circulaire grondstoffen (voor bemesting en diervoeding) met de afvoer van stikstof in de vorm van marktwaardige agrarische producten en circulaire co-producten, biedt in dit verband een wenkend perspectief voor een slimme emissiereductie vanuit de landbouw. Kringlooplandbouw biedt daartoe nieuwe perspectieven voor zowel hoogproductieve landbouw als voor extensieve vormen van landbouw, en stelt tegelijkertijd randvoorwaardelijke eisen aan bij de omgeving passende landbouw.

Integraal denken is hierbij wel zeer belangrijk. Stikstoftoevoer leidt ook tot een verhoogde uitspoeling van nitraat naar grondwater (onderdeel van de Nitraatrichtlijn), afspoeling naar oppervlaktewater (onderdeel van de Kaderrichtlijn Water) en lachgas naar de atmosfeer (onderdeel van het Klimaatakkoord). Ammoniakemissies ontstaan onder dezelfde omstandigheden als methaan en stank. Dit betekent dat het reduceren van NH3-emissies tegelijkertijd een positief effect heeft op zowel het terugdringen van methaan, als op het reduceren van stankoverlast.

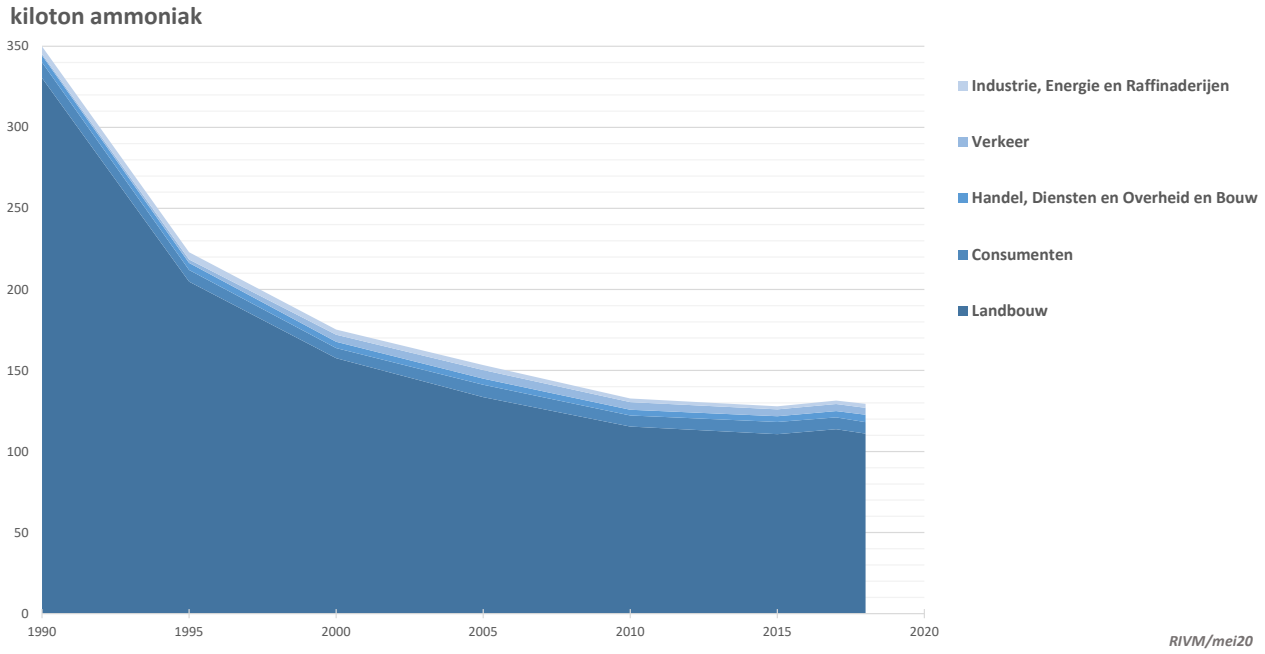
Reductie van stikstof (eiwit) in het totale rantsoen van diervoer binnen de behoefte van het vee, en een meer precieze stikstofbemesting naar de behoefte van de bodem en de gewassen, kunnen de stikstofbalans meer in evenwicht brengen, en zo de emissie van een overmaat aan stikstof reduceren. Maar ook hergebruik van stikstofhoudende reststromen voor bemesting en diervoeding in een kringlooplandbouwpraktijk leidt tot een zuiniger benutting van stikstof, en daarmee tot een reductie van de emissies.

Op zich worden akkers en weilanden wel bemest met drijfmest uit de veehouderij of groenmest uit de akkerbouw, maar injecteren van geconcentreerde drijfmest en onderploegen van eiwitrijke gewasresten heeft een negatieve invloed op de bodembiodiversiteit en dus de bodemkwaliteit. Akkerbouw bouwt op bodem, en die bodem is meer dan een fysisch-chemisch substraat. Een gezonde bodem is een levende bodem. Het bodemleven heeft meerdere functies. Het maakt bijvoorbeeld voedingsstoffen uit organisch materiaal beschikbaar voor plantengroei, onderdrukt ziekten en plagen, zorgt voor een geschikte bodemstructuur en watervasthoudend vermogen, voorkomt uitspoeling van voedingstoffen, zorgt voor schoon drink- en oppervlaktewater en kan klimaatverandering afremmen door koolstof vast te leggen. Een gezonde bodem vormt daarmee de basis voor voedselketens in natuurlijke systemen, waaronder de agro-ecosystemen. Daarom is het cruciaal om, naast bodemvruchtbaarheid, ook de totale diversiteit aan ecosysteemdiensten die de bodem levert te beschouwen. Zowel de agrarische productie als de milieukwaliteit zijn daarmee gediend.

Vaak wordt ruimschoots boven de strikte behoefte van de gewassen aan meststoffen bij-gemest met traditionele kunstmest op basis van generieke gebruiksnormen. Dit alles wordt mede ingegeven door de praktijk dat laagwaardige drijfmest en gewasresten vanuit een economisch perspectief worden gezien als afval van de veehouderij waaraan kosten verbonden zijn om het kwijt te raken, wat voor de akkerbouw inkomsten zijn. Zo is er een levendige handel in drijfmest, waarin grenzen worden opgezocht en overschreden. Dit leidt feitelijk tot een meervoudige bemesting met drijfmest (als afvoer van een mestoverschot) en daarop aanvullend gebruik van kunstmest (vanuit bemestingsadviezen omtrent gewasbehoeften). Gebruik van dierlijke mest als meer waardevolle grondstof voor een emissiearme basisbemesting, in plaats van emissierijke drijfmest, kan de totale bemesting reduceren doordat dan structureel minder kunstmest nodig is.

4.3.2 Minder emissies van stikstof vanuit mineralenoverschot

De landbouw heeft in de periode tussen 1990 en 2005 de stikstofemissies stevig gereduceerd (met name vanuit het perspectief van de invoering van het Mineralenaangiftesysteem, MINAS, in 1998). In 2006 is MINAS als gevolg van de invoering van een nieuw mestbeleid, naar aanleiding van een arrest van het Europese Hof van Justitie, vervangen door een stelsel op basis van generieke gebruiksnormen. De reductie van de ammoniakemissie vanuit de landbouw is na 2006 gestagneerd, zie onderstaande figuur.



Er is dan ook een nieuwe slag in reductie van stikstofemissies vanuit de landbouw noodzakelijk met aanvullende maatregelen voor de diverse bedrijfstakken van de landbouwsector. Op basis van ervaringen van vernieuwende boeren, nieuwe ecologische kennis en mede in het licht van inzichten en suggesties van wetenschappelijke experts, is verdere reductie prima te bereiken.

De sectorplannen van melkveehouderij, kalverhouderij, varkenshouderij, geitenhouderij en pluimveehouderij, die in de zomer van 2019 aan de minister van LNV zijn aangeboden, omvatten diverse plannen voor een transitie van de veehouderij waarmee minimaal een halvering van de uitstoot van stikstof in 2030 vanuit de veehouderijsectoren wordt voorzien. In de akkerbouw neemt de precisiebemesting in de laatste jaren een grote vlucht dankzij nieuwe eco-technologische teeltmethoden. Dat een reductie van ammoniakemissie van meer dan 50% mogelijk is, wordt door verschillende vernieuwende boeren in alle betrokken bedrijfstakken binnen de landbouw nu ook al aangetoond. In een scenarioanalyse van WUR, met een doorrekening naar 2050, wordt ook een reductie van de ammoniakemissie van meer dan 50% voorzien. De conclusie van het Adviescollege is dan ook dat stagnatie van emissiereductie niet nodig is, en dat er nog veel reductie te bereiken valt.

4.3.3 *Specifieke mogelijkheden voor reductie van stikstofemissies in de verschillende bedrijfstakken binnen de landbouw*

In deze paragraaf zijn voor verschillende bedrijfstakken de perspectieven voor een emissiearme landbouw nader geduid. Daarbij geldt dat de reductie van stikstofemissie gerealiseerd kan worden met een zorgvuldige bedrijfsvoering, conform het principe van 'best ecological means', waarbij vakmanschap wordt ondersteund met gerichte technieken en aanpassingen van het bedrijfssysteem. De 'best ecological means' zijn niet alleen gericht op een relatief lage stikstofinput met precisiebemesting en -diervoeding, waardoor de verliezen van stikstof beperkt worden, maar ook op het toepassen van ecologische kennis over het hoe en waarom van sluiten van kringlopen en behoud van een levende en weerbare bodem als uitgangspunt in de bedrijfsvoering.[14] De kennis daarover bij agrarische ondernemers is beperkt, doordat het in landbouwonderwijs minder prominent is geworden. Bijscholing op inzichten in een landbouw die meer gebaseerd is op agro-ecologische principes (met name productie-ecologie) is daarom essentieel, ook voor ondernemerschap om de gestelde doelen te bereiken met goed doordacht maatwerk, zonder te zijn gevangen in verplichte generieke voorschriften die niet overal goed werken. Versterking van de ecologische geletterdheid op het boerenbedrijf maar ook bij alle erfbetreders[15] is cruciaal.

Zinvolle bedrijfsmatige en technische aanpassingen zijn gericht op het niet laten ontstaan van stikstofemissies (brongerichte benadering in plaats van 'end-of-pipe technieken'), onder andere door netto minder stikstofinput of door productie van kringloopgrondstoffen uit reststromen, zoals hoogwaardige bemestingsproducten uit dierlijke mest.

Veehouderij

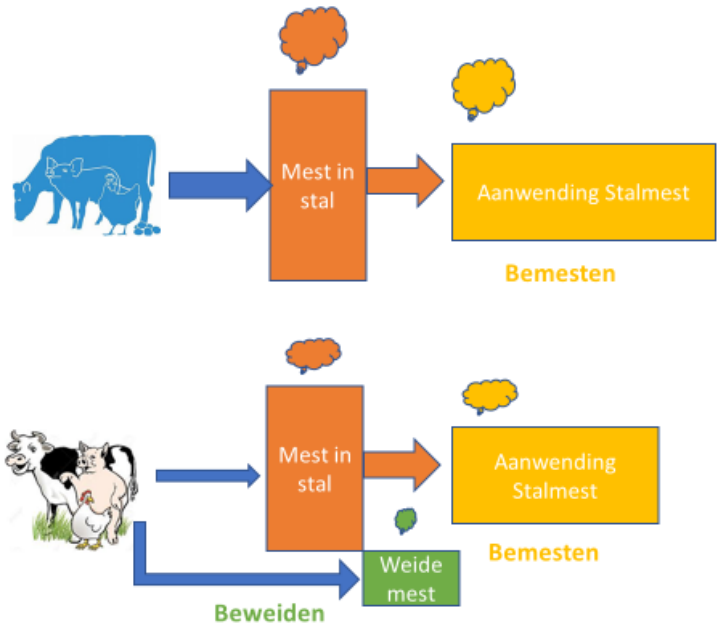
In de grondgebonden veehouderij is 24 miljoen kg N/jaar afkomstig van ammoniakemissies vanuit mest in stallen, 25 miljoen kg N/jaar afkomstig van aanwending van (drijf)mest en 9 miljoen kg N/jaar afkomstig van gebruik van kunstmest. In de niet-grondgebonden veehouderij is 19 van de 21 miljoen kg N/jaar afkomstig van ammoniakemissies vanuit mest in stallen.

De aandacht voor reductie van deze veehouderij-gebonden stikstofemissies dient zich dus primair te richten op het voorkomen van de vorming van ammoniak bij de productie en opvang van dierlijke mest, en een sterke reductie van de emissie van ammoniak bij de aanwending van dierlijke mest. Daarnaast zijn er opties om het stikstofgehalte in het voer te reduceren door te verfijnen, binnen de grenzen van de nutritionele behoeften van de dieren.

Naast mogelijkheden voor reductie van stikstofemissie in de grondgebonden melkveehouderij, onder andere door beweiden of door een betere aansluiting bij de akkerbouw via concepten van kringlooplandbouw, zijn er ook mogelijkheden voor reductie van stikstofemissies in de intensieve stal-gebonden veehouderij via een uitgekiende keuze van kringloop-diervoer en de opvang en benutting van mest als hoogwaardige grondstof voor bemesting. De rol van de intensieve veehouderij bij het verminderen van verspilling en het benutten van reststromen kan nog aanmerkelijk worden vergroot door optimale aansluiting bij de humane voedselketen. Dergelijke ontwikkelingen in de sfeer van een emissiearme kringlooplandbouw kunnen via pilots en experimenteerruimte worden versterkt.

[14] EASAC Policy report 36, 'Opportunities for soil sustainability in Europe', September 2018.
[15] Erfbetreders zijn mensen die de boeren op het erf adviseren, zoals: voerleveranciers, dierenartsen, medewerkers van een melkfabriek, accountants, bedrijfsadviseurs, klauwbekappers en loonwerkers.

In het tussentijdse advies van het Adviescollege over ‘Bemesten en beweiden in 2020’ (19 december 2019) is beschreven hoe het zit met de intensiteit van ammoniakemissies bij de productie van dierlijke mest in veehouderijstallen en in weideland, en bij de aanwending van dierlijke mest in akker- en weideland. In onderstaande afbeelding is de feitelijke situatie van bemesten en beweiden in samenhang weergegeven.



Een zorgvuldige omgang met dierlijke mest, ondersteund met de ontwikkeling van stalsystemen of stalinrichtingen, waarbij de vorming van drijfmest (gemengde mest van feces met urine, ook wel bekend als gier) wordt voorkomen, en een strikte stalhygiëne (vrij van mestresten) wordt nageleefd, bieden goede perspectieven voor reductie van de stal-gebonden stikstofemissies. Dit soort innovatietrajecten zijn echter tot nu toe sterk versnipperd opgezet en hebben nog veel te weinig structurele aandacht gekregen. Bovendien duurt het erg lang voordat nieuwe concepten toegelaten worden in de Regeling ammoniak en veehouderij (Rav). Dit komt omdat op middelen gestuurd wordt en niet op doelen. Daardoor is het nodig dat eerst wetenschappelijk aangetoond wordt dat nieuwe technieken werken, waarvoor veel doorlooptijd nodig is. Er is een grote behoefte aan een nationaal innovatieprogramma met financiële ondersteuning door het Rijk en participatie van technische bedrijven in de markt van stalinrichtingen, waarmee wordt gezorgd voor snelle toepassing van nieuwe technieken.

Aanwending van mest voor bemesting van akker- en weilanden kan meer emissiearm als sprake is van bemesting in een vorm waarin de stikstof sterker in de organische fractie is gebonden, zoals potstalmest, ruwe mest, compost of mestkorrels.

Weidegang is gunstig vanwege het feit dat het gras daarmee wordt bemest met in ruimte gescheiden afzet van feces en urine. De urine dringt bovendien de bodem in, de feces blijft in eerste instantie op de bodem liggen om door de bodemfauna geleidelijk in de bodem te worden opgenomen en gemineraliseerd. Tenslotte kan benutting van kippenmest als grondstof voor bemestingsproducten een lagere emissie opleveren dan de gangbare verbranding van kippenmest.

Een transitie naar een stikstofarme veehouderij vergt wel een radicale verandering van de adviezen van de erfbetreders, die nu nog op de algemeen gangbare praktijk van diervoeding, bemesting en mestverwerking zijn gebaseerd vanwege daarmee samenhangende commerciële belangen. Het vergt van de ondernemers die willen vernieuwen een eigen passende visie vanuit ondernemerschap, met moed en vertrouwen, en met ondersteuning vanuit de overheid, kennisinstellingen en agro-business-partners. Maar dan nog blijkt in de praktijk dat de regelgeving, met name de klassieke mestwetgeving, een belemmering vormt voor duurzame vernieuwing. Daarnaast kunnen structurele aanpassingen in de bedrijfsvoering lange-termijn-investeringen vergen in stalsystemen, mestopwerking en bemestingstechnieken, waar de meeste kredietverstrekkers zeer terughoudend zijn. Bovendien zijn goede verdienmodellen lang niet altijd gegarandeerd, zeker niet voor de lange termijn, zodat er veel onzekerheid is of grote investeringen terugverdiend kunnen worden Vernieuwingen dienen tot een structureel beter verdienmodel te leiden door minder kosten en meer inkomsten die voor een lange periode gegarandeerd zijn.

Akkerbouw en open teelten

In de grondgebonden teelten is van de stikstofemissie circa 7 miljoen kg N/jaar afkomstig van aanwending van (drijf)mest en 13 miljoen kg N/jaar afkomstig van gebruik van kunstmest.

Europese gebruiksnormen zijn een harde bovengrens voor bemesting, maar daarbinnen kan fijnregeling van de bemesting worden gerealiseerd met een praktijk die gebruikmaakt van de ‘best ecological means’ en de daarop aansluitende ‘best technical means’. Dat wil op hoofdlijnen zeggen een keuze van een emissiearme precisiebemesting naar de exacte behoefte van de bodem en de gewassen. Dit wordt met succes door vernieuwende ondernemers in de praktijk gebracht onder de noemer van de “4J’s”: met een *Juiste samenstelling* van de meststof, in een *Juiste dosis* naar gewasbehoefte, op het *Juiste moment* en met de *Juiste techniek* aangewend. Dit is primair gebaseerd op behoud van een goed functionerende bodem, dus met als basis organische (kringloop)bemesting en een aanvullende fijnbemesting met specifieke meststofconcentraten, gericht op de specifieke bodem- en gewasbehoefte met een gesloten mineralenbalans.

Ook hier geldt dat een radicale andere advisering van de erfbetreders nodig is, omdat die nu nog op de algemeen gangbare praktijk van gebruik van kunstmest en gewasbescherming is gebaseerd, vanwege daarmee samenhangende commerciële belangen.

Glastuinbouw

De glastuinbouw kent vrijwel geen stikstofemissies. De Stichting Innovatie Glastuinbouw Nederland kan een rol spelen om die situatie te continueren.

4.3.4 Slimme opvang van en omgang met dierlijke mest

Het bereiken van een stikstofemissie-arme landbouw wordt voor een groot deel bepaald door een meer zorgvuldige omgang met dierlijke mest en een slimme keuze en toepassing van bemestingsproducten. De microbiologische processen die gepaard gaan met de vorming van ammoniak uit dierlijke mest leiden ook tot vorming van het broeikasgas methaan en hinderlijke geurstoffen. Het op de landbouw gerichte ammoniakbeleid kan dus prima meelopen met het beleid gericht op milieukwaliteit (de Nitraatrichtlijn vervat in een complexe mestwetgeving), het klimaat (het Klimaatakkoord) en de omgevingskwaliteit (het Schone Lucht Akkoord), en andersom.

Denk daarbij aan scheiding van dierlijke mest in de urine- en fecesfractie wat de productie van methaan en ammoniak sterk reduceert, evenals de productie van stankgeur en fijnstof.

Urine en feces worden in de stal veelal gemengd opgevangen en opgeslagen in een gierkelder. Rottingsprocessen zorgen ervoor dat methaan, ammoniak en geur vrijkomen: in de stal, tijdens de opslag en bij het aanwenden van de drijfmest op het land. Dat kan ook anders, door te zorgen dat urine en feces aan de bron worden gescheiden. Waarbij de urinefractie wordt benut voor de productie van een mineralenconcentraat, en de fecesfractie door milde compostering tot een waardevolle, emissiearme organische bodemverbeteraar wordt opgewaardeerd. De beide fracties samen kunnen worden aangewend op een manier dat het een vruchtbare meststof voor planten vormt, met niet alleen de macronutriënten stikstof (N), fosfaat (P) en kalium (K), maar ook de sporenelementen als essentiële micronutriënten. Tegelijkertijd kan op deze wijze de noodzaak tot bijmesten met traditionele kunstmest worden gereduceerd, en daarmee de aan kunstmestproductie en -aanwending gerelateerde CO_2-, N_2O- en NOx-emissies. Datzelfde geldt voor de uitspoeling van nitraat en fosfaat naar het grondwater.

In het tussentijdse advies *'Bemesten en Beweiden in 2020'* heeft het Adviescollege reeds gewezen op het belang van het structureel reduceren van ammoniakemissies uit dierlijke mest, omdat dit een substantiële bron van stikstofdepositie is. Als belangrijkste opties daarvoor zijn genoemd:

- Reductie van de stikstoflast in dierlijke mest, door inperking van een overmaat aan N-eiwit in het voer.
- Reductie van ammoniakemissie in de stal met brongerichte maatregelen, dat wil zeggen het gescheiden opvangen en opslaan van de urine- en fecesfractie van de stalmest van koeien en varkens, evenals het schoonhouden van de stallen (vrij van mestresten).
- Transitie van emissiearme aanwending van drijfmest naar het aanwenden van emissiearme stalmest, dat wil zeggen een stabiele, vaste organische stalmest in plaats van de huidige drijfmest.
- Het optimaliseren van weidegang in de melkveehouderij omdat weidemest zorgt voor een emissiearme bemesting van het beweide grasland.
- Doelgerichte opgave van de reductie van een mineralenoverschot in de landbouw, door sluiting van de mineralenbalans binnen een bedrijf.

Daarbij is aangegeven dat dit een zorgvuldige wijze van omgaan met mest vereist, met steun van aanpassingen in de stal (vloersystemen; dagverse opvang van mest; continue reinigingssystemen). Daarnaast vraagt dit om de ontwikkeling van een kwaliteitssysteem voor borging van emissiearme bemesting met bemestingsproducten van dierlijke oorsprong van hoge kwaliteit met marktwaarde.
Vanuit dat perspectief is omschakeling van akkerbouw naar meer gebruik van goede kwaliteit bemestingsproducten van dierlijke herkomst essentieel om de markt voor kringloopmest naar een hoger plan te tillen. Hiervoor is een aangepast, flankerend mestbeleid ondersteunend. Het huidige mestbeleid is gericht op drijfmest (aanwending van drijfmest binnen de plaatsingsruimte in de landbouw en afvoer/verwerking van mestoverschot waar de plaatsingsruimte wordt overschreden). De voorgestelde wijze van omgaan met dierlijke mest past binnen de kaders van de LNV-visie op kringlooplandbouw: 'Landbouw, voedsel en natuur: waardevol en verbonden'. Het is tevens een integrale benadering van de beperking van alle aan mest gerelateerde emissies, zoals methaan, geur en fijnstof.

4.3.5 De juiste landbouw op de daarvoor geschikte gronden

Elke bodem heeft zijn gebiedsgebonden fysische, chemische en biologische eigenschappen en elk gewas heeft zijn eigen optimale groeicondities. Hoe beter die op elkaar aangesloten zijn, hoe minder verliezen van stikstof er zullen zijn. Minder vruchtbare gronden worden vaak – ecologisch ongewenst – overmatig bemest om toch nog voldoende gewasproductie te halen. Daarom is er vanuit een optiek van reductie van stikstofemissies veel te zeggen om daar geen hoogproductieve landbouw te willen, maar deze juist daar te concentreren waar de omstandigheden optimaal zijn.

Het ruimtelijk beleid kan gunstige voorwaarden scheppen voor de transitie van de landbouw. Concentratie van grondgebonden landbouw op de daarvoor meest geschikte gronden levert de beste prestaties qua emissiearme voedselproductie, en kan minder agro-productieve gronden vrijspelen voor natuur of een meer natuurgerichte landbouw met publieke diensten. Hierbij hoort ook het optimaliseren van grondgebruik voor veehouderij en akkerbouw, in onderlinge kringlopen van grondstoffen uit reststromen.

Niet-grondgebonden veehouderij is het beste af in de nabijheid van de plaats waar organische reststromen worden geproduceerd die kunnen worden benut voor kringloopvoeders en waar dierlijke mest kan worden verwerkt tot hoogwaardige bemestingsproducten.

Bij een slimme verbinding van landbouw met de omgeving hoort zeker ook een juiste verbondenheid van landbouw met natuur in een natuurinclusief boerenlandschap. Dit kan worden gerealiseerd aan de hand van het concept van Winsemius, Rabbinge, Veerman en Fresco inzake een optimaal ruimtegebruik van het landelijk gebied, langs drie lijnen:

- Een groene concentratie van gebieden met de functie natuur: Met een robuuste natuur waar de omstandigheden daarvoor optimaal zijn. In de systematiek van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) zijn deze gebieden, inclusief de verbindingscorridors, aangewezen.
- Een rode concentratie van gebieden met de functie landbouw: Met een duurzame landbouw waar de omstandigheden voor een ecologisch efficiënte hoge productie van gewassen optimaal zijn. Naar analogie van het NNN zou dat kunnen in gebieden die in een ‘Agrarische Kaart van Nederland’ (AKN) zijn aangewezen.
- Oranje verbindingen in het omliggende landelijk gebied, met landschappelijk verweven functies die bijdragen aan de kwaliteit van de leefomgeving van het landelijk gebied, in aansluiting op het NNN en de AKN. Het gaat in deze gebieden om een multifunctionele inrichting voor landschapsbeleving, recreatie en wonen in combinatie met daarop aangepaste cultuurlandschap bepalende natuur en natuurinclusieve landbouw.

Voor de landbouw betekent dit enerzijds een focus op emissiearme productieve landbouw in de rode gebieden van de AKN; en anderzijds een op de omgeving aangepaste, multifunctionele en gebiedsgerichte (natuurinclusieve) landbouw in de oranje gebieden. Nabij natuurgebieden kunnen dan ‘zachte’ overgangen gecreëerd worden, met meer natuurinclusieve agrarische bedrijven (‘natuurlandbouw’). Immers, hoe dichter bij een natuurgebied, hoe scherper de eisen die gesteld worden aan emissies, depositie en het sluiten van kringlopen.

Voor het ruimtegebruik van de melkveehouderij is recent een rekenexercitie uitgevoerd. Daaruit komt naar voren dat voor heel Nederland geldt dat de rode en oranje gebieden voor landbouw een min of meer gelijke omvang hebben, en dat op het eerste oog de herschikkingsconsequenties lijken mee te vallen. Een dergelijke ruimtelijke herinrichting van de landbouw omvat vooral maatwerk met een diversiteit aan landbouwpraktijken in een spectrum van bedrijven naar een passende en vitale schaalgrootte. De landschappelijke herinrichting is daardoor qua aard en omvang niet te vergelijken met de meer rechtlijnige herverkaveling in de vorige eeuw, maar zal wel weer meer karakter en 'couleur locale' aan het landschap geven.

4.3.6 Inperking van kritische stikstofdeposities vanuit de landbouw op natuur

De lokale concentratie van ammoniak rechtvaardigt het besteden van extra aandacht aan het gericht wegnemen van geconcentreerde ammoniakbronnen, i.c. relatief intensieve landbouw, nabij stikstofgevoelige natuurgebieden. Zo voert Denemarken een generiek emissiebeleid met extra beleid in een overgangsgebied van 300 meter en 1 km rond natuurgebieden. In het eerste advies *'Niet alles kan'* adviseerde het Adviescollege in dit verband een selectieve, gebiedspecifieke en doelgerichte reductie van de ammoniakemissies, door gerichte verwerving of sanering van agrarische bedrijven met relatief hoge emissies of verouderde stalsystemen in en nabij kwetsbare natuurgebieden.

Uitkoop van veehouderijbedrijven heeft echter alleen zin als het gaat om bedrijven met een relatief grote depositielast nabij kwetsbare en relatief zwaar belaste natuur en alleen als er voor die bedrijven op die plaats geen mogelijkheden worden gezien voor transitie naar een emissieloze (natuurinclusieve) bedrijfsvoering. Dat betekent ook dat wordt aangeraden om heel selectief om te gaan met uitkoop of verplaatsing, en hiervoor niet te werken met generieke regelingen gebaseerd op louter vrijwilligheid. Tevens moet goed worden verkend of er ook sprake kan zijn van verplaatsing op basis van uitruil van bedrijven tussen 'oranje' en 'rode' gebieden om aan te sluiten op een bij de omgeving passende diversiteit in agrarisch ondernemerschap.

4.4 Redeneerlijn en advies

4.4.1 Redeneerlijn

De algemene structuur en doelstellingen van het gehele advies zijn als volgt vertaald naar een advies gericht op een lange-termijnoplossing van de stikstofproblematiek binnen de landbouw, te weten:

1. Een wettelijk vastgelegde en gegarandeerde **reductie van 50% stikstofemissie** (ammoniak en NOx) vanuit de landbouw in 2030 (t.o.v. 2019), dient naar provincies te worden **gedifferentieerd** naar de actuele belasting van stikstofgevoelige natuurgebieden in de regio. Deze differentiatie kan zijn gebaseerd op algemene wetenschappelijke inzichten[16] over de mate waarin de actuele depositie in een bepaald gebied een overschrijding vormt van kritische depositiewaarden (KDW) voor stikstof op daarvoor gevoelige natuur (KDW waaronder natuurherstel mogelijk is, als de overige omgevingsfactoren gunstig zijn) door de actuele emissies. Dit vraagt met name in gebieden met een lokale concentratie van intensieve veehouderij nabij stikstofgevoelige natuur ingrijpende veranderingen.

[16] Prof. dr. W. de Vries, Wageningen University & Research, prof. dr. J.W. Erisman, Louis Bolk Instituut, en vele anderen.

Het is realistisch te veronderstellen dat de reductie van stikstofemissies over de periode 2020-2030 min of meer lineair verloopt, in de eerste jaren is er 'laaghangend fruit' te realiseren op basis van aangepaste (schone, zorgvuldige) bedrijfsvoering. Hiermee is een reductie te realiseren van 9%. De effecten van de aanpassing van het bedrijfssysteem zullen in de latere jaren mogen worden verwacht. In het komende decennium kan de voortgang worden gemonitord aan de hand van een tweejaarlijkse reductie van stikstofemissies van 10% ten opzichte van 2019.

2. Een aanpak die zoveel mogelijk **integraal** is, zodat zoveel mogelijk negatieve effecten tegelijkertijd ondervangen worden en **kringlopen** zoveel mogelijk gesloten worden, waar nodig op verschillende schaalniveaus, mits geborgd met toetsbare afspraken of contracten. De landbouw heeft weliswaar positieve, maar zeker ook een aantal negatieve effecten op mens en natuur. Het verdient de voorkeur om te werken met een aanpak die de negatieve effecten zoveel mogelijk opheft.

3. Een landgebruik door hoogproductieve landbouw in die gebieden waar dat op lange termijn overeenkomt met optimaal gebruik van daarvoor **geschikte landbouwgronden,** en een minder productieve, multifunctionele landbouw waar dat op langere termijn goed aansluit op de **lokale landschappelijke waarden met daarop onderscheiden producten**. Met een passende landbouw en daarop aansluitend verdienmodel daalt zowel de stikstofemissie, de depositie, als de broeikasgasemissie, per eenheid geproduceerd goed.

4. Een aanpak die recht doet aan de **afstand** tot natuurgebieden. Voor het effect op de natuur maakt het veel uit wat de afstand is tot de landbouw, omdat als de afstand kleiner wordt een gelijke emissie leidt tot meer depositie. In de ideale situatie is "de beste buur van de natuur een boer die rekening houdt met de natuur", boeren die ook een significante bijdrage leveren aan natuurherstel (bijvoorbeeld van weidevogels en andere boerenlandvogels; en de agro-ecologische flora en fauna).

5. Een aanpak die zoveel mogelijk **ruimte** geeft aan **innovatieve ondernemers** door te sturen op doelen en niet op middelen. Het Adviescollege vindt het essentieel dat het innovatieve ondernemerschap van de landbouw ook bij het oplossen van de stikstofproblematiek maximaal wordt benut. Daarvoor is vrijheid nodig om te kiezen welke middelen ingezet worden om het door de overheid bepaalde doel te bereiken. Dit voorkomt ook onnodige bureaucreatie en langdurende discussies over de effectiviteit van generieke, verplichtende voorschriften.

6. De overheid kan **praktisch toepasbare innovaties stimuleren en versnellen** met een combinatie van innovatiefondsen, investeringsregelingen en het formuleren van harde doelstellingen, waardoor de innovatie een onvermijdelijk en haalbare keuze wordt. Vervolgens is het aan de ondernemer om keuzes te maken voor het toepassen van mogelijke innovaties. Op deze wijze ontstaat er een goed marktperspectief voor innovatieve ontwikkelingen voor het agro-technisch MKB, waardoor er snel kan worden opgeschaald tegen redelijke en gangbare kosten.

7. Een aanpak die ondernemen mogelijk maakt doordat er een **goed alternatief verdienmodel** is. Boeren kunnen niet groen zijn als ze rood staan. Een agrarische bedrijfsvoering die bijdraagt aan een duurzame voedselproductie, goede milieukwaliteit, een aantrekkelijk en vitaal platteland, met behoud van culturele waarde en herstel van biodiversiteit, behoeft een gedifferentieerder verdienmodel dat intrinsiek gunstig is in termen van een structurele marge op de productie. Daar kunnen zuinig gebruik van grondstoffen en een onderscheidene marktprijs voor producten aan bijdragen. Ook een lager economisch risicoprofiel bij een minder volatiele, meer diverse markt qua inkoop en verkoop, speelt hierin mee (zie ook het kader 'Verdienmodel' aan het eind van dit hoofdstuk).

8. Een aanpak die **zo eenvoudig mogelijk** is en die – waar mogelijk – leidt tot vermindering van regels. Omdat in het verleden veelal gekozen is voor middelvoorschriften en elk probleem individueel wordt aangepakt, ontstaan heel veel regels. Het Adviescollege juicht het toe als er oplossingen komen met minder in plaats van meer regels.

4.4.2 Advies

In het verlengde van de hiervoor beschreven doelstellingen, komt het Adviescollege tot vijf samenhangende oplossingsrichtingen, **de 5 M's:**

#1 Mineralen in balans
#2 Moderniseren mestbeleid
#3 Maatwerk in ruimtelijke inrichting
#4 Minimaliseren lokale natuurbelasting
#5 Meten is beter weten

Deze vijf oplossingsrichtingen bieden een samenhangend handelingsperspectief voor agrarische ondernemers (mineralen in balans), rijksoverheid (moderniseren mestbeleid), decentrale overheden (maatwerk in ruimtelijke inrichting en minimaliseren lokale natuurbelasting) en techniek & wetenschap (meten is beter weten). In de volgende paragrafen zijn de vijf oplossingsrichtingen nader uitgewerkt. In de paragraaf daarna wordt het instrumentarium voor deze 5M-oplossingsrichtingen nader toegelicht.

#1 Mineralen in balans

Het Adviescollege beveelt aan om de kern van de aanpak te baseren op een mineralenbalans. Inputs (zoals voer, dierlijke mest en kunstmest) en outputs (zoals de geproduceerde hoeveelheden melk, vlees, graan, mais, evenals co-producten, zoals circulaire grondstoffen) worden gemeten. Doelen worden vastgesteld voor het overschot aan stikstof, die leiden tot verliezen naar het milieu, waaronder vluchtige ammoniakemissies, NOx-emissies en emissies van wateroplosbare stikstofverbindingen naar grond- en oppervlaktewater.

De mineralenbalans heeft tot doel de inputs en outputs in balans te brengen voor zoveel mogelijk stoffen. Gezien de opdracht aan het Adviescollege betreft dit primair stikstof. Zoals toegelicht in het eerste advies *'Niet alles kan'* adviseert het Adviescollege vanuit een integrale benadering van stikstof in samenhang met luchtkwaliteit, CO_2-reductie, de transitie naar duurzame energie en de kringlooplandbouw.

Vanuit die integrale blik is het Adviescollege van mening dat er ook op andere inputs gestuurd kan en moet worden, waaronder op koolstof-gerelateerde broeikasgassen en fosfaat-gerelateerde verbindingen.

Voor stikstof wordt gemeten hoeveel via inputs binnenkomt. Die worden verminderd met de stikstof die via gewenste outputs vastgelegd en verkocht worden. Het verschil tussen inputs en outputs is het overschot en daarop wordt gestuurd. Dit overschot is immers de bron van verliezen die als diverse emissies (naar lucht, water en bodem) in het milieu weglekken. Als het overschot vrijwel nul is, is sprake van een kringloopbedrijf met een duurzame benutting van de mineralen in balans met de productie. Op deze wijze kan gestuurd worden op het zoveel mogelijk sluiten van kringlopen, zowel binnen het bedrijf, als in contractuele vastgelegde samenwerking met afnemende bedrijven in een circulaire economie, en daarmee op het verminderen van emissies.

In de gebiedspecifieke aanpak wordt gekeken naar de specifieke normering vanuit de opgave voor herstel van het Natura 2000-gebied. Dat resulteert in een opgave op bedrijfsniveau. Het slot op de deur is dat het bevoegd gezag op grond van artikel 2.4 Wet natuurbescherming maatregelen kan nemen of voorwaarden kan stellen (zie ook hoofdstuk 7). De eisen die aan de mineralenbalans worden gesteld, dienen in de meststoffenwetgeving te worden verankerd.

#2 Moderniseren mestbeleid

Het Adviescollege benadrukt dat het essentieel is het Nederlandse mestbeleid te moderniseren en te verankeren in nieuwe mestwetgeving. De huidige mestwetgeving is gedateerd, omdat het gericht is op een landbouw gestoeld op dierlijke mest in de vorm van drijfmest en traditionele kunstmest, waarbij geproduceerde drijfmest een milieubelastend mestoverschot vormt waaraan fraudegevoelige eisen van afvoer en verwerking worden gesteld. Het staat op de planning om de mestwetgeving te herzien. Dit is het moment voor een grondige modernisering vanuit een integrale benadering. Niet alleen op herstel van de waterkwaliteit (oppervlaktewater en grondwater), maar in combinatie met natuurherstel middels reductie van vluchtige stikstofemissies en daaraan gerelateerde deposities.

Een echte omslag is alleen te bereiken met een vraaggestuurde dierlijke mestketen waarin geen sprake is van overschotten, door mestverwerking van overschotten aan banden te leggen en overschotten te beboeten. Hierbij dient een omgekeerde marktvraag te worden gecreëerd naar een goede kwaliteit van dierlijk mest, door inperking van het gebruik van kunstmest tot finale fijnbemesting. Dit vraagt om een aanpassing van gebruiksnormen vanuit precisiebemesting die aanvullend is op een basisbemesting met bewerkte mest van dierlijke oorsprong.

Herziening van het mestbeleid is cruciaal om de vernieuwing in de aanpak van de emissiereductie, conform de doelstelling van 50% emissiereductie in 2030, mogelijk te maken. Dit geldt ook voor de wijze waarop vloeibare en vaste mest wordt opgevangen, behandeld en afgevoerd of aangewend vanuit een zuiver bodemvruchtbaarheidsperspectief in een combinatie van precisiebemesting voor gewassen en ecologische bodemkwaliteitsverbetering. In de herziening van het mestbeleid dient de nadruk te liggen op kringloopbemesting met een hoge kwaliteit meststof, afkomstig van zorgvuldig geoogste dierlijke mest en gewasresten. Mestregelgeving dient een dergelijke organische bemesting te bevorderen, en niet langer een voorkeur voor het traditionele kunstmestgebruik te impliceren. Hierbij wordt opgemerkt dat het moderniseren van het Nederlandse mestbeleid vraagt om aanpassing van Europese richtlijnen die nog voorzien in een preferent gebruik van kunstmest boven bemestingsproducten van dierlijke oorsprong.

Borging van de kwaliteit van dierlijke mest is een eerste vereiste en zou naar analogie van de borging van de kwaliteit van diervoeders door de veevoederindustrie (Secure Feed) kunnen worden ontwikkeld en toegepast. De mogelijkheden daartoe dienen ook binnen de Europese meststoffenverordening en Nitraatrichtlijn te worden geregeld.

De grootste bron voor emissie in de veehouderij is de opvang, opslag en aanwending van de dierlijke mest in de vorm van drijfmest. Het realiseren van de doelstellingen vergt ingrijpende aanpassing van de stalsystemen, en een daarbij passende duurzame investeringsregeling voor technische aanpassingen in stalinrichting voor in ieder geval scheiding van feces en urine, mestopwerking en transporten van de gescheiden en/of opgewerkte mestfracties.

Het Adviescollege adviseert om bovengenoemde aspecten te betrekken bij de komende herziening van het mestbeleid, en in ieder geval te waarborgen dat deze tijdig gerealiseerd worden. In de Tweede Kamer komt dit jaar de herziening van het mestbeleid aan de orde, waarbij de voorgestelde modernisering van het mestbeleid kan worden meegenomen.

#3 Maatwerk in ruimtelijke inrichting

Goed ruimtelijk beleid kan substantieel bijdragen aan de reductie van de emissies van NH3 en NOx en kan tegelijkertijd broeikasgassen en gewasbeschermingsmiddelen doen afnemen. Op gronden die voor de landbouw het meest geschikt zijn, kunnen op basis van ‘best ecological means’ de meest efficiënte productie met hoge opbrengsten en geringe emissies worden gerealiseerd, terwijl op andere gronden met extensief beheer en met lagere opbrengsten de beste prestaties worden geleverd in een cultuurhistorisch waardevol natuurinclusief boerenlandschap.

Dit is nu niet de gangbare praktijk. ‘Boeren op de goede gronden’ vraagt om herinrichting van het landgebruik door de landbouw middels een activerend ruimtelijk beleid, met optimalisatie van landbouw naar de kwaliteit van de landbouwgronden en daarnaast een versterkte verbinding met aanpalende natuur op de voor landbouw minder gunstige gronden. Om de ruimtelijke mogelijkheden handen en voeten te geven, is er een nieuwe behoefte aan een uitvoeringsorganisatie (landinrichtingsdienst) die, gebruikmakend van de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) en in het kader van de Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek (WRR, 1998), zowel op landelijk als op regionaal niveau de ruimtelijke ambities helpt te realiseren. De Nationale Omgevingsvisie kan hiervoor aanknopingspunten bieden. Nederland hoeft niet volledig op de schop, maar indringende keuzes zijn wel nodig voor de ‘groene’ natuurgebieden in het ‘Natuurnetwerk Nederland’ (NNN), de ‘rode’ hoogproductieve landbouwgebieden zoals aan te wijzen in een ‘Agrarische Kaart van Nederland’ (AKN) en de ‘oranje’ overgangsgebieden.

In zowel de ‘rode’ agrarisch geavanceerde gebieden, als in de ‘oranje’ overgangsgebieden met meer extensieve landbouwpraktijken, wordt alleen perspectief geboden als er gezonde verdienmodellen zijn. In de agrarisch geavanceerde gebieden zijn die gebaseerd op hoogwaardige producten die op een innovatieve wijze worden voortgebracht. In de oranje gebieden is er sprake van een heel breed scala van verdienmodellen waarbij – voor zover het maatschappelijke diensten betreft – langjarige contracten moeten worden afgesloten.

Om agrariërs te stimuleren om over te stappen naar emissiearme landbouw en het verrichten van maatschappelijke diensten, volstaat het huidige instrumentarium niet om een duurzaam verdienmodel te verkrijgen. De Nederlandse overheid financiert bijvoorbeeld het Agrarisch Natuurbeheer (ANB) uit GLB-middelen waardoor voor een periode van maximaal zeven jaar continuïteit kan worden verzekerd, terwijl een periode van 30 jaar noodzakelijk is. Daartoe is het ook van belang dat het in de Kamer voorliggende voorstel voor eerlijke mededinging zo spoedig mogelijk wordt aangenomen.

Zo kan in de veenweidegebieden door acceptatie van hoge waterstanden in 'natte landbouw' de CO_2-emissie door veenoxidatie worden vermeden, met verlaging van waterschapslasten voor de betrokken boeren en een vergoeding van de vastgelegde koolstof. Ook aansprekende plannen rond herstel van boerenlandvogels (denk aan de grutto, kiekendief en veldleeuwerik), kruidenrijke en natte graslanden, en insecten zijn in dit verband inspirerend en verdienen volle steun.

Ruimtelijke (her)inrichting of het reguleren van ruimtegebruik kan bijdragen aan de realisering van de instandhoudingsdoelen, en biedt voor de lange-termijnaanpak – na 2030 – goede mogelijkheden om een bijdrage te leveren aan de ruimtelijke invulling en vormgeving van de verschillende gebieden.

#4 Minimaliseren lokale natuurbelasting

Een actief en gebiedsgericht landbouwbeleid, inclusief sterk aangepaste bedrijfsvoering rond natuurgebieden, is nodig om lokale depositie van ammoniak uit de landbouw te reduceren. Dit vraagt maatwerk in de daarvoor benodigde transitie van de landbouw, gericht op in- en uitplaatsing van boerenbedrijven rond natuurgebieden. Dat kan worden gefaciliteerd met publieke financiering over een langere periode om in- en uitplaatsing in deze transitiegebieden aantrekkelijker te maken. Ook hier is weer regionale regie nodig en uitvoering door de bovengenoemde landinrichtingsdienst.

#5 Meten is beter weten

Beleid dat gericht is op vergaande aanpassingen en daarbij veel vertrouwen geeft aan de ondernemers, vereist een goed, betrouwbaar, simpel en geaccepteerd monitoringsysteem. De emissiebeperking moet onomstreden worden aangetoond, waar mogelijk op basis van metingen, en dient niet uitsluitend te berusten op modelmatige benaderingen met grove (forfaitaire) aannames op een zeer fijnmazige schaal (hexagonen). De mogelijkheden om ammoniak in lucht sensorisch te meten, zijn de laatste jaren sterk toegenomen. Met de ontwikkeling van een dekkend fijnmazig meetnet van sensoren, gekoppeld aan een adequate IT-infrastructuur in het landelijk gebied, kunnen 24/7 data worden verzameld om een ruimtelijk beeld te krijgen van concentraties van ammoniak op basis van een geavanceerde en geïntegreerde data-analyse. Vanuit de ruimtelijke verdeling van concentraties van ammoniak kan het moment en de omvang van emissies en deposities worden herleid. Daardoor is het mogelijk om de afgesproken voortgang in de emissiereductie te monitoren en de kritische emissies (concentraties en pieken) te identificeren.

Voor een goed begrip: het gaat hier om een meetnet voor de luchtkwaliteit in het buitenmilieu in de buitengebieden waar aan ammoniakemissies gerelateerde stikstofdeposities kritisch zijn. Het is derhalve additioneel aan bedrijfsgebonden sensorische meetsystemen voor de monitoring en controle van de luchtkwaliteit in het binnenmilieu van stallen, maar die kunnen daar wel aan gekoppeld worden om een meer nauwkeurige relatie met specifieke stalemissies te kunnen leggen. Om dezelfde redenen is het ook mogelijk sensorische meetsystemen gekoppeld aan tractoren en aanhangers, die worden gebruikt voor uitrijden van mest, aan het meetnet te koppelen.

Het uiteindelijke doel is een aantoonbare (dus gemeten) emissiebeperking met een concrete tijdlijn waarbinnen dit doel moet worden gerealiseerd, met aantrekkelijke/positieve prikkels bij realisatie, met toepassing van fraudevoorkomende technieken (denk aan blockchain) en met duidelijke sancties bij fraude of als doelen niet gehaald worden.

Het Adviescollege adviseert een geavanceerde methode te herintroduceren voor het vaststellen van mineralenbalansen (mogelijk op basis van een verdere ontwikkeling van de KLW/KringloopWijzer of de NB/Nutriënten Balans), gebaseerd op 'interconnected datastreams' en specifieke aanvullende metingen; bedoeld om minder omstreden emissie-inschattingen ("meten is beter weten") te hebben als alternatief voor de huidige rekensystematiek met soms omstreden forfaitaire waarden en schijnnauwkeurigheid. In een combinatie van rekenen en meten is het ook mogelijk om in principe te werken met conservatieve default-waarden, tenzij er meer precieze waarden uit metingen voorhanden zijn.

Voor het vergunnen van nieuwe activiteiten blijft het evenwel nodig de te verwachten emissie en daaraan gerelateerde depositie te berekenen met het bestaande, verbeterde instrumentarium. De te verwachten emissies kunnen dan wel worden gevalideerd in de praktijk als de vergunning in gebruik is genomen. Daarmee kunnen de modellen worden verbeterd met meer op de diversiteit aan praktijken en omstandigheden toegespitste emissiefactoren.

Voor het ontwikkelen van een geavanceerd meetnet, dat aansluit op de methodiek van emissie- en depositieberekeningen, en op de bepaling van mineralenbalansen op perceel- en bedrijfsniveau, is een nationaal ontwikkelingsprogramma nodig, parallel aan en in samenhang met het programma voor doorontwikkeling van het AERIUS-instrumentarium.

Verschillende deskundigen hebben aangegeven een dergelijk meetsysteem in een relatief korte tijd (binnen 2 jaar) operationeel te kunnen maken en te kunnen implementeren.

4.4.3 Integraal instrumentarium voor de 5 M's

De Afrekenbare StoffenBalans

Deze paragraaf gaat nader in op een integraal instrumentarium voor de vijf oplossingsrichtingen. De kern van dit instrumentarium wordt gevormd door 'de *Afrekenbare StoffenBalans'*. Deze balans is een door het Adviescollege voorgesteld instrument dat integraal aansluit bij de 5M's. In de kern is het een methode om 'mineralen in balans' te krijgen, binnen de randvoorwaarden en kaders die volgen uit het 'moderniseren van het mestbeleid', het maatwerk in 'de ruimtelijke inrichting' en het 'minimaliseren van de lokale natuurbelasting'. Vanuit zijn opdracht concentreert het Adviescollege zich op stikstof, maar hecht eraan te benadrukken dat de *Afrekenbare StoffenBalans* nadrukkelijk 'meekoppelkansen' biedt voor andere stoffen. Het Adviescollege adviseert om de *Afrekenbare StoffenBalans* zoveel als mogelijk te baseren op actuele metingen, vanuit het principe van 'meten is beter weten'. De *Afrekenbare StoffenBalans* kan bij uitstek een katalysator zijn om de kringlooplandbouw met maatwerk in de praktijk te brengen.

Het Adviescollege heeft geen blauwdruk uitgewerkt, maar wil wel op hoofdlijnen de oplossingsrichting duiden. De concrete stappen dienen bij acceptatie van deze denkrichting nader te worden uitgewerkt. Het is aan het kabinet om deze richting gedetailleerd uit te werken en verder te concretiseren.

De *Afrekenbare StoffenBalans* laat zich als volgt samenvatten:

1. De *Afrekenbare StoffenBalans* geldt sectorbreed, dus zowel voor grondgebonden bedrijven als voor niet-primair-grondgebonden bedrijven (zoals intensieve veehouderij).

2. Ga voor alle landbouwbedrijven (zowel extensief als intensief) naar een robuuste *Afrekenbare StoffenBalans*-aanpak. Dat betekent sturen op het verschil tussen wat er via de inputs (bemesting, diervoeding) aan stikstof ingaat en wat er via de outputs (nuttige producten met een marktwaarde) uitkomt.

   Bij de inputs gaat het bijvoorbeeld om voer en kunstmest. Bij de outputs gaat het om alle producten die aan anderen verkocht worden of op het eigen bedrijf nuttig worden gebruikt (inclusief hoogwaardige mest die aan andere bedrijven wordt geleverd).

   Het verschil is het overschot aan mineralen die niet hergebruikt worden, en dus vroeg of laat leiden tot ongewenste emissies naar het milieu (lucht, grondwater en oppervlaktewater). Op dit overschot wordt gestuurd met de *Afrekenbare StoffenBalans.* Deze balans kan door de agrarische ondernemer tevens worden gebruikt als managementinstrument voor maatwerk in resultaatgerichte toepassing van de ‘best ecological means’. Omdat gestuurd wordt op doelen kan de ondernemer zelf beslissen welke middelen hij inzet om die doelen te halen.

3. Ga bij de *Afrekenbare StoffenBalans* zoveel mogelijk uit van meten (van meetbare inputs, outputs en verliezen) als basis voor de berekening van het overschot, omdat daardoor goede managementpraktijken en waardevolle, maar wetenschappelijk nog niet bewezen, technieken ook zichtbaar gemaakt worden (zie ook tekstkader “meten” verderop in dit hoofdstuk). Bovendien kunnen zo de gemeten emissies gebruikt worden als check op de forfaitaire elementen in de berekening van het overschot, wat ook nuttig is om fraude in de opstelling van balansen tegen te gaan..

4. Het Adviescollege richt zich, gezien de opdracht, primair op stikstof, maar hecht er zeer aan te adviseren dat in de *Afrekenbare StoffenBalans* naast stikstof ook andere stoffen worden meegenomen, zodat meekoppelkansen worden benut en integraal gestuurd wordt op zoveel mogelijk relevante effecten (bijv. naast NH3 en NOx ook nitraat, nitriet, fosfaat, fijnstof, geur, methaan en lachgas). In theorie is het mogelijk dat door bepaalde maatregelen bijv. fosfaatemissies worden gereduceerd en ammoniak- of nitraatemissies toenemen. Op basis van de *Afrekenbare StoffenBalans* dient daarom voor elke stof een doelstelling te worden geformuleerd, en dient de nutriëntenbalans in samenhang te worden beschouwd en gehanteerd.

5. Bij de vormgeving van de *Afrekenbare StoffenBalans* moeten ook andere Europeesrechtelijke randvoorwaarden naast de natuur-gerelateerde Habitatrichtlijn in aanmerking worden genomen. Denk daarbij aan de Europese milieuregelgeving ten aanzien van bodem, lucht en water, met name waar het gaat om de Nitraatrichtlijn. Dat betekent dat met sturing via de *Afrekenbare StoffenBalans* ook de Europese systematiek van regulering van het gebruik van meststoffen in het kader van de Nitraatrichtlijn moet zijn verdisconteerd mede in het licht van het arrest van het Hof van Justitie (HvJ EG, 2 oktober 2003, zaak C-322/00 over de omzetting van de Nitraatrichtlijn – Minas).

Hierbij beveelt het Adviescollege aan om in overleg met de Europese Unie te bezien of flexibilisering van de gebruiksnormen mogelijk is. De huidige gebruiksnormen gelden overal, zonder de karakteristieken van het bedrijf en het perceel te benutten. Als zodanig zijn ze strijdig met een benadering die de bodem-fysische, -chemische en -biologische kenmerken als uitgangspunt neemt. Goed bodembeheer vraagt om maatwerk. Daarmee is zowel milieukundig als bedrijfseconomisch winst te boeken.

6. De sturing vindt plaats op bedrijfs- en op perceelniveau om te voorkomen dat de balans op bedrijfsniveau klopt, maar op perceelniveau tot teveel emissie leidt. Hierbij moet ook de netto-mineralisatie (de stikstof die voorkomt uit het – over een lange termijn opgebouwde voorraad - organisch materiaal in bodems) en de biologische stikstofbinding in de balans meegenomen worden om tot een reële emissiebeheersing te komen.

7. De *Afrekenbare StoffenBalans* dient sluitend te zijn. Voor de veehouderij betekent dit bijv. dat waardevolle diermest voor bemesting kan worden weggezet bij een akkerbouwer, mits deze akkerbouwer ook zorgt voor een sluitende balans. Daarom geldt de balans zowel op bedrijfsniveau als op perceelniveau. De regionale buurtcontracten, zoals voorgesteld door de Commissie Grondgebondenheid[17] kunnen hiervoor erg goed dienst doen. Maar ook leveringscontracten van circulaire grondstoffen voor partij X, die zijn geproduceerd uit reststromen van partij Y in een ander gebied, moeten worden ingepast in sluitende balansen op beide bedrijven in beide gebieden.

8. Stuur op het overschot door normen op te leggen die in de loop van de tijd scherper worden en dwing daarmee af dat de emissie afneemt. Deze normen worden bepaald op basis van het maximaal toegestane verlies aan stikstof in procenten ten opzichte van de outputs. Als willekeurig voorbeeld kan gedacht worden aan een maximaal overschot van stikstof van 20% dat terug moet lopen naar 10% in 2030. Essentieel is dat de systematiek zo gekozen wordt dat degenen die een groter overschot hebben, meer moeten doen dan degenen die een kleiner overschot hebben. Op deze wijze wordt goed gedrag in het verleden beloond.

9. De overschotnormen zijn afhankelijk van wat voor natuurgebieden – gelet op de instandhoudingsdoelen – nodig is aan daling van de depositie in de betreffende provincie, gegeven de actuele stikstofdepositie ten opzichte van de KDW. De opgave vanuit de instandhoudingsdoelstellingen (en de gebruiksnormen) wordt teruggerekend naar sectoren en zal voor de landbouw resulteren in sturing op reductie van overschotten die indicatief zijn voor emissies (maximale aanvoer van mest of diervoer per hectare of per bedrijf). Dit waarborgt de koppeling tussen de depositiedaling vanuit de Habitatrichtlijn en gebruiksnormen vanuit de Nitraatrichtlijn in een sturing op bedrijfsoverschotten, waarbij de agrarische ondernemer dat kan realiseren met keuzes die passen bij zijn bedrijf en de omstandigheden.

10. De normen voor het overschot zijn lager en dalen sneller naarmate een bedrijf dichter bij een voor stikstofgevoelig natuurgebied zit, in ieder geval voor ammoniak. Daarbij dienen de normen gebaseerd te zijn op wat lokaal bezien ecologisch nodig is per gebied. De nationale emissiereductie van 50% in 2030 wordt daarbij door het Rijk vertaald naar een doelstelling op provincieniveau, op basis van wat ecologisch nodig is per provincie.

[17] 'Grondgebondenheid als basis voor een toekomstbestendige melkveehouderij', 12 april 2018.

Provincies berekenen wat dit betekent voor de normen die per gebied en bedrijf gelden, afhankelijk van de afstand tot natuurgebieden. Daarbij kan terug worden gevallen op de eerder geïntroduceerde driedeling in het landelijk gebied:

- Afstand tot het 'groene' Natuurnetwerk Nederland (NNN) met daarbinnen Natura 2000-gebieden.
- Ligging in het 'rode' landbouwgebied zoals aangewezen in de Agrarische Kaart van Nederland (AKN).
- Of ligging in 'oranje' multifunctionele overgangsgebieden.

Dit zal betekenen dat normen per provincie verschillen en dat binnen provincies voor het ene gebied een (veel) lagere norm en/of scherpere reductie nodig is, dan voor een ander gebied, omdat de normen vastgesteld worden vanuit het oogpunt van de reductie van depositie die nodig is in specifieke natuurgebieden.

11. De wijze waarop de emissiedoelstelling wordt gerealiseerd, wordt overgelaten aan de ondernemers die weten dat bij goed presteren een (financiële) prikkel wordt verkregen en bij niet-presteren een sanctie wordt opgelegd. Er wordt niet op de middelen, maar wel op het doel gestuurd (emissiereductie als gevolg van een betere mineralenbalans). Dit geeft vrijheid voor ondernemers.

12. De financiële prikkels kunnen eraan bijdragen dat boeren een verdienmodel hebben dat het mogelijk maakt om binnen dit systeem duurzaam te ondernemen:
    a. Prikkels worden zoveel mogelijk in privaatrechtelijke contracten met boeren vastgelegd met een dusdanige looptijd dat gegarandeerd is dat investeringen in reductie van stikstofemissies renderen. Daarmee wordt voorkomen dat prikkels tussentijds veranderen, omdat politieke of maatschappelijke voorkeuren wijzigen.

    b. Prikkels worden gekoppeld aan het bereikte resultaat (doelspecifiek, te weten reductie van stikstofemissies) en niet naar de manier waarop dat moet worden gerealiseerd (middelvoorschriften).

    c. De overheid moet voldoende publieke middelen beschikbaar stellen voor boeren die publieke taken (bijv. agrarisch natuurbeheer) uitvoeren. Deze vergoeding is in ieder geval nodig als uitbreiding van de grond of vermindering van het aantal dieren nodig is om aan de normen van de *Afrekenbare StoffenBalans* te voldoen, en natuurbeheer een noodzakelijk onderdeel uitmaakt van wat ecologisch gewenst is. Daardoor wordt het mogelijk om vooral dichtbij natuurgebieden natuurinclusief te boeren. Ook voor andere boeren moet de mogelijkheid gelden van agrarisch natuurbeheer, waarbij de collectieven voor agrarisch natuurbeheer een experimenteerstatus krijgen. Met de Europese Unie moet intensief worden overlegd over het verkrijgen van ontheffing (ofwel: het verkrijgen van toestemming voor staatssteun), zodat het faciliteren van een duurzaam verdienmodel voor natuurinclusieve landbouw past binnen de regels ten aanzien van staatssteun, omdat dit noodzakelijk is om de natuurdoelen te halen. Daarnaast zal Nederland pleiten voor inpassing van deze aanpak in de EU-strategie Green Deal/het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB).

d. De overheid moet gerichte innovatieprogramma's subsidiëren die leiden tot duurzame reducties van stikstofemissies die verder gaan dan de norm, omdat dergelijke innovaties zich moeten bewijzen voordat reguliere stalsysteembouw en landbouwmechanisatie dit op de markt brengen. Hierbij moet worden gedacht aan aanpassing van de stalinrichting (zoals het scheiden van urine en feces) of omschakeling naar een praktijk van kringlooplandbouw of natuurinclusieve landbouw. Om die marktintroductie te versnellen, valt te denken aan een investeringsregeling van 4 jaar, waarbij in het eerste jaar een investeringssubsidie aan koplopers wordt verstrekt van 80%, het tweede jaar van 60%, het derde jaar van 40% en het vierde jaar van 20%. Daarbij dient te worden bezien of versnelde afschrijving fiscaal nodig is voor een voldoende snelle implementatie.

e. Toepassing van (onbewerkte)[18] drijfmest op akker- en weidegronden wordt uiterlijk 2030 uitgefaseerd. Er komt een robuuste subsidieregeling voor mestopwerking zodat het gebruik van kwalitatief hoogwaardige dierlijke bemesting bevorderd wordt. De kwaliteit van dierlijke mest wordt geborgd door een systeem zoals dat bestaat voor voeders. Dit vormt de basis voor de daaropvolgende uitfasering van de opvang van drijfmest. De huidige mestwetgeving bevordert deze transitie naar een emissiearme opvang, opwerking en toepassing van dierlijke mest niet, en zal daarop moeten worden gemoderniseerd.

f. Alle rechtensystemen (dierrechten, fosfaatrechten, varkensrechten, pluimveerechten) en zoveel mogelijk middelenvoorschriften (waaronder de Regeling ammoniak en veehouderij, Rav, en de regeling emissiearme aanwending mest) worden afgeschaft na bewezen effectiviteit van de *Afrekenbare StoffenBalans*. De vertaling van de Europese Meststoffenverordening en Nitraatrichtlijn is in Nederland een complex van verplichtingen ten aanzien van bemestingsvoorschriften met gebruiksnormen en aanwendingseisen, die een ecologische basis voor bemesting met een emissiearme benutting van dierlijke mest vanuit een verantwoorde kringloop in de weg staat. Andere te strakke middelvoorschriften, die afleiden van een emissiereductie met maatwerk, betreffen mestopslag, scheuren grasland, verplichte vanggewassen, verplichte veevoermaatregelen voor specifieke voeders i.p.v. rantsoen. Het kabinet moet prioriteit geven aan het aanpassen van richtlijnen, zodat alle overbodige middelvoorschriften verdwijnen.

g. Het grondbeleid is een belangrijk aandachtspunt. Grondprijzen vormen een belemmerende factor als het om verdienmodellen gaat. Ook de Europese mededingingsregels zijn beperkend (marktkracht). Niet zozeer het gebruik van gronden in het verleden zou bepalend moeten zijn voor de grondprijs, maar de intrinsieke waarde van de grond. In sommige gebieden (m.n. in de 'oranje' overgangsgebieden) zullen de grondprijzen niet gemakkelijk dalen. Voor banken is hier een sleutelpositie weggelegd.

[18] Mest moet worden bewerkt voordat het op het land mag worden toegepast. In 2030 zal er nog geen 100% mestscheiding zijn, en zal er nog drijfmest worden opgevangen. Echter, het economisch voordeel van drijfmest wordt met de eis op bewerking minder, en zal dan op een termijn van 20 jaar (gezien de investeringstermijn in drijfmestsystemen) tot volledige uitfasering van drijfmestopvang leiden. Dit betekent dat eerst uitfasering van toepassing van drijfmest zal plaatsvinden, en daarna uitfasering van opvang van drijfmest.

h. De huidige pachtwetgeving bevordert de emissiearme landbouw en de kwaliteit van de overgangsgebieden niet. Pacht die geen rekening houdt met de duurzame bodemwaarde, put de bodem uit. Binnen de huidige erfpachtbepalingen kunnen verpachters geen eisen opleggen aan de pachters over het bevorderen van duurzaamheidsdoelstellingen. Ook het fiscale regime bevordert een verduurzaming van de verpachte gronden niet. Wijziging van deze wetgeving is noodzakelijk. Het pachtsysteem wordt daarom zodanig aangepast dat boeren ook rendabel kunnen investeren in het goed gebruiken van de grond. Daarbij is van belang dat de looptijd van de pacht dusdanig lang is (denk aan 30 jaar), dat minimaliseren van stikstofoverschot terug te verdienen is. Ook is van belang dat de waarde van de grond als onderpand bepaald wordt op basis van de toekomstige productiviteit, omdat dit volhoudbare productie garandeert.
   De overheid, als grote uitgever van pachtgronden, dient hiervoor het goede voorbeeld te geven, en via regelgeving ervoor te zorgen dat dat voorbeeld zoveel mogelijk door anderen gevolgd wordt.

13. Zorg via sancties dat boeren geen verdienmodel hebben als ze de doelen niet halen en dat ongewenste inputs tegengegaan worden. Dit vraagt van de overheid een investering in een stringent systeem van handhaving, op basis van metingen. Daarnaast kunnen digitale technieken worden gebruikt om fraude op te sporen door prestaties van boeren onderling te vergelijken zodat risicogerichte controle kan plaatsvinden.
    a. Bedrijven die boven de norm uitkomen van de *Afrekenbare StoffenBalans*, betalen een prohibitieve heffing om een voldoende prikkel te geven om de norm te halen. De heffing moet hoger zijn dan de kosten om mest (illegaal) weg te laten werken, zodat er een prikkel komt om daadwerkelijk om te schakelen. De prohibitiviteit wordt zowel gerelateerd aan de mate van overschrijding als de duur daarvan. Het is noodzakelijk dat heffingen fors oplopen als de overschrijding groter wordt en langer duurt.
    b. Er komt een belasting op het gebruik van traditionele (KAS- en NPK-)kunstmest die hoog genoeg is zodat het gebruik van kwalitatief hoogwaardige dierlijke mest normaliter competitief is.
    c. Voor bedrijven die een vergunning in het natuur- of milieuspoor hebben en waarvan de opgelegde heffing niet voldoende snel resulteert in het halen van de norm, wordt de vergunning gewijzigd of ingetrokken, of kunnen maatregelen worden genomen op grond van artikel 2.4 Wet natuurbescherming. (Dit zal onder de Omgevingswet terugkomen in de vorm van de specifieke zorgplicht, waarover maatwerkregels of maatwerkvoorschriften kunnen worden gesteld.) Voor bedrijven zonder vergunning worden bij het niet halen van de norm, maatregelen genomen in het kader van artikel 2.4 Wet natuurbescherming.

Het Adviescollege realiseert zich dat het halen van de doelen alleen kan als overheden en private partijen bereid zijn fors te investeren in de landbouw. Het advies is dan ook hiervoor voldoende middelen te reserveren zodat gegarandeerd wordt dat de noodzakelijke transitie gerealiseerd kan worden.

Ook is het van belang het systeem van de *Afrekenbare StoffenBalans* te integreren in het te moderniseren mestbeleid, en de daaraan gekoppelde wijzing van de mestwetgeving.

Tenslotte is het noodzakelijk om de organisatie, implementatie en het beheer van het systeem van de *Afrekenbare StoffenBalans* te beleggen bij een in te stellen onafhankelijk *Bureau Afrekenbare StoffenBalans* (vergelijkbaar met het voormalige Bureau Heffingen).

Meten

Het Adviescollege adviseert om de *Afrekenbare StoffenBalans* zoveel mogelijk te baseren op gemeten emissies. Bij meten is het grote voordeel dat alle effecten van alle maatregelen die een boer neemt, meegenomen kunnen worden (inclusief managementpraktijken) en nieuwe technieken niet gecertificeerd hoeven te zijn, waardoor innovaties veel sneller toegepast kunnen worden. Daarmee wordt de huidige situatie doorbroken waarbij het vele jaren duurt voordat nieuwe veelbelovende technieken toegepast kunnen worden en managementpraktijken niet meetellen.

Voor een goede werking van de *Afrekenbare StoffenBalans* is het essentieel dat fraude tegengegaan wordt. Dat kan veel makkelijker als veel meer gemeten wordt. Het Adviescollege heeft zich verdiept in de technische mogelijkheden die momenteel ontwikkeld worden om emissies lokaal te meten met sensoren. De ontwikkeling van deze sensoren gaat snel en de kosten van meten dalen hard. Het Adviescollege heeft met diverse deskundigen overlegd om te bezien of een betrouwbaar meetsysteem binnen enkele jaren realiseerbaar is. Het Adviescollege is ervan overtuigd dat dit mogelijk is. De essentie is dat lokaal per boer gemeten wordt wat de emissie is. Door gebruik te maken van een centrale database met blockchain-technologie kan met digitale opsporing en validatie fraude worden tegengegaan. Daardoor kunnen digitale technieken gebruikt worden om fraude op te sporen door prestaties van boeren in de tijd en onderling te vergelijken, en metingen van boeren te vergelijken met andere meetpunten in de buurt, zodat risicogerichte controle kan plaatsvinden.

Ook kunnen de metingen gebruikt worden om berekeningen met AERIUS, nodig voor vergunningverlening, beter te onderbouwen als naast meer meten van emissies, ook meer depositiemetingen plaatsvinden. Daardoor neemt de kwaliteit van de berekeningen van AERIUS toe.

Essentieel is dat de Rijksoverheid hiervoor de regie neemt, zodat sprake is van een solide en nationaal systeem. Ook is van belang dat sprake is van open source, zodat er volstrekte transparantie is voor iedereen en boeren eenvoudig kunnen leren van anderen.

Dit betekent dat op de kortst mogelijke termijn geïnvesteerd moet worden in de doorontwikkeling van de meettechnologie en het opzetten van een nationale database met blockchain-technologie. Als die technologie ontwikkeld is, kan de *Afrekenbare StoffenBalans* geïntroduceerd worden. Dit zou binnen een periode van circa een jaar moeten kunnen, als de overheid voldoende geld ter beschikking stelt. Als de noodzakelijke uitwerking en wetgeving voor de *Afrekenbare StoffenBalans* tegelijkertijd wordt opgepakt, is het mogelijk het nieuwe systeem per 1 januari 2022 te introduceren. Dan is wel noodzakelijk dat dit kabinet op de kortst mogelijke termijn start met de uitwerking en de uitwerking niet overlaat aan een volgend kabinet.

4.4.4 Toets instrumentarium aan doelstellingen

Wanneer het geadviseerde instrumentarium wordt getoetst aan de hiervoor geformuleerde doelstellingen (paragraaf 4.4.1), is het beeld als volgt.

- Een reductie van 50% stikstofemissie vanuit de landbouw, met maatwerk gedifferentieerd naar gebied en bedrijf, is met de *Afrekenbare StoffenBalans* haalbaar.
- Een aanpak die zoveel als mogelijk integraal is, zodat zoveel mogelijk negatieve effecten tegelijkertijd ondervangen worden, is met de *Afrekenbare StoffenBalans* mogelijk omdat op verschillende doelen gestuurd kan worden.

- Een landgebruik dat op lange termijn overeenkomt met optimaal gebruik van hoog productieve landbouwgronden, zoals aangewezen op de 'Agrarische Kaart van Nederland' (AKN) wordt bereikt omdat doelen op de voor landbouw geschikte gronden veel sneller gehaald kunnen worden.
- Een aanpak die recht doet aan een aangepaste landbouw in het overgangsgebied tussen de gebieden op de AKN en de natuurgebieden in het Natuurnetwerk Nederland (NNN).
- Een aanpak die zoveel mogelijk ruimte geeft aan innovatieve ondernemers door te sturen op doelen en niet op middelen is in overeenstemming met de Afrekenbare StoffenBalans, omdat het de ondernemer vrij staat te bepalen hoe het doel gehaald wordt.
- Een aanpak die ondernemen mogelijk maakt, doordat er een goed verdienmodel is, mits de overheid voldoende ondersteunende financiële middelen beschikbaar stelt.

4.4.5 Nadere overwegingen

In onderstaande kaders beschrijft het Adviescollege de nadere overwegingen, op basis waarvan het hiervoor geformuleerde advies tot stand is gekomen. Daarbij schets het Adviescollege ook enkele alternatieve opties, waarmee tijdelijk kan worden gewerkt tot het moment waarop de aanbevelingen volledig geïmplementeerd kunnen worden.

Wat als meettechnologie niet op tijd klaar is?

Mocht de ontwikkeling van de meettechnologie onverhoopt niet op tijd klaar zijn, dan zijn er de volgende opties:

1. Bepaal dat de datum van de invoering van de *Afrekenbare StoffenBalans* afhankelijk is van het tot stand komen van een sluitend systeem van meten.
2. Of werk tijdelijk met emissiefactoren die aangeven hoeveel emissie een gebruikte techniek/bedrijfsvoering met zich meebrengt. Dan dienen emissiefactoren een opslag te hebben voor fraude en onzekerheid, zodat gegarandeerd wordt dat regionale en nationale doelen gehaald worden.
   Bepaal emissiefactoren op bewezen en haalbare reductie in de praktijk. Hanteer bij emissiefactoren afslagen voor werkwijzen of technieken die leiden tot emissiereductie. Dit kan alleen als gebruik van technieken gecertificeerd is op basis van bewezen reductie in de praktijk.
   Zodra meettechnieken voldoende ontwikkeld en betaalbaar zijn, worden die verplicht gesteld.
   Houd het systeem zo eenvoudig mogelijk om fraude en rekenfouten tegen te gaan.

Waarom zou de *Afrekenbare StoffenBalans* wel werken terwijl destijds Minas is opgeheven?

Daar zijn diverse redenen voor:

- Er is inmiddels een breed draagvlak voor deze systematiek dat goed ondernemerschap beloont en duidelijk een doelvoorschrift is (en geen middelvoorschrift).
- Anders dan ten tijde van Minas is er naast de *Afrekenbare StoffenBalans* een stelsel van gebruiksnormen.
- Momenteel zijn er veel betere meettechnieken dan destijds, waardoor fraude veel beter tegengegaan kan worden.
- Als de boer zijn extra behaalde reductie wil verzilveren, ligt de bewijslast bij de boer waardoor controle veel eenvoudiger is.
- Er waren destijds geen prohibitieve heffingen, waardoor er weinig prikkels waren om de norm te halen, en er was geen positieve (financiële) prikkel voor goed presteren.
- De forfaitaire vrijstellingen waren te hoog.
- Destijds had het systeem alleen betrekking op bedrijfsniveau, waardoor men kon salderen met grond elders. Daardoor verminderde de emissie plaatselijk onvoldoende.
- Het systeem was destijds alleen voor grondgebonden bedrijven.
- Het systeem is nu veel robuuster omdat bij niet behalen van de norm ook via de vergunning of door het opleggen van dwingende maatregelen op grond van de Wet natuurbescherming (en in de toekomst de Omgevingswet) kan worden gestuurd.

Verdienmodel

Terecht is tijdens de gesprekken met betrokkenen en in schriftelijk aangereikte input veelvuldig de noodzaak van goede verdienmodellen benadrukt. Goede bedoelingen en mooie beleidsvoornemens zijn zeker niet voldoende om een ingrijpende verandering tot stand te brengen. Een diversiteit aan agrarische bedrijfsvoering, die bijdraagt aan een aantrekkelijk en vitaal platteland, met behoud van culturele waarde, familiebedrijven en herstel van biodiversiteit, behoeft een gedifferentieerder verdienmodel, waarbij gekeken wordt naar financiële marges over het geheel van alle producten, diensten en neveninkomsten. Zo heeft één op de drie agrarische ondernemers in Nederland nevenwerkzaamheden, en worden er ook nu al tal van verscheidene verdienmodellen in de praktijk beproefd en gerealiseerd. Daar kan en moet op worden voortgebouwd, ook in een transitie naar een andere bedrijfspraktijk.

Zoals al aangetoond door vernieuwende boeren, kan door kostenbesparing aan de inputkant (zuinig gebruik van diervoeders, kunstmest, gewasbeschermingsmiddelen, medicijnen) de financiële marge voor de boer aanzienlijk worden vergroot. Andere aspecten van het verdienmodel zijn aanvullende verdiensten uit co-producten en een lager economisch risico door minder afhankelijkheid van de volatiele markt van invoer en afzet van een smalle set van gangbare producten (commodity's) en aanvoer van standaard grondstoffen.

Voor ondernemers met landbouw op goede landbouwgronden is de agrarische productie de belangrijkste pijler onder de verdienmodellen, voor agrarische ondernemers die in een meer natuurlijk boerenlandschap actief zijn, komen ook andere meer onderscheidene verdienmodellen naar voren. Cruciaal voor de realisatie van de diverse mogelijkheden is het maken van keuzen op landelijk en op regionaal niveau. Blijven die keuzen achterwege, dan zal – bij gebrek aan een samenhangende visie en in het vrije spel der maatschappelijke krachten – de landbouw zich suboptimaal ontwikkelen vanuit het perspectief van duurzame voedselproductie, de kwaliteit van het landschap en de leefomgeving met herstel van natuur en biodiversiteit. Daarbij moet worden onderkend dat de producenten gezamenlijk meer marktkracht moeten en kunnen organiseren, in aangepaste verhoudingen met de toeleverende en afnemende AgroFood-business die immers belang heeft bij een vitale Nederlandse landbouw.

Bij een transitie naar grondgebruik met maatschappelijke meerwaarde kunnen allerlei relevante partijen aan het verdienmodel bijdragen, elk vanuit een eigen verantwoordelijkheid. Het gaat hier om meer dan alleen een hogere prijs voor een product. Banken kunnen helpen door het verlagen van rentetarieven voor leningen die in het verleden zijn afgesloten, natuurorganisaties/terreinbeherende organisaties door boeren te betrekken in het terreinbeheer, grondeigenaren en de Dienst Domeinen met passende pachtovereenkomsten, overheden door het soepeler verstrekken van vergunningen, fiscale instrumenten en subsidies. Deze tegemoetkomingen stellen grondgebruikers in staat makkelijker natuurvriendelijke keuzes te maken en hiervoor waardering te krijgen. Zo wordt binnen het Deltaplan Biodiversiteitsherstel gewerkt aan een Investeringsfonds Integrale Gebiedsvernieuwing waaraan private en publieke partijen rechtstreeks bijdragen. Wel moet worden opgemerkt dat al deze regelingen en bijdragen voor langere termijn (enkele decennia) structureel van aard moeten zijn met een toekomstperspectief dat het rechtvaardigt te investeren in de extra maatschappelijke prestaties, onafhankelijk van de onzekerheid van veranderende politieke en conjuncturele sentimenten.

Een integrale aanpak met klimaatadaptatie (Klimaatakkoord) en waterkwaliteit (Kaderrichtlijn Water) biedt bovendien additionele mogelijkheden. Bijvoorbeeld een beloning op vastlegging van koolstof in de bodem, of het vasthouden van koolstof in veen met een hoger waterpeil. Ook een verlaging van waterschapsbelasting als beloning voor een verbetering van de waterkwaliteit en minder kosten voor lage waterstanden kunnen bijdragen aan het verdienmodel.

Het ontwikkelen van nieuwe verdienmodellen vergt een omslag in denken en aangepaste rekenmodellen, zowel bij agrarische ondernemers, als hun financiële adviseurs. Bijscholing, kennisdeling en deskundige begeleiding zijn daarbij van groot belang. Vooral ecologische en agronomische kennis zijn daarbij onontbeerlijk.

Overwogen oplossingsrichtingen die niet worden aanbevolen voor de landbouw

Het Adviescollege heeft gekeken naar een systeem van verhandelbare stikstofrechten. Met deskundigen is gesproken over de voor- en nadelen van een dergelijk systeem. Een voordeel is dat niet gestuurd wordt op middelen, maar op doelen en dat doelen gegarandeerd gehaald kunnen worden (mits fraude voldoende tegengegaan kan worden). Theoretisch kan eveneens rekening gehouden worden met het optimaal gebruik van goede landbouwgronden en de nabijheid van Natura 2000-gebieden. Toch beveelt het Adviescollege niet aan om over te gaan op een systeem van verhandelbare stikstofrechten. Dit op basis van een aantal nadelen:

- Verhandelbare rechten leiden snel tot de meeste kansen voor de meest kapitaalkrachtige partijen. Dat zijn vaak partijen die zich buiten de landbouw bevinden.
- Om met alle relevante factoren rekening te houden, ontstaat al snel een complex systeem waardoor de invoeringstijd lang wordt en waarbij de handhaving al snel problematisch kan worden. Bovendien ontstaan dan al snel deelmarkten, waarbij schotten ervoor zouden moeten zorgen dat er onvoldoende vraag en/of aanbod is, waardoor de markt niet goed werkt.
- Verhandelbare stikstofrechten pakken de problematiek van de landbouw niet integraal aan, maar zijn slechts gericht op de aanpak van stikstofemissie.
- Verhandelbare rechten leiden al snel tot buitensporige schaalvergroting, omdat kosten terugverdiend moeten worden en daardoor perverse prikkels ontstaan. Dit gaat in tegen de maatschappelijke wens om dat zoveel als mogelijk te voorkomen.

5. Verbeteren stikstofprestaties door andere sectoren

5.1 Inleiding

Zoals toegelicht in de hoofdlijn aan het begin van dit rapport, adviseert het Adviescollege voor de aanpak van NOx-emissies een generieke aanpak. De aanpak van NOx-emissies is van toepassing op de sectoren luchtvaart, mobiliteit, industrie, energiebedrijven en de bouw. In dit hoofdstuk komen deze sectoren achtereenvolgens aan bod.

5.2 Mobiliteit

Afbakening van de mobiliteitssector

In het eerste advies *'Niet alles kan'* heeft het Adviescollege aangekondigd dat in het lange-termijnadvies nader zal worden ingegaan op mogelijke emissiebeperkende maatregelen voor verschillende vormen van mobiliteit. Het gaat om het personenvervoer (auto's en openbaar vervoer), het vrachtvervoer, de scheepvaart (m.n. de binnenvaart, kustvaart en zeescheepvaart) en de luchtvaart.

Voor de luchtvaartsector heeft het Adviescollege in januari 2020 een advies voor de lange termijn uitgebracht. Het Adviescollege ziet geen aanleiding om af te wijken van, of aan te vullen op, het eerder uitgebrachte advies voor de luchtvaartsector. In deze paragraaf zal daarom niet apart op de luchtvaartsector worden ingegaan. Wel merkt het Adviescollege hier op dat de uitgangspunten voor de NOx-emissies, zoals geformuleerd in dit eindadvies, ook gelden voor de luchtvaart (generieke emissiereductie en beoordeling als piekbelaster voor nabijgelegen natuurgebieden, maar geen beoordeling op marginale effecten op honderden kilometers afstand).

Naar aanleiding van het eerste advies van het Adviescollege heeft het kabinet maatregelen genomen. Het Adviescollege adviseerde in het eerste advies een snelheidsverlaging door te voeren op rijks- en provinciale wegen, zo nodig gedifferentieerd naar wegen of gebieden, waarbij de snelheidsbeperkende maatregelen worden gericht op aantoonbare effecten in kwetsbare Natura 2000-gebieden. Het kabinet heeft per 16 maart 2020 de maximumsnelheid op snelwegen verlaagd naar 100 km/h tussen 6:00 en 19:00 uur. Het effect van deze maatregel is door de coronacrisis in de praktijk niet vast te stellen. Voorafgaand aan de invoering van deze maatregel is het effect wel berekend op een verwachte reductie 1,2 mol/ha/jr.[19]

5.2.1 Feitelijke situatie

Bijdrage aan de totale emissie en depositie in Nederland

Emissie

In totaal is de bijdrage van mobiliteit aan de NO_x-emissie in Nederland 233,3 kton per jaar (2018). De zeevaart levert de grootste bijdrage aan de NO_x-emissie van de mobiliteitssector met in totaal 103,7 kton per jaar (bestaande uit scheepvaart op het Nederlands Continentaal Plat (NCP) (81,6 kton), scheepvaart van en naar havens (15,5 kton) en scheepvaart voor anker in havens (6,6 kton)). Het wegverkeer volgt met 74,4 kton per jaar en de binnenvaart met 26 kton per jaar. Het railvervoer levert de kleinste bijdrage (1,7 kton per jaar).

[19] Kamerbrief 13 november 2019.

Onderstaande tabellen bevatten de NO_x-emissiecijfers van de mobiliteitssector (2018).

Modaliteit	Emissie NO_x in kton per jaar in 2018	Percentage van NO_x emissies mobiliteit in 2018
Scheepvaart op NCP	81,6	35%
Wegverkeer	74,4	31,9%
Overige scheepvaart	52,7	22,6%
Mobiele werktuigen[20]	18,9	8,1%
Luchtvaart[21]	3,9	1,7%
Railvervoer	1,7	0,7%
Totaal	**233,2**	**100%**

Nadere uitsplitsing zee- en binnenvaart	Emissie NO_x in kton per jaar in 2018
Scheepvaart op NCP	81,6
Overige scheepvaart:	
Binnenvaart	25,6
Scheepvaart varend van en naar havens	15,5
Scheepvaart voor anker in havens	6,6
Visserij	2,6
Recreatievaart	2,3
Totaal	**134,2**

Bron: PBL

De ammoniakuitstoot (NH3) van mobiliteit is 4,3 kton per jaar in 2018 (3,3% van de totale ammoniakuitstoot).

Depositie

De depositie vanuit de mobiliteitssector op stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden bedraagt 172 mol ha/jaar. Dit is 11,4% van de totale depositie op deze gebieden. Deze 11,4% bestaat uit het wegverkeer (6,9%), de scheepvaart (3,4%) en overig verkeer (1,1%).

[20] Mobiele werktuigen is een verzamelnaam voor allerlei typen machines die in verschillende sectoren worden gebruikt maar onder dezelfde emissiewetgeving vallen, zoals landbouwtractoren, graafmachines, bouwkranen en vorkheftrucks. In het hoofdstuk over de bouw wordt nader ingegaan op emissies van mobiele werktuigen binnen de bouwsector.
[21] Tot 3000 voet.

Basispad emissies

Emissie stikstofoxiden (NOx)

Er is door PBL een basispad opgesteld dat uitgaat van de ontwikkelingen in de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) 2019. Hierin is rekening gehouden met het destijds vastgestelde en voorgenomen beleid waarvoor 1 mei 2019 als peildatum is gehanteerd. Daarom zijn in de KEV 2019 de effecten van het Klimaatakkoord en het Schone Lucht Akkoord niet verwerkt. Ook de verlaging van de maximumsnelheid op het hoofdwegennet naar 100 km/u overdag, waartoe het kabinet eind 2019 heeft besloten, is niet verwerkt in het basispad.

Het vastgestelde beleid wordt vooral vormgegeven door Europese maatregelen. Het klimaatbeleid van de EU (voor de mobiliteitssectoren vooral de wetgeving voor niet-ETS-sectoren[22]) en de Europese richtlijn voor nationale emissieplafonds (NEC-richtlijn) vormen daarvoor de basis. Ambitieuze Europese CO_2-normen in 2030 voor bestel- en personenauto's, vrachtwagens, binnenvaart, treinen en niet voor de weg bestemde mobiele machines (NRMM) zullen naast forse CO_2-reducties ook leiden tot aanzienlijke vermindering van NOx-emissies. De betrokken sectoren zullen veel moeten doen om aan deze normen te voldoen. Momenteel wordt op Europees niveau in het kader van de nieuw gepresenteerde Green Deal besproken of deze normen nog verder verscherpt moeten worden. De Nederlandse regering steunt deze aanscherping

Nationale beleidsmaatregelen omvatten verschillende Green Deals, onder andere voor elektrisch vervoer (2016-2020), Zero Emission Stadslogistiek en Autodelen. Voor de scheepvaart gaat het om internationale afspraken: NOX Emissie Controle Area (NECA 21), de internationale emissie-eisen voor zwaveluitstoot (SECA) voor de Noordzee, EEDI/SEEMP schepen en het Subsidieprogramma innovaties duurzame binnenvaart.[23] In onderstaande tabel is het basispad van de NO_x-emissies voor de mobiliteitssector in beeld gebracht (2018-2030) (in kton) (bron: PBL).

Modaliteit	2018	2020	2030
Scheepvaart op NCP	81,6	83,0	62,5
Wegverkeer	74,4	67,1	35,9
Overige scheepvaart	52,7	52,6	43,9
Mobiele werktuigen	18,9	16,0	10,1
Luchtvaart[24]	3,9	4,0	3,9
Railvervoer	1,7	2,2	2,3
Mobiliteit totaal	**233,3**	**224,9**	**158,6**

[22] Emissiehandel (EU ETS) is een marktinstrument waarmee de EU de uitstoot van broeikasgassen kosteneffectief wil verminderen om zo haar doelstellingen en die van het Kyoto Protocol te realiseren.
[23] De volledige lijst van beleidsmaatregelen in de KEV 2019 is te vinden via https://www.pbl.nl/publicaties/klimaat-en-energieverkenning-2019.
[24] Emissies tot 3000 voet.

Onderstaande tabel bevat een uitsplitsing van het basispad van NO_x-emissies voor de scheepvaart (2018-2030) (in kton) *(bron: PBL).*

Uitsplitsing scheepvaart	2018	2020	2030
Scheepvaart op NCP	81,6	83	62,5
Overige scheepvaart			
Binnenvaart	25,6	25,6	22,5
Scheepvaart varend van en naar havens	15,5	15,8	12,3
Scheepvaart voor anker in havens	6,6	6,7	5,2
Visserij	2,6	2,2	1,6
Recreatievaart	2,3	2,4	2,4

De emissie van NO_x van mobiliteit daalt volgens het basispad van 233 kton per jaar in 2018 naar circa 158,6 kton per jaar in 2030 (een daling van 32%). Hier komt de daling door de maatregelen in het Klimaatakkoord, het Schone Lucht Akkoord en de snelheidsverlaging op snelwegen naar 100 km/u overdag, waarvan het effect nog onbekend is, nog bij.

De NO_x-emissie van wegverkeer daalt de komende jaren volgens het basispad verder van 74,4 kton per jaar in 2018 naar 35,9 kton per jaar in 2030 (een daling van 52%). Dit is voor een groot deel het gevolg van het schoner worden van nieuwe voertuigen door strengere Europese emissiewetgeving en de elektrificatie van het wagenpark.

De NO_x-emissie van de binnenvaart daalt tussen 2018 en 2030 van 25,6 naar 22,5 kton per jaar (een daling van 12%). Sinds 2020 gelden er strengere NO_x-emissienormen voor nieuwe scheepsmotoren, de zogenoemde Stage-V-normen. De daling is binnen 10 jaar beperkt omdat de afschrijvingstermijn van binnenvaartschepen lang is.

De NO_x-emissie van de zeescheepvaart op de Nederlandse wateren[25] daalt van 103,8 kton per jaar in 2018 naar 79,9 kton per jaar in 2030 (daling 23%). Deze daling is het gevolg van de introductie van schonere scheepsmotoren, mede als gevolg van aanscherping van emissie-eisen.

De NO_x-emissie van mobiele werktuigen daalt tussen 2018 en 2030 van 18,9 naar 10,1 kton per jaar (daling 46,5%)[26].

[25] Bestaande uit scheepvaart op NCP, scheepvaart van en naar havens en scheepvaart voor anker in havens.
[26] Mobiele werktuigen (bijvoorbeeld de bouw en de landbouw (tractoren) zijn in dit hoofdstuk niet meegenomen in het voorgestelde maatregelenpakket. Vanwege de inhoudelijke samenhang met maatregelen in de bouw, wordt in dat hoofdstuk wel aandacht besteed aan mogelijkheden voor emissiereductie van mobiele werktuigen.

Ammoniakemissie (NH3)

De ammoniakuitstoot door mobiliteit stijgt volgens het basispad van 4,3 kton per jaar in 2018 naar 5,7 kton per jaar in 2030 (een toename van 32%). Deze stijging is volledig toe te schrijven aan het wegverkeer. De stijging wordt veroorzaakt doordat de SCR-katalysatoren[27] die in moderne dieselvoertuigen worden gebruikt om de NOx-emissie terug te dringen, een hogere NH3-uitstoot met zich meebrengen.

Additioneel effect kabinetsmaatregelen op basispad

In de Kamerbrief van 24 april 2020 heeft het kabinet de volgende vier maatregelen voor de mobiliteitssector aangekondigd (excl. stimuleren elektrisch taxiën voor de luchtvaart). De effecten van de opties voor reductie van stikstofdepositie door mobiliteit zijn door PBL geraamd ten opzichte van het basispad voor de uitstoot van stikstof uit de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) 2019. In onderstaande tabel zijn de maatregelen van het kabinet voor de mobiliteitssector (excl. luchtvaart) in beeld gebracht (april 2020).

	Reductie NOx-uitstoot (kton)	Reductie NH3-uitstoot (kton)	Reductie stikstof-depositie (mol/ha)	Nationale kosten (miljoen €)	Kosten-effectiviteit (miljoen euro/ m of N/ha)	Cumulatieve overheids-uitgaven t/m 2030 (miljoen €)
1. Handhaving katalysatoren vrachtauto's	2,2	-0,03	2,0	4,2	2,1	18
2. Subsidieregeling retrofit binnenvaart	5,0	nb	4,2	27	6,4	78
3. Innovatieregeling nul-emissie mobiele werktuigen bouw	--	--	--	--	--	--
4. Walstroom zeevaart	0 – 0,6	0	0,3	6,2	21	nb

Bron: PBL, Analyse stikstof-bronmaatregelen, april 2020.

Het pakket aan stikstofbronmaatregelen voor mobiliteit levert in 2030 in totaal een afname op van de uitstoot van stikstofoxiden van circa 7,6 kton per jaar. De uitstoot van ammoniak neemt minimaal toe. De hieruit geraamde daling van de stikstofdepositie op stikstofgevoelige natuurgebieden bedraagt circa 6,5 mol ha/jaar in 2030.

5.2.2 Redeneerlijn en advies

Redeneerlijn

Het aandeel van de mobiliteitssector in de depositie van stikstof bedraagt 11,4%. Het Adviescollege gaat voor dit eindadvies uit van een nationale doelstelling van 50% reductie van emissies in 2030. De mobiliteitssector als geheel realiseert een aanzienlijke autonome ontwikkeling van emissiereductie (32%) van NO_x tot 2030 en verdere reducties tot aan 2050.

[27] SCR (DeNOx) staat voor 'Selectieve katalytische reductie'. Dit betreft een proces voor verwijdering van NOx-emissies door een reactie met ammoniak (NH3) over een katalytisch bed.

Daar komt de daling door het Klimaatakkoord, de snelheidsverlaging op snelwegen overdag en het Schone Lucht Akkoord nog bij. Het Adviescollege constateert dat veel maatregelen waarvan verwacht mag worden dat ze effectief zijn, al genomen worden vanuit het Klimaatakkoord, of vanuit (inter)nationaal vervoerbeleid. Extra maatregelen die nu genomen kunnen worden, kunnen een versnellend effect hebben, maar leiden uiteindelijk per saldo niet tot minder uitstoot op de lange termijn, omdat onder andere vanuit het Klimaatakkoord en vanuit internationaal vervoerbeleid al ingrijpende maatregelen worden genomen die op termijn veel effect sorteren. Dat betekent echter niet dat er geen extra maatregelen genomen kunnen worden, gezien het uitgangspunt van een evenwichtige bijdrage van alle sectoren.

Het Adviescollege heeft zich daarom laten informeren welke maatregelen aanvullend mogelijk zijn. Daarvoor zijn gesprekken gevoerd met deskundigen, documenten bestudeerd en gerichte vragen gesteld aan deskundigen bij PBL en TNO. Daarbij is geconstateerd dat er veel maatregelen zijn waarvan niet bekend is wat daarvan de effecten zijn op de emissie en dus wat de kosteneffectiviteit van deze maatregelen is.

In de overweging van extra maatregelen in aanvulling op het basispad, kijkt het Adviescollege in eerste instantie welke modaliteiten een relatief grote of juist lagere autonome ontwikkeling van emissiereductie kennen. In de afweging van extra maatregelen moet de impact van een maatregel leidend zijn: wat levert deze op aan emissie- en depositiereductie? Hierbij is de kosteneffectiviteit een belangrijke wegingsfactor: Wat kost de verwachte reductie in vergelijking met andere maatregelen?

Advies

Op basis van de hiervoor geschetste overwegingen, concludeert het Adviescollege dat voor het wegvervoer geen generieke aanvullende maatregelen genomen hoeven te worden, omdat in het basispad tot 2030 al een emissiereductie van 52% wordt gerealiseerd, op basis van Europese wetgeving en de Green Deals. Daar komen maatregelen vanuit het Klimaatakkoord, het Schone Lucht Akkoord en de snelheidsverlaging naar 100km/u op snelwegen overdag nog bovenop. Deze emissiereductie wordt afgedwongen door – veelal Europese – regelgeving, en is daarmee ook geborgd. Dit basispad levert veel op, maar vraagt ook een grote inspanning voor de sector. In theorie zijn verdere emissie-reducerende maatregelen denkbaar, maar dit wordt vanuit het oogpunt van kosteneffectiviteit en de ontwikkeling van deze modaliteit in het basispad niet geadviseerd. Wel adviseert het Adviescollege over te gaan tot gerichte handhaving op defecte en gemanipuleerde AdBlue-systemen van vrachtwagens, gezien de gunstige kosteneffectiviteit en het gegeven dat het in feite gaat om handhaving van staand beleid.

Evenmin worden extra maatregelen voor het railvervoer voorgesteld, gezien de geringe bijdrage van het spoor aan de totale emissie in combinatie met de hoge kosten van het nemen van maatregelen.

De emissiereductie van NOx in de zeevaart (23%) en de binnenvaart (12%) tot 2030 is in het basispad relatief beperkt. Daarom adviseert het Adviescollege voor de zeescheepvaart en de binnenvaart wel aanvullende maatregelen, omdat beide niet in de buurt komen van de als doel gestelde reductie van 50%. Voor de binnenvaart gaat het dan om retrofit met katalysatoren. Deze maatregel komt overeen met de voornemens van het kabinet, zoals verwoord in de Kamerbrief van minister Schouten van 24 april 2020.

Het Adviescollege vraagt in het bijzonder aandacht voor maatregelen die genomen kunnen worden in de zeescheepvaart, in het licht van de omvang van de depositie en de relatief lage emissiereductie in het basispad. De zeevaart is bij uitstek een internationaal opererende sector waar internationale regelgeving via de International Maritime Organization (IMO) leidend is. Dit zorgt voor een drempel voor de uitvoerbaarheid van maatregelen. Toch is het Adviescollege van mening dat hierin stappen gezet kunnen worden. Het Adviescollege adviseert ten aanzien van de zeescheepvaart de volgende maatregelen:

- Nederland moet Europees en internationaal toezien op strikte invoering en handhaving van de NO_X Emissie Controle Area (NECA) op de Noordzee. Deze NECA betekent dat vanaf 1 januari 2021 nieuwe schepen moeten voldoen aan de Tier-III-eisen voor NOx-emissies[28], hetgeen leidt tot een reductie in emissie van stikstofoxiden (NO_x) van 80%. Ervaringen bij de NECA in Noord-Amerika tonen aan dat een effectieve invoering en handhaving essentieel zijn om de als doel gestelde emissiereductie ook daadwerkelijk te realiseren.
- Nederland zal zich in Europees verband sterk moeten maken voor strenge NO_x-normen in de scheepvaart in alle Europese wateren. Nu gelden de strengere normen vanaf 2021 alleen voor de Noordzee en Baltische Zee. Voor een level playing field is essentieel dat in een zo groot mogelijk gebied dezelfde regels en maatregelen gelden.
- Tevens wordt geadviseerd dat Nederland in de IMO actief pleitbezorger wordt voor een heffing op NO_x-uitstoot. In de voorstellen die daarvoor nu op tafel liggen, wordt de opbrengst daarvan in een innovatiefonds geplaatst. Aangezien veel van de technologie om NO_x-emissies te reduceren al ontwikkeld is, acht het Adviescollege de invoering van een dergelijke NO_x-heffing van groot belang, zeker als de opbrengst daarvan gebruikt wordt om de toepassing van emissie-reducerende technieken sneller mogelijk te maken.
- Als dit niet snel genoeg gebeurt, en er niet tijdig een voldoende hoge heffing op NO_x-uitstoot is, wordt geadviseerd dat Nederland het voornemen van de Europese Commissie om scheepvaart op te nemen in het ETS actief steunt. Hoewel dit een technisch en politiek moeizaam traject is, zal het de druk op de internationale aanpak van emissies in de scheepvaart opvoeren. Het kan daarmee ook verdere reducties vanuit de IMO bespoedigen.
- Tot slot moet de Nederlandse overheid het goede voorbeeld geven. Schepen in bezit van, of varend onder verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid moeten versneld hun schadelijke emissies, waaronder NO_x verminderen.

Het Adviescollege verwacht dat als deze maatregelen worden doorgevoerd, de emissies de komende jaren fors kunnen dalen. Dit vergt van de Nederlandse regering wel dat hieraan prioriteit wordt gegeven. Zeker internationaal vraagt dat een leidende rol.

Aanvullende overwegingen

Het Adviescollege vraagt extra aandacht voor groene publieke aanbestedingen. Als de overheid in aanbestedingen emissie-reducerende/zero emissie eisen stelt, wordt de emissiearme markt verder gestimuleerd waardoor innovatie en toepassing van innovaties wordt aangejaagd. Geadviseerd wordt om hiervoor regelgeving te ontwikkelen en een gefaseerde invoering van eisen aan te houden.

[28] Tier-III eisen zijn uitstootnormen die door het IMO zijn vastgesteld voor alle NECA gebieden.

Het Adviescollege acht het wenselijk dat verladers en vervoerders samen werken aan meer efficiency in de keten, door de verladingsgraad te verhogen en daarmee het aantal vervoersbewegingen terug te dringen. Daarnaast is te overwegen meer vervoer te laten plaatsvinden via het water in plaats van via de weg, in lijn met de doelstelling van de Europese Green Deal.

Als alternatief voor luchtvaart op korte afstanden kan het internationale spoorverkeer voor personen een indirecte bijdrage leveren aan de stikstofproblematiek. In het advies voor de luchtvaartsector (januari 2020) is de inzet op deze modal shift reeds benoemd.

Voor het realiseren van een optimaal functionerende logistieke keten zijn ook ontwikkelingen op het gebied van digitalisering, Smart Shipping, een vlotte afhandeling in de havens (geen congestie), voldoende capaciteit en goede en slimme (vaarweg)infrastructuur en betrouwbare vaar- en wachttijden door goede afstemming van bedientijden van sluizen en bruggen, van belang. De lokale, provinciale en rijksoverheid kunnen deze ontwikkeling stimuleren.

5.3 Industrie

Afbakening van de industriesector

Deze paragraaf richt zich op de industrie. Veel van de gegevens met betrekking tot de emissies hebben betrekking op samengestelde sectoren, waarbij de energiesector en de industrie tot dezelfde categorie worden gerekend. Omdat voor de energiesector en de industrie verschillende ontwikkelpaden zijn afgesproken in het Klimaatakkoord en dit gevolgen heeft voor de verwachte ontwikkeling van NOx-emissies, maakt het Adviescollege onderscheid in de industrie en de energiesector. Hiervoor heeft het Adviescollege zo goed mogelijk een scheiding in de aangeleverde cijfers aangebracht waarbij is aangesloten bij de mogelijkheden in beide sectoren voor verdere emissiereductie en bij de aanpak van het Klimaatakkoord. Het Adviescollege rekent naast de reguliere industriële bedrijfstakken ook aardolieraffinage en afvalverwerking onder de industrie. De energiewinning wordt – in afwijking van de indeling die voor de emissieregistratie wordt gehanteerd (de GCN-indeling) – ook als onderdeel van de industrie gepresenteerd. Echter, voor de energiewinning zijn geen aparte maatregelen uitgewerkt.

Alle bedrijven die tot hoofdtaak hebben om elektriciteit en warmte te produceren (de energiebedrijven) vormen de energiesector. De focus op de energiebedrijven komt overeen met het Klimaatakkoord waar aan de sectortafel elektriciteit afspraken zijn gemaakt over de klimaatdoelen voor de energiesector.

De volgende paragraaf gaat dieper in op de ontwikkelingen en aanbevelingen voor de energiesector. Het Adviescollege beschouwt in de paragraaf industrie de volgende bedrijfstakken:

- Chemische en farmaceutische industrie
- Basismetaal en metaalbewerking
- Aardolieraffinage
- Energiewinning
- Bouwmaterialen
- Voedings- en genotmiddelen
- Afvalverwerking
- Overige industrie

5.3.1 Feitelijke situatie emissies en depositie industrie

Bijdrage aan de totale emissies en depositie in Nederland

Deze paragraaf bevat de beantwoording van de volgende vragen: *Wat is de bijdrage van de industrie aan de totale emissies in Nederland? Wat is de bijdrage van de industrie aan de depositie in de Natura 2000-gebieden in Nederland? Wat is de bijdrage van de verschillende bedrijfstakken aan de emissies en depositie in Nederland?*

Emissies

De meest recente vastgestelde gegevens over de emissies van stationaire bronnen die zijn uitgesplitst naar de verschillende bedrijfstakken komen uit 2017. Daarom gebruikt het Adviescollege in deze paragraaf de emissiecijfers voor 2017:

- De totale gerapporteerde NOx-emissies in 2017 voor alle sectoren in Nederland bedroeg 339,5 kton NOx. De emissies vanuit de industrie bedroegen in totaal 36,3 kton NOx (10,7%).
- De NH3-emissies van de industrie hebben in vergelijking met de NOx-emissies een beperkte omvang. In 2017 was de bijdrage 2 kton NH3.

De tabel hieronder geeft een overzicht van de NOx-emissies uit 2017 van de verschillende bedrijfstakken die onder de industrie vallen:

Bedrijfstak	Emissies (in kton NOx)	% van nationaal totaal (339,5 kton NOx)
Chemische en farmaceutische industrie	9,1	2,7
Basismetaal en metaalbewerking	7,2	2,1
Aardolieraffinage	4,8	1,4
Energiewinning	3,7	1,1
Bouwmaterialen	3,7	1,1
Voedings- en genotmiddelen	2,4	0,7
Afvalverwerking	3,9	1,1
Overige industrie	1,5	0,5
Totaal industriële bedrijfstakken	**36,3**	**10,7**

Bron: Emissieregistratie.nl, emissiecijfers 2017

De chemische en farmaceutische industrie (101 bedrijven) en de voedings- en genotsmiddelenindustrie (87 bedrijven) bestaan in vergelijking met de andere industriële bedrijfstakken uit een groot aantal bedrijven dat hun emissies registreert via de elektronische milieujaarverslagen. De emissies van de aardolieraffinage zijn afkomstig van 8 bedrijven. Op basis van deze gegevens kunnen uitspraken worden gedaan over de verhoudingen binnen de bedrijfstakken.

In de top-10 bedrijven met de grootste gerapporteerde NOx-emissies staan zes industriële bedrijven[29]:

Bedrijf	Emissies (in kton NOx)	% van nationaal totaal (339,5 kton NOx)
Tata Steel IJmuiden BV	5,7	1,7
Chemelot Site Permit BV	2,4	0,7
Shell Nederland Raffinaderij BV	2,1	0,6
Dow Benelux BV	1,8	0,5
Shell Nederland Chemie BV	1,3	0,4
BP Rotterdam Refinery	1,1	0,3
Totaal industriële bedrijven	**14,4**	**4,2**

Bron: Emissieregistratie.nl, emissiecijfers 2017

De NOx-emissies van deze zes bedrijven gezamenlijk bedroegen in 2017 14,4 kton NOx, wat neerkomt op 4,2% van het totaal van de NOx-emissies.

Depositie

De bijdrage van de industrie aan de stikstofdepositie gemiddeld voor alle Natura 2000-gebieden was afgerond 25 mol N/ha/jr, wat neerkomt op 1,7% van de totale depositie. De depositie van de industrie is naar verhouding laag, omdat vanwege de hoogte waarop de emissie plaatsvindt, sprake is van een grotere verspreiding en een relatief kleiner deel van de NOx-emissies op Nederlands grondgebied deponeert.

Het RIVM heeft de depositiecijfers van de industriële bedrijven voor alle Natura 2000-gebieden aangeleverd. In de onderstaande tabel is de gemiddelde bijdrage van de verschillende bedrijfstakken weergegeven op alle Natura 2000-gebieden en de minimale en maximale bijdrage op individuele Natura 2000-gebieden. Hieruit blijkt dat er sprake is van een relatief grote spreiding in depositie (uitgedrukt in mol/ha) tussen de verschillende gebieden. In het algemeen kunnen de emissies vanuit de industrie beschouwd worden als emissies die bijdragen aan ‘de NOx deken’. Echter, er zijn enkele industriële piekbelasters die wél een aanzienlijke bijdrage aan de depositie op individuele Natura 2000-gebieden kunnen veroorzaken. De depositie kan in deze gevallen worden gekoppeld aan specifieke emissiebronnen. Die bronnen dienen onderdeel uit te maken van de gebiedspecifieke maatwerkaanpak.

[29] De andere bedrijven uit de top-10 zijn Schiphol (2), E.On Benelux NV (5), RWE Power AG (6) en Rendac Son (10). De werkelijke emissies van Rendac Son liggen aanzienlijk lager.

De verschillende bedrijfstakken dragen als volgt bij aan de deposities:

Bedrijfstak	Gemiddelde depositie in mol N/ha/jr (min – max)	Gemiddelde depositie in % (min – max)
Chemische en farmaceutische industrie	6 (1 – 56)	0,4 (0,0 – 5,3)
Basismetaal en metaalbewerking	5 (1 – 128)	0,3 (0,0 – 10,7)
Aardolieraffinage	2 (1 – 14)	0,1 (0,0 – 1,0)
Energiewinning	0 (0 – 6)	0,0 (0 – 0,6)
Bouwmaterialen	3 (0 – 482)	0,2 (0,0 – 21,3)
Voedings- en genotmiddelen	4 (1 – 146)	0,3 (0,0 – 11,1)
Afvalverwerking	4 (1 – 40)	0,3 (0,0 – 3,0)
Overige industrie	1 (0 – 23)	0,1 (0,0 – 1,2)

Bron: Emissieregistratie.nl, emissiecijfers 2017

Basispad ontwikkeling emissies

Deze paragraaf bevat de beantwoording van de volgende vraag: *Wat is het basispad van de ontwikkeling van de emissies van de industrie (uitgesplitst naar de verschillende bedrijfstakken)?*

Emissiereductie tot nu toe

De tabel hieronder bevat de absolute en percentuele bijdrage van de industrie aan de NOx-emissies in de periode van 1990 tot 2017.

Jaar	Emissies (in kton NOx)	% van totale emissies
1990	119,2	17,0
2000	80,4	15,0
2010	48,1	11,8
2017	36,3	10,7

(Bron: CBS)

De verschillende bedrijfstakken hebben sinds 1990 de stikstofemissie gemiddeld met een factor 3 tot 4 gereduceerd en ook de emissie per producteenheid is aanzienlijk gedaald. De reeds behaalde emissiereductie is vooral het gevolg van technische innovaties en het Wabo-beleid, op grond waarvan de meeste industriële bedrijven onder de Europese Richtlijn industriële emissies (RIE) vallen, ongeveer iedere vijf jaar opnieuw worden beoordeeld op toepassing van Best Beschikbare Technieken (BBT) en de mogelijkheden om emissies redelijkerwijs verder te reduceren. De introductie van BBT ongeveer 15 jaar geleden heeft geleid tot aanvullende investeringen om NOx-emissies te reduceren. Zo zijn op grote schaal rookgasreinigingstechnieken toegepast, zoals SCR (DeNOx).

Emissieontwikkeling tot 2030

Door PBL is eind 2019 een inschatting gemaakt van de ontwikkeling van de industriële emissies tot 2030. Er is een basispad opgesteld dat uitgaat van de ontwikkelingen in de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) 2019. Hierin is rekening gehouden met het destijds vastgestelde en voorgenomen beleid waarvoor 1 mei 2019 als peildatum is gehanteerd. Daarom zijn in de KEV 2019 de effecten van het Klimaatakkoord en het Schone Lucht Akkoord niet verwerkt.

Basispad

De NOx-emissies van de industrie (zonder energiewinning) zullen volgens het basispad van PBL tot 2030 afnemen met 2,8 kton NOx, wat neerkomt op 8,4% reductie van 33,5 naar 30,7 kton NOx. PBL schrijft hierover in emissieramingen bij de KEV 2019 (PBL, 2020) het volgende over de verschillende bedrijfstakken:

- De NOx-emissies van aardolieraffinage dalen met 1,6 kton door strengere emissie-eisen en een dalend energieverbruik.
- De NOx-emissie van de voedings- en genotmiddelen en de chemische- en farmaceutische industrie nemen allebei af met ongeveer 1 kton door strengere nationale emissie-eisen en/of een dalend energieverbruik.
- Bij de bouwmaterialenindustrie stabiliseren de emissies.
- Voor de basismetaalindustrie wordt een stijging van de NOx-emissies geraamd met 1,2 kton door groei van de fysieke staal- en aluminiumproductie bij een ongewijzigd emissiebeleid. Dit komt vooral door de relatief grote bijdrage van de emissies die samenhangen met het productieproces en de aanname dat de toegepaste technieken tot 2030 niet substantieel zullen verbeteren.
- De emissies voor de rest van de industrie dalen met 0,5 kton door nationale emissie-eisen en een dalend energieverbruik.

Op verzoek van het Adviescollege is ook door TNO een raming gemaakt van de emissiereductie in de verschillende bedrijfstakken op basis van vastgesteld en voorgenomen beleid. Daaruit komt hetzelfde beeld naar voren.

Klimaatakkoord

In het Klimaatakkoord is een daling van 14,3 Mton CO_2[30] opgenomen als verwacht effect van de industrieheffing. PBL geeft daarbij aan dat de geraamde CO_2-emissiereductie, in tegenstelling tot de andere sectoren, het uitgangspunt en niet het resultaat is van de analyse. Dit aangezien er nog veel keuzes moeten worden gemaakt over de vormgeving van de CO_2-heffing, die het uiteindelijke effect van het instrument bepalen. De benodigde investeringen voor industriële bedrijven in de periode 2020-2030 worden geraamd op € 6 miljard. Omdat de maatregelen voor de industrie nog niet zijn uitgewerkt, is op dit moment geen informatie beschikbaar met betrekking tot de afname van NOx-emissies voor de industrie. De verwachting is dat deze fors zullen afnemen vanwege de koppeling met het gebruik van fossiele brandstoffen. In de KEV 2020 zal hierover meer duidelijkheid worden gegeven.

De energiewinning wordt door het Adviescollege onder de industrie gerekend (hierin wijkt het Adviescollege af van de GCN-indeling die door de Emissieregistratie wordt gehanteerd). De NOx-emissies van de energiewinning dalen sterk tot 2030 met ruim 3 kton (3,7 naar 0,5 kton NOx) als gevolg van de besluitvorming rond de Groningse gasvelden en de in het Klimaatakkoord afgesproken omslag naar duurzame energiedragers.

[30] CO_2-equivalenten, waarbij naast CO ook methaan van afvalverwerking en lachgas van aardolieraffinage, afvalverwerking en overige industrie in de cijfers zijn meegenomen.

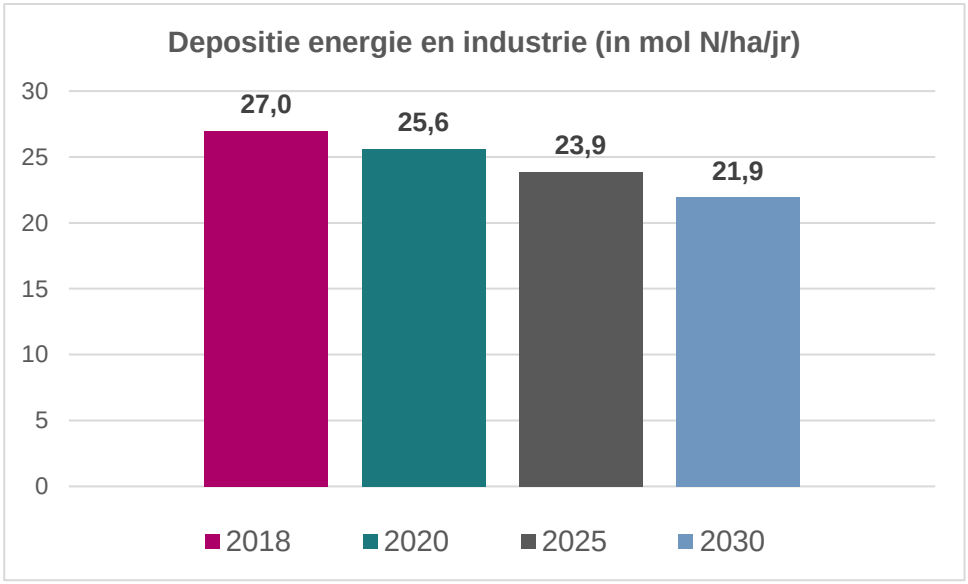
Daarnaast wordt een belangrijk deel van de daling (ongeveer 1 kton NOx) veroorzaakt doordat de aangescherpte eisen in het Activiteitenbesluit met ingang van 1-1-2019 ook gelden voor de offshore sector.

Emissieontwikkeling na 2030

De verwachting is dat de NOx-emissies als gevolg van de verduurzaming van de industrie na 2030 verder zullen afnemen. De transitiepaden leiden op de lange termijn tot verregaande elektrificatie van processen, de inzet van waterstof, het gebruik van andere grondstoffen (biobased) en andere procestechnologische processen (lagere temperatuur). Deze ontwikkelingen zullen op termijn tot een forse daling van het gebruik van fossiele brandstoffen en hiermee samenhangende reducties van NOx-emissies kunnen leiden. De hoog-temperatuurprocessen zullen wel blijven zorgen voor NOx-emissies. Hiervoor blijft 'nabehandeling' een noodzakelijke route. Deze transformaties leiden niet op korte termijn tot grote afname van de NOx-emissies.

Depositieontwikkeling tot 2030

De autonome ontwikkeling van de depositie is door het RIVM alleen zichtbaar gemaakt voor de energiesector en de industrie gezamenlijk. Daarin zijn niet de effecten van het Klimaatakkoord voor de industrie en de elektriciteitsproductie verwerkt. De depositie daalt in de periode van 2018 tot 2030 met ongeveer 19% naar 21,9 mol N/ha/jr:



5.3.2 Mogelijkheden voor verdere reductie van de stikstofemissie door de industrie

In de schriftelijke consultatieronde zijn verschillende manieren genoemd om de NOx-emissies op de korte termijn met 'end of pipe'-maatregelen te reduceren. Daarbij wordt door de geconsulteerde industriële partijen aangegeven dat nieuwe maatregelen ingrijpender worden, en daarmee kostbaarder. Daarnaast is door de industriële partijen aandacht gevraagd voor de concurrentiepositie van bedrijven die internationaal opereren (level playing field).

Een route om tot emissiereductie te komen, is het vastleggen van strengere emissie-eisen in beleid of via vergunningverlening. Alternatieven voor het stellen van directe eisen zijn convenanten of andere afspraken met bedrijven of brancheorganisaties en marktconforme instrumenten als heffingen of een handels- of vereffeningssysteem.

Daarnaast zijn de inzet van subsidiegelden als tijdelijke maatregel en het opzetten van demoprojecten (of het identificeren hiervan) manieren om de emissies te reduceren. Deze demoprojecten kunnen naast kostendaling ook leiden tot een verschuiving wat als BBT beschouwd kan worden en (inter)nationaal zou moeten worden toegepast. Ten slotte kunnen oude en vervuilende installaties worden gesloten.

In een CPB-studie van 3 december 2019 wordt een andere route genoemd om op korte termijn tot emissiereductie te komen. Daarin wordt aangegeven dat een belasting op industriële luchtvervuiling praktisch uitvoerbaar is en al voor 2030 ervoor kan zorgen dat de vervuilende uitstoot van onder andere NOx grotendeels verdwijnt.

5.3.3 Redeneerlijn en advies

Redeneerlijn

De meeste bedrijven in de industrie werken onder een regime waarvoor NOx-emissie-eisen zijn vastgelegd in overeenkomsten en wetgeving. In grote installaties vindt door constante monitoring van NOx-emissies inspectie en handhaving van deze normen plaats. Sinds 1990 zijn de NOx-emissies van de industriële bedrijven afgenomen met een factor 3 tot 4. Het is de verwachting dat deze daling zich als gevolg van vastgesteld NOx-emissiebeleid en ontwikkelingen in de sector tot 2030 in beperkte mate doorzet. PBL en TNO ramen de emissiereductie in het basispad (vastgesteld en voorgenomen beleid, KEV 2019) op 8,4% (2,8 kton NOx). De energiewinning is hierin niet meegenomen, waar sprake is van een sterke afname van 3,2 kton NOx.

De emissiereductie is grotendeels het gevolg van incrementele wijzigingen in de productieprocessen: energiebesparing en andere, meer op circulariteit gerichte processen. De NOx-emissies uit de industrie nemen minder sterk af dan in de andere sectoren die NOx uitstoten. Daarmee groeit het relatieve aandeel van de industrie tot ongeveer 25% van de NOx-emissies in 2030. In het bijzonder blijven de basismetaal- en de bouwmaterialenindustrie achter.

Naast de gevolgen van reeds ingezet emissiebeleid voor NOx heeft ook het Klimaatakkoord en in mindere mate het Schone Luchtakkoord tot 2030 gevolgen voor de ontwikkeling van de industrie en de hiermee samenhangende emissies. Op dit moment is het niet mogelijk om in te schatten wat de daling van de NOx-emissies gaat zijn als gevolg van de CO_2-heffing. De verwachting is een forse reductie vanwege de koppeling met het gebruik van fossiele brandstoffen. In de KEV 2020 wordt hierover meer duidelijkheid gegeven.

Advies

De verwachte reductie in het thans bekende basispad wordt door het Adviescollege als onvoldoende beschouwd voor het waarborgen van een evenwichtige bijdrage van de industrie aan de benodigde emissiereductie in Nederland tot 2030 voor het bereiken van een aanvaardbaar niveau. De industrie zal daarom de NOx-emissies tot 2030 aanvullend moeten reduceren. Hiertoe moet een nadere invulling worden gemaakt per deelsector, mede op basis van keuzes die gemaakt worden in de invulling van het Klimaatakkoord tot 2030.

Het Adviescollege is hierbij van mening dat investeringen zo veel mogelijk gericht moeten zijn op de transitie die de industrie moet realiseren om de klimaatdoelstellingen te realiseren.

De innovaties hebben veelal betrekking op verregaande elektrificatie in de breedste zin van het woord, andere productieprocessen en de transitie naar (uiteindelijk groene) waterstof. Dit betekent dat een generieke aanscherping van emissiedoelstellingen voor NOx voor de industrie zodanig moet worden vormgegeven dat het de transitie stimuleert en niet uitsluitend leidt tot end-of-pipe oplossingen.

Om die reden adviseert het Adviescollege om de uitkomsten van de KEV 2020 mee te nemen in de beoordeling of aanvullende reductiemaatregelen voor NOx-emissies voor 2030 noodzakelijk zijn, om te komen tot een evenwichtige bijdrage van de industrie aan de benodigde NOx-emissiereductie. Bij eventuele piekbelasters of verouderde installaties kan door toepassing van BBT nu al gericht maatwerk worden geleverd. Het Adviescollege adviseert deze NOx-reductieopgave daarom te integreren in de afspraken die in het kader van het Klimaatakkoord worden gemaakt.

De ontwikkeling van de NOx-emissies uit de industrie moet gemonitord worden en indien uit de tweejaarlijkse monitor blijkt dat het reductiepad onvoldoende bijdraagt aan de doelstelling van 50% NOx-emissiereductie in Nederland, moet aanscherping van emissie-eisen of invoering van een beprijzingsinstrument worden overwogen. De NOx-emissies van de industrie moeten worden gereduceerd en het vertragen in de uitvoering van klimaatmaatregelen mag niet het risico opleveren dat de doelen voor emissiereductie van NOx niet worden gerealiseerd.

De versnelling van de transitie naar een emissiearme industrie is naast een nationale, zeker ook een Europese uitdaging. Het sluit aan bij de visie van de Europese Green Deal. Aangezien de bedrijven die in Nederland veel NOx uitstoten vaak internationale bedrijven zijn die voor de wereldmarkt produceren, is het van groot belang dat Nederland zeer actief aansluiting zoekt bij de visie van de Green Deal. Dat zal uiteindelijk leiden tot de grootste reducties van niet alleen NOx, maar ook CO_2 en andere schadelijke stoffen.

5.4 Energiebedrijven

Afbakening van de energiesector

Binnen de standaardindeling van bedrijfstakken (SBI) die door het CBS wordt gebruikt om bedrijven in te delen naar hun hoofdactiviteit, is niet één ‘energiesector’ gedefinieerd. Er is op het niveau van afdelingen (SBI-codes met twee cijfers) wel een aantal energie-gerelateerde bedrijfstakken, die hoofdzakelijk met de productie en/of distributie van energie bezig zijn, namelijk:

- Winning van aardolie en aardgas (sbi 06).
- Vervaardiging van cokesovenproducten en aardolieverwerking (sbi 19).
- Productie en distributie van en handel in elektriciteit, aardgas, stoom en gekoelde lucht (sbi 35).
- Daarnaast zijn er ook op ‘het niveau van drie of vier cijfers’ energie-gerelateerde activiteiten te onderscheiden, zoals:
  - Dienstverlening voor winning van aardolie en aardgas (091).
  - Productie van batterijen en accumulatoren (272).
  - Groothandel in brandstoffen en overige minerale olieproducten (4671).
  - Benzinestations (473).

Zoals in de paragraaf over de industrie is aangekondigd, worden onder de energiesector die bedrijven gerekend die tot hoofdtaak hebben elektriciteit en warmte te produceren (de energiebedrijven, sbi 35). Dit komt overeen met de elektriciteitssector waarvoor in het Klimaatakkoord klimaatdoelen zijn vastgesteld. De energiewinning is in de vorige paragraaf behandeld, als onderdeel van de industrie. De overige activiteiten (distributie en handel) blijven vanwege de geringe relevantie voor stikstofemissies buiten beschouwing. De activiteiten gerelateerd aan winning en verwerking van aardolie en aardgas worden in dit rapport toegerekend aan de chemie en petrochemie en zijn in de vorige paragraaf over de industrie behandeld.

Na de publicatie van het eerste advies *'Niet alles kan'* is met belanghebbenden afgesproken dat in het eindadvies nader zal worden ingegaan op de stikstofuitstoot van de energiebedrijven en op de emissies als gevolg van het gebruik van biomassa bij gas- en kolencentrales en biomassa-installaties. Het Adviescollege acht het relevant voor biomassa-installaties onderscheid te maken tussen bijstook van biomassa in bestaande elektriciteitscentrales en nieuwe biomassa-installaties.

5.4.1 Feitelijke situatie

Bijdrage aan totale emissies en depositie in Nederland

Deze paragraaf bevat de beantwoording van de volgende vragen: *Wat is de bijdrage van de energiebedrijven aan de totale emissies in Nederland? Wat is de bijdrage van de energiebedrijven aan de depositie in de Natura 2000-gebieden in Nederland?*

Emissies

De totale gerapporteerde NOx-emissies in 2018 in Nederland bedroegen 327 kton NOx. De emissies vanuit de energiebedrijven bedroegen 12,4 miljoen kg NOx, wat neerkomt op 3,8% van het totaal van de NOx-emissies. De energiebedrijven moeten voldoen aan de emissie-eisen voor NOx die zijn vastgelegd in het Activiteitenbesluit. De volgende eisen worden in het Activiteitenbesluit aan de verschillende grote stookinstallaties met een totaal nominaal thermisch ingangsvermogen van 50 megawatt (MW) of meer.

Activiteitenbesluit, Artikel 5.5, Tabel 5.5		
Type brandstof	*Type installatie*	*Emissie-eis*
Vaste brandstoffen		100 mg / Nm3[31]
Vloeibare brandstoffen, 50 – 100 MW (type stookinstallatie, type brandstof)	gasturbine, met inbegrip van een stoom- en gasturbine	50 mg / Nm3
	bestaande grote stookinstallatie (vloeibare productieresiduen)	150 mg / Nm3
	andere grote stookinstallatie 50-100 MW	120 mg / Nm3
	overig	85 mg / Nm3

[31] Nominaal kubieke meter is de standaardeenheid (volumemaat) waarin gassen worden gemeten.

Activiteitenbesluit, Artikel 5.5, Tabel 5.5		
Type brandstof	*Type installatie*	*Emissie-eis*
Gasvormige brandstoffen	gasmotor	33 mg / Nm3
	gasturbine, met inbegrip van een stoom- en gasturbine (bevoegd gezag kan bij vergunningverlening een ruimere eis tot 50 mg / Nm3 stellen)	35 mg / Nm3
	bestaande grote stookinstallatie indien het een gasturbine betreft, met inbegrip van een stoom- en gasturbine (bevoegd gezag kan bij een bedrijfstijd minder dan 1.500 uur per jaar een ruimere eis tot 75 mg / Nm3 stellen)	60 mg / Nm3
	andere grote stookinstallatie, indien wordt gestookt met aardgas	70 mg / Nm3
	andere bestaande grote stookinstallatie (bevoegd gezag kan op grond van technische kenmerken een ruimere eis tot 150 mg / Nm3 stellen)	100 mg / Nm3
	andere grote stookinstallatie	80 mg / Nm3

In de energiesector wordt vooral gas gestookt en daarnaast kolen of biomassa als vaste brandstoffen. De meest relevante emissie-eisen voor de energiebedrijven zijn in de tabel hierboven onderstreept. Daarbij is belangrijk om op te merken dat het bij de emissie-eisen om thermische vermogens gaat en dat het zuurstofgehalte verschilt.

De energiebedrijven dragen beperkt bij aan de NH3-emissies. In 2017 was de bijdrage 0,06 kton NH3, wat neerkomt op 0,05% van het totaal.

Biomassa-installaties

Er zijn op dit moment 219 installaties operationeel die uitsluitend biomassa als brandstof gebruiken. De huidige bijdrage van biomassa aan de totale NOx-emissies van de energiebedrijven wordt door de geconsulteerde experts op dit moment ingeschat tussen 0,6 en 0,9 kton NOx[32], wat neerkomt op 4,8 tot 7,2% van de totale emissies van de energiebedrijven (exclusief winning en transport).

De grote biomassacentrales (groter dan 50 MW) moeten voldoen aan de emissie-eisen die in de bovenstaande tabel zijn opgenomen voor grote stookinstallaties. De emissie-eisen voor biomassacentrales met een lager nominaal thermisch ingangsvermogen, zijn vastgelegd in tabel 3.10 van het Activiteitenbesluit voor alle installaties tussen 1 en 50 MW en in tabel 3.10b voor alle installaties onder 1 MW.

[32] Gebaseerd op schatting van de geconsulteerde experts en cijfers van het CBS.

In onderstaande tabel zijn de emissie-eisen uit het Activiteitenbesluit voor alle biomassa-installaties met een vermogen lager dan 50 MW nader toegelicht.

Biomassa-installatie en vermogen	Emissie-eis[33]
Biomassa, installatie met een vermogen tussen 5 en 50 MW	145 mg / Nm3
Biomassa, installatie met een vermogen tussen 1 en 5 MW	275 mg / Nm3
Biomassa of houtpellets, installatie met een vermogen onder 1 MW	300 mg / Nm3
De biomassa-installaties met een vermogen onder 0,5 MW worden hierin niet meegenomen, omdat deze onder de Europese Ecodesign richtlijn vallen.	

De emissie-eisen voor NOx, die aan biomassa-installaties met een vermogen onder 50 MW worden gesteld, zijn ruimer dan de emissie-eisen die worden gesteld aan de verbranding van andere brandstoffen. Zo zijn de emissie-eisen voor vaste brandstoffen met een vermogen groter dan 50 MW in alle installaties 100 mg / Nm3.

Dezelfde technieken (SCR en SNCR[34]) die op grote centrales worden toegepast, zijn ook technisch toepasbaar op biomassa-installaties met een vermogen onder 50 MW. Echter, dit wordt in de meeste gevallen nog niet onder de Best Beschikbare Techniek (BBT) gerekend, omdat de toepassing van deze technieken op kleinere biomassa-installaties te duur wordt geacht. Bij de toepassing van BBT wordt ook naar de economische haalbaarheid van de toepassing van een techniek gekeken. De toepassing van deze technieken biedt desondanks mogelijkheden om de emissie-eisen aan deze kleinere installaties aan te scherpen tot de normen die aan grote stookinstallaties worden gesteld.

Depositie

De bijdrage van de energiebedrijven aan de stikstofdepositie bedraagt voor alle Natura 2000-gebieden gemiddeld afgerond 0,4% (of 5 mol N/ha/jr). Vergeleken met de omvang van de NOx-emissies van de energiebedrijven, is de omvang van de depositie relatief beperkt. Dit is het gevolg van de grote hoogte waarop een aanzienlijk deel van de NOx wordt geëmitteerd, waardoor het over grotere afstanden wordt getransporteerd.

Er is recent een aanzienlijke toename van kleinere biomassa-installaties te zien. Deze installaties stoten uit op lage hoogte en liggen ook regelmatig in de nabijheid van Natura 2000-gebieden waardoor zij voor een toename van de depositie in deze gebieden zorgen. Daarnaast is een groot deel van deze installaties op dit moment niet in beeld bij de provincies omdat er geen vergunningaanvraag of melding heeft plaatsgevonden. (Voor biomassa-installaties met een vermogen onder 15 MW is het niet nodig om een omgevingsvergunning aan te vragen.) Op dit moment brengen de provincies de situatie in kaart en stellen zij de bedrijven in de gelegenheid om de activiteit alsnog te legaliseren op basis van een inhoudelijke beoordeling van de emissies.

[33] De eisen voor vaste brandstoffen zijn bij 6% zuurstof en moeten bij 3% zuurstof met 1,2 worden vermenigvuldigd.
[34] SNCR staat voor 'Selectieve niet-katalytische reductie'. Niet-gekatalyseerd proces voor verwijdering van NOx-emissies door een reactie met ammoniak (NH3) bij een temperatuur tussen 800 – 900C.

Autonome beeld ontwikkeling emissies

Deze paragraaf bevat de beantwoording van de vraag: *Wat is het autonome beeld van de ontwikkeling van de emissies van de energiebedrijven (uitgesplitst naar de energiebedrijven en biomassa-installaties)?*

Energiebedrijven

Er is in de afgelopen periode een aanzienlijke reductie van NOx-emissies gerealiseerd. De tabel hieronder bevat de absolute en percentuele bijdrage van de energiebedrijven in de periode van 1990 tot 2018.

Jaar	Emissies (in kton NOx)	% van totale emissies
1990	77,2	11,0
2000	49,1	9,2
2010	22,5	5,5
2018	12,4	3,8

Bron: CBS

Daarmee zijn de NOx-emissies vanaf 1990 gedaald met een factor 6. Met het sluiten van het Klimaatakkoord hebben partijen in de energiesector zich verbonden aan een transformatie van fossiele naar duurzame energiedragers. Onder duurzame energiedragers worden gerekend zon, wind en aan duurzaamheidscriteria gebonden biomassa. De afspraak is dat in 2030 70% van de elektriciteitsopwekking gebaseerd is op duurzame energiedragers. De energiesector zal daarbij tegelijkertijd moeten voorzien in de levering van een groeiende vraag naar elektriciteit uit hernieuwbare bronnen uit andere sectoren, als gevolg van het elektrificeren van verschillende processen (mobiliteit, gebouwde omgeving, industrie). De vraag waar de elektriciteitssector aan moet voldoen, gaat daardoor tot 2030 aanzienlijk toenemen.

De komende jaren zullen de grote kolencentrales in Nederland sluiten of deels overgaan op bijstook van biomassa. Dit wordt gedreven door het bereiken van CO_2-doelstellingen, waarbij gecertificeerde biomassa ten onrechte[35] als 'CO_2-neutraal' wordt meegeteld. Op dit moment wordt de uitstoot van de grote centrales ingeschat op 6,9 – 8,8 kton NOx[36] en de verwachting is dat dit bij de overgang naar biomassa onder de huidige emissie-eisen ongeveer gelijk zal blijven. De NOx-emissies die gepaard gaan met het gebruik van biomassa in de centrales, zullen niet significant toenemen aangezien de emissies van deze centrales aan emissie-eisen zijn gebonden en er continue monitoring plaatsvindt.

[35] Norton et al. 2019. Serious mismatches continue between science and policy in forest bioenergy. GCB Bioenergy https://doi.org/10.1111/gcbb.12643.

[36] Gebaseerd op schattingen van de geconsulteerde experts.

De ontwikkelingen uit het Klimaatakkoord zullen er gezamenlijk in resulteren dat de NOx-emissies als gevolg van de verduurzaming van de energiebedrijven de komende jaren aanzienlijk gaan afnemen, met name door de grote toename van wind- en zonne-energie. Door de bijstook van biomassa in bestaande centrales, afhankelijk van de daadwerkelijke omvang, neemt de emissie tot 2030 af met 50 tot 70%. Daarbij geldt dat als er meer biomassa in bestaande centrales wordt verbrand, de NOx-reductie lager uitvalt.

Biomassa-installaties

Naast de bijstook van biomassa in bestaande grote energiecentrales is er recentelijk een aanzienlijke toename geweest van het aantal biomassa-installaties in Nederland nadat biomassa in het klimaatbeleid als CO_2 besparende optie is aangemerkt en de subsidieregeling 'Stimulering Duurzame Energieproductie' (hierna: SDE+) is opengesteld voor biomassa-installaties. Biomassa is een van de zes categorieën waarvoor door bedrijven en (non-profit-)instellingen een subsidie kan worden aangevraagd. Er is sindsdien een groot aantal nieuwe biomassa-installaties gebouwd ten behoeve van de energie- en warmtevoorziening voor bedrijven en stadsverwarming.

Er zijn op dit moment 153 nieuwe installaties in aanbouw waarvoor een omgevingsvergunning is toegekend. Daarmee komt het totaal (met de 219 bestaande biomassa-installaties) op 372. Daarnaast is er voor een groot aantal installaties een SDE+ subsidie aangevraagd. De verwachting is dat deze groei doorzet zolang de SDE+ subsidie wordt toegekend aan nieuwe biomassa-installaties.

De nieuwe biomassa-installaties, die een SDE+ subsidie aanvragen, zijn vooral kleinere installaties. Deze installaties hoeven aan minder strenge emissie-eisen te voldoen en ook is het voor biomassa-installaties met een vermogen onder 15 MW niet nodig om een omgevingsvergunning aan te vragen. De experts geven aan dat dit een van de redenen is waardoor er in de praktijk regelmatig wordt gekozen om meerdere kleinere biomassa-installaties te bouwen in plaats van één grote. De kleinere biomassa-installaties emitteren op een lagere hoogte, wat resulteert in een relatief hogere depositie op het Nederlands grondgebied in vergelijking met grote biomassa-installaties. De kleinere installaties staan vaak nabij de bebouwde omgeving en veroorzaken naast NOx-emissies ook fijnstof en geuremissies die hebben geleid tot groeiende weerstand bij omwonenden en milieugroeperingen.

De verwachting is dat de NOx-emissies, als gevolg van de toename van het aantal biomassacentrales, ruim verdubbelen in 2030. In 2019 is door DNV GL – in opdracht van het ministerie van IenW – een studie gepresenteerd waarin de emissies van verschillende installaties zijn vergeleken. Deze studie laat zien dat de emissies van een biomassa-installatie ongeveer twee keer groter zijn dan een gascentrale en 20% groter dan een kolencentrale. In een rapport van Royal HaskoningDHV wordt een toename van een factor 3 naar 2 kton NOx voorzien. De cijfers uit de klimaat- en energieverkenning van het PBL laten een vergelijkbaar beeld zien. Een van de geconsulteerde experts schat in dat de bijdrage van biomassa aan de NOx-emissies door toekenning van de subsidies toeneemt naar 4 kton NOx.

De NOx-emissies van de reguliere elektriciteitsproductie zullen aanzienlijk gaan afnemen als gevolg van de forse inzet op wind en zon. De bijdrage van biomassa-installaties aan de totale NOx-emissies voor de productie van energie en warmte neemt significant toe.

5.4.2 Mogelijkheden emissiereductie

Er zijn verschillende manieren om de NOx-emissies te reduceren:

- Er zijn technische mogelijkheden om voor de verschillende typen installaties de NOx-emissies verder te verlagen, zowel bij grote centrales als bij biomassa-installaties. Het Adviescollege richt zich hierbij met name op de kleinere biomassa-installaties aangezien hiervoor thans minder strenge emissie-eisen gelden.
- De normstelling in het Activiteitenbesluit (zie ook hiervoor) kan worden aangescherpt: daarmee wordt de kostprijs voor de productie van elektriciteit en warmte hoger.
- De inzet van stimulerende middelen (zoals subsidies) kan worden verminderd of stopgezet, waardoor het financieel minder interessant wordt om kleinere biomassa-installaties onder 50 MW te bouwen.

5.4.3 Redeneerlijn en advies

Redeneerlijn

De energiesector is een van de sectoren waarvoor NOx-emissie-eisen zijn vastgelegd in overeenkomsten en wetgeving. In grote energiecentrales vindt door constante monitoring van NOx-emissies, inspectie en handhaving van deze normen plaats. Sinds 1990 zijn de NOx-emissies van de energiebedrijven afgenomen met een factor 6 en het is de verwachting dat deze daling doorzet.

De productie van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen neemt aanzienlijk toe. Bijstook van biomassa in bestaande (thans door kolen en gasgestookte) elektriciteitscentrales leidt in beginsel niet tot een toename van NOx-emissies aangezien deze grote installaties aan dezelfde emissie-eisen moeten blijven voldoen. Alleen als er in de bestaande situatie sprake is van structureel lagere emissies dan volgens de vergunning is toegestaan, dan kan er als gevolg van de wijziging van brandstoffen sprake zijn van een toename.

De NOx-emissies uit de elektriciteitsproductie zullen tot 2030 fors gaan afnemen als gevolg van de overgang naar wind- en zonne-energie. Deze transitie leidt tot een NOx-emissiereductie tussen de 50 en 70%. Deze verwachte reductie op basis van het Klimaatakkoord wordt door het Adviescollege als een evenwichtige bijdrage gezien.

Er is echter tegelijkertijd sprake van een forse toename van de NOx-emissies door kleinere biomassa-installaties onder 50 MW door de toename van het aantal installaties en de hiervoor geldende minder strenge emissie-eisen (verwachte toename met een factor 3). De kleinere installaties moeten aan minder strenge uitstootnormen voldoen en daarnaast is het bij een vermogen van minder dan 15 MW niet nodig om een omgevingsvergunning aan te vragen. Deze kleinere installaties emitteren bovendien op een lagere hoogte waardoor een groter deel op kortere afstand leidt tot depositie. Daarnaast veroorzaken kleinere biomassa-installaties als gevolg van hun positionering nabij de bebouwde omgeving meer overlast op het gebied van fijnstof en geur hetgeen tot toenemende weerstand leidt bij omwonenden.

De opdracht aan het Adviescollege is om de mogelijkheden te onderzoeken om emissies te laten dalen. Bij kleinere biomassa-installaties onder 50 MW is sprake van een onnodige, te vermijden groei van NOx-emissies en zijn er reductiemogelijkheden, zoals de toepassing van SCR en SNCR.

Daarnaast zijn de emissies van biomassa-installaties relevant omdat de stijging resulteert in een toename van de depositie in een aantal Natura 2000-gebieden.

Het Adviescollege is bovendien van mening dat er sprake moet zijn van een integrale benadering van duurzaamheidsvraagstukken, en dat de inzet van biomassa niet tegelijkertijd mag leiden tot een vergroting van andere lokale en regionale milieuopgaven, zoals fijnstof en geuremissies. De biomassa-installaties worden daarom door het Adviescollege als een afzonderlijke deelsector beschouwd en ook hiervoor geldt dat een evenwichtige bijdrage moet worden geleverd aan vermindering van de emissies.

Het Adviescollege adviseert de vermindering van de NOx-emissies tot stand te brengen door aanscherping van de normen uit het Activiteitenbesluit voor kleinere biomassa-installaties tot het niveau van de grote stookinstallaties (100 mg / Nm3 voor vaste brandstoffen). Voor biomassa-installaties kleiner dan 50 MW houdt dit een aanzienlijke aanscherping in ten opzichte van de huidige emissie-eisen.[37]

Advies

Het Adviescollege adviseert stopzetting van de stimulerende instrumenten (zoals de SDE+ subsidie) voor deze biomassa-installaties, waardoor het financieel minder interessant wordt om kleinere biomassa-installaties te bouwen.

Het effect van deze adviezen kan zijn dat gestopt wordt met het bouwen van kleinere biomassa-installaties. Het Adviescollege realiseert zich dat dit gevolgen heeft voor de manier waarop wordt voorzien in de warmtevraag in de bebouwde omgeving, dat dit op de korte termijn kan zorgen voor een toename van het gasgebruik en kan leiden tot iets langer behoud van gasgebruik.

5.5 Bouw

5.5.1 Typering van de bouwsector

De situatie van de bouw wijkt af van alle andere sectoren die emissie van stikstof veroorzaken. De bouw is hard geraakt door de uitspraak van de Raad van State waarin het PAS als basis voor vergunningverlening is vernietigd. Na deze uitspraak is de vergunningverlening in zowel de woning- als de utiliteitsbouw, als de grond- weg- en waterbouw (GWW) vrijwel geheel stil komen te liggen. Het ontbreken van ‘stikstofruimte’ is de grote bottleneck voor het opstarten van de vergunningverlening. Niet altijd inhoudelijk onderbouwd, heeft de onzekerheid bij vergunningverleners geleid tot een grote terugval in de opdrachtverlening. De PFAS-problematiek en nu de coronacrisis verergeren de problemen voor de bouwsector.

Tot op heden is er geen andere sector waarop de stikstofproblematiek zo’n directe impact heeft. Dit is het gevolg van het feit dat een bouwbedrijf, in tegenstelling tot een energiebedrijf of de industrie, geen vergunning heeft voor het uitvoeren van activiteiten en daarmee niet beschikt over ‘jaarlijkse stikstofruimte’. Doordat de Raad van State het PAS als grondslag voor toestemmingverlening heeft vernietigd, is er voor ‘nieuwe’ activiteiten die stikstofemissies veroorzaken geen ruimte.

[37] De biomassa-installaties met een vermogen onder 0,5 MW worden hierin niet meegenomen, omdat deze onder de Europese Ecodesign richtlijn vallen. De huidige emissie-eisen in het Activiteitenbesluit zijn 145 mg / Nm3 voor biomassa-installaties met een vermogen tussen 5 en 50 MW, 275 mg / Nm3 met een vermogen tussen 1 en 5 MW en 275 mg / Nm3 met een vermogen onder 1 MW.

Daardoor is vooral de bouw in de knel gekomen. De reden daarvoor is dat de bouw als enige sector geen 'bedrijfsvergunning' heeft voor bestaande activiteiten. Met andere woorden, voor bedrijven in de industriële sector geldt dat zij jaarlijks een vergunde stikstoflast kunnen veroorzaken, terwijl een bouwbedrijf voor vrijwel alle activiteiten afhankelijk is van specifieke projectbeoordelingen en vergunningen. Dit is de achilleshiel van de sector. De werkvoorraad van opdrachten in de bouw varieert tussen 6 en 9 maanden: een lange periode zonder nieuwe opdrachten betekent dat de klap in de sector thans voelbaar wordt.

Tegelijkertijd is er het besef dat de bouwsector onmisbaar is voor de uitvoering van projecten die een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het herstel van de economie de komende jaren. Door het versnellen en naar voren halen van geplande en gewenste activiteiten kan het 'anticyclisch investeringsbeleid' van de overheid bijdragen aan behoud van werkgelegenheid, ondernemingen én maatschappelijke meerwaarde (woningbouw, waterbouwwerken, infrastructuur). Bovendien liggen er grote opgaven voor woningbouw en infrastructuur. Het is daarmee urgenter dan ooit dat de problemen voor de bouw worden aangepakt. Alhoewel de bouwsector maar beperkt bijdraagt aan stikstofemissies, is de bouwsector gemotiveerd een evenwichtige bijdrage te leveren, vanwege de grote consequenties voor de eigen sector.

In het eerste advies *'Niet alles kan'* heeft het Adviescollege opgenomen dat in de bouw winst te behalen is door modulair, energieneutraal, circulair en natuurinclusief te bouwen. Ook kan beter gebruik worden gemaakt van innovatieve technieken en materialen. Bedrijven die aanleg-, beheer- en onderhoudswerkzaamheden uitvoeren in Natura 2000-gebieden, moeten worden gestimuleerd om deze werkzaamheden emissiearm uit te voeren. Daarbij is geadviseerd aanbestedingsvoorwaarden en vergunningsvoorwaarden hierop aan te passen, omdat dit een positief effect zal hebben op duurzame innovaties.

Het Adviescollege richt zich in deze paragraaf over de lange-termijnaanpak voor de bouwsector voornamelijk op de emissies die direct samenhangen met het bouwproces. Dit omvat alle activiteiten die nodig zijn om een bouwwerk te realiseren: aan- en afvoer van bouwmaterialen en sloopafval, transport van werknemers en werktuigen van en naar de bouwplaats en de emissies van werktuigen op de bouwplaatsen (aggregaten, bouwmachines, baggervoertuigen, etc.). De emissies voor mobiele werktuigen zijn door PBL opgenomen bij mobiliteit, maar het Adviescollege kiest er vanwege de inhoudelijke samenhang met andere bouwwerkzaamheden voor om maatregelen voor vervoer van en naar de bouwplaats en met betrekking tot werktuigen voor de bouw in deze paragraaf te bespreken. De emissies als gevolg van de productie van materialen en de emissies van de gebruiksfase van het gebouw worden niet als tijdelijke emissies beschouwd, maar als permanente emissies die een bepaalde depositie tot gevolg hebben. Bij de beoordeling van activiteiten die betrekking hebben op de bouw acht het Adviescollege dit onderscheid relevant.

Hierna wordt allereerst de feitelijke situatie in relatie tot de stikstofproblematiek beschreven, om op basis daarvan te kunnen bepalen wat de bijdrage van de bouwsector kan zijn aan het realiseren van een structurele oplossing van de stikstofproblematiek.

5.5.2 Feitelijke situatie emissies en depositie bouwsector

Bijdrage van de bouw aan de totale emissies en depositie in Nederland

Deze paragraaf bevat de beantwoording van de vraag wat het autonome beeld is van de ontwikkeling van emissies uit de bouwsector en wat dit betekent voor de depositie vanuit de bouw.

Belangrijke notie is dat de gepresenteerde emissiecijfers een sectorale dwarsdoorsnede betreffen die op aanvraag van het Adviescollege door TNO in kaart is gebracht, om zodoende het beeld voor de bouwsector scherp te stellen. Emissies en deposities voor de bouwsector zijn in de nationale emissiestatistieken, die worden bijgehouden in de emissieregistratie, deels onderdeel van de sectoren industrie en mobiliteit en dienen niet dubbel geteld te worden.

Emissies

De bijdrage van de bouwsector aan de stikstofstofuitstoot bestaat voor bouwwerkzaamheden uit de productie van bouwmaterialen, het gebruik van mobiele werktuigen en bouwmaterieel en de bouwlogistiek. De totale bijdrage van de bouwsector aan NO_x-emissies bedroeg in 2018 23,4 kton per jaar. Dit is onderverdeeld in 12,9 kton per jaar vanuit de bouwlogistiek[38], 6,3 kton per jaar van mobiele werktuigen[39] en bouwmaterieel en 4,2 kton per jaar bouwindustrie-gerelateerd.[40]

Depositie

Deposities vanuit de bouw worden, evenals de emissies, onder verschillende sectoren geregistreerd. Deposities als gevolg van het gebruik van mobiele werktuigen op de bouwplaats worden meegenomen in de categorie ‘mobiele werktuigen’. Deze categorie maakt onderdeel uit van de mobiliteitssector. Hetzelfde geldt voor deposities als gevolg van de bouwlogistiek. De bouwmaterialenindustrie en de winning van delfstoffen vallen onder de depositie van de sector industrie. Overige depositie van de bouwsector (energiegebruik kantoren bouwondernemingen) is ondergebracht in de depositiecijfers van de categorie Handel, Diensten en Overheid (HDO). Deze categorie levert een bijdrage van 0,6% van de totale depositie op stikstofgevoelige natuur in de Natura 2000-gebieden. (PBL en RIVM hebben geen sectorale dwarsdoorsnede van depositiecijfers specifiek voor de bouw, afgezien van de 0,6% (energieverbruik bouwkantoren) vallen deze onder de cijfers van mobiliteit en industrie.)

[38] BCI heeft recent (2020) een gedetailleerd onderzoek uitgevoerd naar het aandeel van verschillende goederenstromen die zijn bestemd voor de bouw. Deze studie concludeert dat 22% van de vervoerde goederenstromen in Nederland (in tonnen) zijn bestemd voor de bouw, waarbij het aandeel van binnenvaart en weg groter is dan het aandeel per spoor.

[39] Er bestaat relatief veel onzekerheid over de data die zijn gebruikt bij de bepaling van de emissies van mobiele machines. Omdat de machines niet gekentekend zijn, is er veel onzekerheid over het aantal machines in het park. Daarnaast is er veel onbekend over de gemiddelde inzet van deze machines (aantal draaiuren en gebruikt vermogen) en de uitstoot in de praktijk.

[40] Emissies van de bouwsector worden als zodanig niet opgenomen in de Emissieregistratie van het RIVM en de Klimaat en Energieverkenning (KEV), gepubliceerd door het PBL. Emissies gerelateerd aan de bouw maken onderdeel uit van het segment industrie van de KEV. Emissies van mobiele machines en bouwlogistiek zijn opgenomen in het onderdeel mobiliteit van de KEV. De hier gepresenteerde getallen van TNO zijn een sectorale dwarsdoorsnede van deze cijfers op basis van de KEV 2019 (ofwel het aandeel dat toe te rekenen is aan de bouw) en mogen niet hierbij worden opgeteld. In de KEV 2019 is het vastgestelde en voorgenomen beleid van peildatum 1 mei 2019 opgenomen, maatregelen uit het Klimaatakkoord en het Schone Lucht Akkoord zijn hier dus niet in opgenomen.

Basispad ontwikkeling emissies

In de tabel hieronder is te zien dat de NO_x-emissie in kton per jaar vanuit de bouwsector in het basispad daalt van 23,32 kton per jaar in 2018 naar 16,1 kton per jaar in 2030 (daling van 31%).

Bron	2018	2020	2025	2030
Bouwmaterialenindustrie en winning delfstoffen	4,2[41]	4,2	4,3	4,3
Mobiele werktuigen en bouwmaterieel	6,3	5,1	4,1	3,9
Bouwlogistiek	12,9	11,6	9,0	7,9
Totaal bouwsector	**23,4**	**20,9**	**17,4**	**16,1**

Tabel: basispad NO_x-emissies in kton per jaar bouwsector
Bron: TNO

Er zijn verschillen waar te nemen per bron. Er is sprake van een zeer beperkte autonome wijziging van de NO_x-emissies in de bouwmaterialenindustrie. Deze bestaat voor een deel uit verbrandingsemissies en voor een deel uit procesemissies. Voor deze procesemissies wordt in de Klimaat en Energieverkenning (KEV) ervan uitgegaan dat deze in lijn is met de groei van de productie. Vernieuwing van verbrandingsinstallaties leidt tot enige emissiereductie. Beide ontwikkelingen heffen elkaar grotendeels op.

Voor mobiele werktuigen is er een verwachte autonome daling van de NO_x-emissies, door de verwachte geleidelijke uitfasering van mobiele werktuigen met een oudere motortechnologie (stage III of stage IV emissienorm). In de bouwlogistiek is er ook een verwachte autonome daling van de NO_x-emissies. Deze autonome daling komt vooral doordat in het wegvervoer de stikstofuitstoot afneemt door geleidelijke uitfasering van Euro 5 vrachtauto's.

Additioneel effect kabinetsmaatregelen op basispad

In de Kamerbrief van 24 april 2020 heeft het kabinet voor de structurele aanpak van de stikstofproblematiek aangekondigd dat in de bouwsector gebiedsgerichte pilots met zero emissie mobiele werktuigen worden uitgevoerd in de komende drie jaar. Deze pilots kunnen worden ingezet bij bouwprojecten, waaronder woningbouw, utiliteitsbouw en GWW-projecten in stedelijk gebied en nabij Natura 2000-gebieden, om ze doorgang te laten vinden. De mate waarin de inzet en opschaling van nul-emissie-werktuigen verder zal worden bevorderd, en de omvang van stikstofmiddelen die daarvoor beschikbaar worden gesteld, zullen op een later tijdstip worden bepaald op basis van de uitkomsten van de pilots. Voor deze maatregel heeft het kabinet € 25 miljoen gereserveerd. De uitkomsten van deze pilots op het autonome reductiepad van emissie en depositie zijn onzeker.

5.5.3 Mogelijkheden en belemmeringen voor emissiereductie

Beperking van emissies vanuit het bouwproces kan zowel gerealiseerd worden bij werkzaamheden op de bouwplaats (brandstofgebruik, gebruik prefab) als in de vervoersbewegingen van leveranciers en van personeel van en naar de bouwplaats. Ook kan bouwmateriaal in sommige gevallen mogelijk hergebruikt worden.

[41] Bij bouwmaterialenindustrie en winning delfstoffen zijn de cijfers van 2017 gebruikt.

Daarnaast is het mogelijk om het materieelpark (gefaseerd) te verduurzamen, met materieel dat gebruik maakt van duurzamere motoren (stage IV, V of elektrische alternatieven) en schonere brandstoffen. Door de Green Deal ‘Het Nieuwe Draaien’ is de afgelopen jaren ook ingezet op duurzamer gebruik van mobiele werktuigen.

Belemmeringen voor emissiearme bouw betreffen vooral het versneld afschrijven van oud bouwmaterieel, de geringe beschikbaarheid van duurzaam bouwmaterieel en een gebrekkige stimulering van emissiearm bouwen in aanbestedingen. Voor duurzaam bouwmaterieel geldt dat elektrificatie een belangrijke ontwikkeling is, maar dat vanwege beperkte beschikbaarheid niet op korte termijn een grote transitie verwacht mag worden. Elektrificatie van de bouwplaats heeft alleen zin als een netaansluiting op de bouwplaats beschikbaar komt en kan niet worden ingevuld met dieselaggregaten of frequent transport van opgeladen batterijen. Alleen met een netaansluiting op de bouwplaats wordt de stikstofuitstoot verminderd.

Opdrachtgevers zijn overwegend bereid om op emissiearm bouwen in te zetten. Voor het doen van omvangrijke investeringen en het versneld afschrijven van oud bouwmaterieel is het echter van belang voldoende zekerheid te hebben dat opdrachtgevers emissiearm (blijven) aanbesteden om investeringen terug te verdienen. Het aspect van marktomvang is essentieel om opdrachtnemers de overstap naar duurzaam bouwmaterieel te laten maken. Alle afspraken over ‘duurzaam inkopen’ ten spijt, is tot op heden de aanbestedingspraktijk weinig hoopgevend. Slechts in 26% van de aanbestedingen vormen duurzaamheidsaspecten een onderdeel van de gunningscriteria. Voor de goede orde: dit betekent niet dat duurzaamheid een doorslaggevend aspect is in de uiteindelijke toekenning van projecten. Vooral het prijsaspect is leidend. Ook worden door zowel de centrale overheid, als de decentrale overheden verschillende duurzaamheidseisen gesteld. Daarnaast geven vertegenwoordigers van de bouwsector aan dat innovaties voor emissiearme bouw ruim voorhanden zijn, maar niet voldoende worden omarmd door opdrachtgevers.

Opdrachtgevers geven aan dat zij in contracteisen en gunningscriteria emissiearm bouwen willen stimuleren, maar dat de effecten van emissiebeperkende innovaties voldoende meetbaar en onderbouwd moeten zijn om toegepaste innovaties volgens de aanbestedingsregels mee te kunnen wegen. Ook vergt emissiearm aanbesteden een extra financiële investering, die niet altijd voorhanden is.

Volgens opdrachtgevers mag het hoge ambitieniveau niet leiden tot een disproportionele stijging van de aanbestedingskosten. Dit wordt, gezien de geringe stikstofbijdrage van de bouw, niet gezien als een evenwichtige bijdrage. Daarbij bestaat er zorg over ‘techniekafhankelijkheid’, gebrek aan aantoonbaarheid van innovatieve technieken en de zorg dat de ‘first mover’ (de overheid die het eerste zero emissie uitvraagt) de hoofdprijs betaalt.

Verder bestaat de zorg of de MKB-spelers in de sector (zeker onder de huidige crisisomstandigheden) het investeringspotentieel hebben om de emissiereductie te realiseren. Voor de uitvoering van regionale werken is de vitaliteit van deze spelers cruciaal.

5.5.4 Redeneerlijn en advies

Redeneerlijn

In voorgaande paragrafen is geanalyseerd wat de bijdragen van de verschillende onderdelen van het bouwproces zijn: de materialenproductie, de bouwlogistiek en de bouwwerktuigen. Het is duidelijk dat er veel mogelijk is om de emissies vanuit de bouw te reduceren.

Het is in het licht van de beoordeling van de effecten van bouwactiviteiten op de stikstofproblematiek goed om een duidelijk onderscheid te maken tussen permanente emissies (denk aan een betonmortelcentrale) en tijdelijke emissies op de bouwplaats. Uiteraard zullen de NO_x-emissies van de *gebruiks*fase van het bouwproject beoordeeld moeten worden op permanente bijdragen en effecten, voor zover de verwachting is dat dit effecten op Natura 2000-gebieden heeft. De aanleg van een energie-neutrale woonwijk, energie-infrastructuur, waterkeringen, beheer, onderhoud en vervangingsinvesteringen zouden naar de mening van het Adviescollege niet moeten worden geblokkeerd door tijdelijke emissies in de bouwfase. Voor de aanleg van infrastructuur (wegverbredingen, nieuwe wegen) moet worden beoordeeld of de structurele gevolgen voor de stikstofemissies passen binnen het overeengekomen NO_x-reductiepad en de gebiedspecifieke aanpak.

Bouwactiviteiten worden van jaar tot jaar op andere plaatsen uitgevoerd. Met een min of meer gelijkblijvend bouwvolume leidt dit per jaar tot een bepaalde NO_x-emissie (vracht in kton, zoals weergegeven in de emissieregistratie) die onderdeel wordt van de ‘stikstofdeken’. Het Adviescollege is van mening dat het apart beoordelen van tijdelijke emissies en het hierbij verlichten van de individuele beoordeling van projecten op de NOx-emissies een belangrijke wijziging is ten opzichte van de huidige werkwijze.

Het Adviescollege is van mening dat er voor *tijdelijke* emissies van bouwactiviteiten voldoende ruimte beschikbaar moet worden gemaakt, zodat deze activiteiten niet langer onderworpen hoeven te worden aan gedetailleerde depositieberekeningen.

De bouwsector kan een bijdrage leveren aan een significante reductie van NOx-emissies door versneld over te gaan naar materieel, bouwlogistiek en bouwmaterialen met lage emissies. Voor elektrisch bouwmaterieel is een netaansluiting nodig om tot een emissiearme bouwplaats te komen. Het is van belang dat naast elektrificatie ook oog is voor oplossingen waarmee snel winst is te boeken om de doelen van 2030 te halen, zoals het gebruik van stikstoffilters, retrofit en de inzet van stage V motoren. De sector heeft aangegeven tot deze bijdrage in staat en bereid te zijn. De sector geeft aan onder voorwaarden zelfs op een kortere termijn dan 10 jaar de emissies met 80% te kunnen terugdringen.

Voor het op gang brengen van de bouw, is een vastberaden en afdwingbare koers naar forse emissiereductie noodzakelijk. Het is belangrijk dat er een duidelijk pad wordt afgesproken voor emissiereductie, dat juridisch wordt vastgelegd en afdwingbaar is, waarbij de termijn voldoende ruimte biedt voor partijen om voor te bereiden en anticiperen.

Van belang is dat aanbestedingsregels ook met deze doeleinden rekening houden. Hiervoor dienen de opdrachtgevers in hun uitvragen de komende jaren steeds scherpere eisen te stellen aan de emissies van een bouwproject. Het is essentieel dat het beleid en de wet- en regelgeving geharmoniseerd worden en dat het reductiepad voor alle aanbestedende diensten bindend is. Daarbij moet het aan de markt worden overgelaten op welke wijze deze emissies worden beperkt. Dit geeft bedrijven de ruimte om zelf te innoveren en hiermee een concurrentievoordeel op te bouwen.

Alleen op deze manier wordt een duidelijk perspectief geschetst voor marktpartijen en wordt voorkomen dat er oneerlijke concurrentie ontstaat tussen vooruitstrevende marktpartijen die de stikstofruimte 'verdienen' en partijen die 'oud materieel' uitmelken in opdrachten die onvoldoende gunningsvoordeel geven aan emissiereductie.

Advies

Op basis van bovenstaande analyse, en gezien het grote belang van het op gang brengen van de bouwproductie, komt het Adviescollege tot het volgende advies.

Leg juridisch vast dat de emissies van bouwprojecten in (maximaal) 10 jaar tijd worden teruggebracht met 80%. Dit resulteert in een reductie van 19,2 kton NO_x per jaar naar 3,8 kton NO_x per jaar (bouwmachines en bouwlogistiek). Dit is een grote bijdrage aan de NO_x-reductie (gezien de overall benodigde reductie van 50%) en creëert voldoende ruimte om bouwprojecten te vrijwaren van gedetailleerde stikstofberekeningen, door invoering van een goed onderbouwde drempelwaarde voor tijdelijke emissies.

Aanbestedende diensten dienen zich te committeren aan een oplopend aandeel van aanbestedingen, waarin zo laag mogelijke emissies een doorslaggevende rol in de gunning spelen. Ook minder kapitaalkrachtige bouwbedrijven worden zo in staat gesteld om de gewenste transitie te maken, doordat zij meer tijd krijgen. Het Rijk moet op korte termijn met medeoverheden en semipublieke partijen sluitende afspraken maken over de aanbestedingsregels. De technologie is er, maar de marktcondities zijn er nu niet om de technieken op grote schaal toe te passen. De overheid kan zorgen dat voldoende marktkracht ontstaat om de overgang naar schone bouw op gang te brengen. Daarvoor adviseert het Adviescollege een stimuleringsregeling te ontwikkelen die het mogelijk maakt voor alle bedrijven in de sector om de overgang naar 'laag-emissiematerieel' te maken. Het advies is dit subsidiepercentage stapsgewijs te laten aflopen, waardoor koplopers worden aangemoedigd om stel te handelen.

Gezien het grote belang van de bouwsector voor het herstel van de economie, is het Adviescollege van mening dat een investering in deze sector noodzakelijk is en minimaal in evenwicht moet zijn met de door het kabinet ter beschikking gestelde middelen voor natuurherstel en transformaties in andere sectoren.

6. Governance

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de vereiste governance om de doelstellingen van het Programma Nationale Natuurdoelstellingen te realiseren, evenals de wijze waarop de uitvoering van het programma volgens het Adviescollege georganiseerd moet worden. Dit hoofdstuk hanteert als vertrekpunt de doelstellingen, zoals verwoord in de hoofdlijn aan het begin van dit rapport. Vervolgens zijn in dit hoofdstuk de verantwoordelijkheden van de betrokken overheden beschreven. Tot slot wordt ingegaan op de monitoring van het programma.

Zoals verwoord in de hoofdlijn aan het begin van dit rapport, formuleert het Adviescollege als hoofddoelstelling dat een geloofwaardige, integrale en gewaarborgde programmatische aanpak leidt tot het realiseren van de natuurdoelstellingen waaraan Nederland zich heeft gecommitteerd. Het realiseren van deze hoofddoelstelling is randvoorwaardelijk voor de doelstelling om de balans tussen natuur en economische ontwikkeling duurzaam te herstellen. Het gaat hierbij om een resultaatverplichting, en niet om een inspanningsverplichting of een streven. Alleen met voldoende borging kan uitvoering worden gegeven aan de PAS-uitspraak van de Raad van State en het arrest van het Europese Hof van Justitie over de PAS-systematiek.

Het Adviescollege kiest bij de aanpak van NOx-emissies voor een generieke aanpak. De totale NOx-emissies van alle sectoren moeten in 2030 met minimaal 50% worden teruggedrongen, zodat de stikstofdepositie vanuit de stikstofdeken fors afneemt. Deze reductie van 50% is inclusief het basispad, dat wil zeggen de ontwikkeling van de NOx-emissies als gevolg van vastgesteld beleid (waaronder het klimaatbeleid en beleid gericht op het terugdringen van fijnstof). Zogenoemde ‘piekbelasters’ worden aangesproken op significante effecten dichtbij, maar niet op marginale effecten op honderden kilometers afstand, omdat dat laatste onderdeel uitmaakt van generiek beleid.

Om verlaging van NH3-emissies (met name vanuit landbouw) te realiseren, adviseert het Adviescollege een gedifferentieerde, gebiedspecifieke maatwerkaanpak, vanwege de meer directe relatie tussen emissie en depositie. De nationale doelstelling van minimaal 50% reductie van NH3-emissies in 2030 wordt gedifferentieerd naar gebieden (i.c. de provincies), rekening houdend met de opgave om – gezien de actuele stikstofbelasting in het desbetreffende gebied – de depositie van stikstof op de natuur onder de kritische grens te brengen. Dit betekent dat de opgave van 50% reductie van de binnenlandse NH3-emissies in gedifferentieerde opgaven per provincie, in de vorm van regionale stikstofemissieplafonds wordt toebedeeld. Een gebiedspecifieke maatwerkaanpak gaat niet alleen over natuurherstel en emissiereductie, maar ook om de inpassing van de verschillende vormen van landgebruik. De gebiedspecifieke maatwerkaanpak moet resulteren in een landsdekkend geheel.

De overheid heeft een voorbeeldrol om de doelstellingen van het programma te bereiken. Een eerste voorwaarde daarvoor is dat de overheden gezamenlijk uitstralen dat zij de doelstellingen willen realiseren. Dat geldt ook en vooral voor de verhouding tussen de EU en de Nederlandse overheid.

Nederland heeft zelf keuzes gemaakt als het gaat om de aanwijzing en indeling van Natura 2000-gebieden, heeft zich gecommitteerd aan de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden en het bereiken van een landelijk gunstige staat van instandhouding van stikstofgevoelige soorten en habitats onder de Vogel- en Habitatrichtlijn en is verantwoordelijk voor de uitvoering daarvan.

Het Adviescollege constateert dat de EU een belangrijke rol speelt in de borging van maatregelen, en ook dat dankzij Europese wetgeving een belangrijk deel van de oplossing in een aantal sectoren (bijvoorbeeld mobiliteit) gerealiseerd is of wordt.

Om de doelstellingen te realiseren, zijn bindende afspraken nodig tussen overheden, over hoe zij gezamenlijk optrekken. Dat geldt bijvoorbeeld voor duurzaam aanbesteden. De overheid kan ook letterlijk het goede voorbeeld geven door concrete maatregelen, zoals het verduurzamen van (rijks)vastgoed en versnelde (verdere) emissievermindering van voertuigen en schepen in bezit van de Nederlandse overheden.

Daarnaast dient de overheid, als grote uitgever van pachtgronden, rekening te houden met de duurzame bodemwaarde en het goede voorbeeld te geven als het gaat om het opleggen van eisen aan pachters voor het bevorderen van duurzaamheidsdoelstellingen. Daarbij dient de overheid er via regelgeving voor te zorgen dat dat voorbeeld zoveel mogelijk door anderen gevolgd wordt.

6.2 Instrumentarium

Programma

Het Programma Nationale Natuurdoelstellingen bestaat uit maatregelen, die waarborgen dat de binnenlandse emissies van NOx en NH3 in 2030 met 50% zijn teruggebracht ten opzichte van 2019. Het waarborgen van het herstel van deze natuurgebieden voor 2050 vereist dat de condities daarvoor in 2040 zijn gerealiseerd. Dat wil zeggen dat vóór 2040 de stikstofdepositie in de Natura 2000-gebieden onder de KDW moeten worden gebracht. Daarvoor is het nodig dat de 50% binnenlandse emissiereductie in 2030 wordt gerealiseerd. Alleen als dit voldoende geborgd is, kan weer toestemming worden gegeven aan nieuwe activiteiten of aan uitbreiding van bestaande activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken. Daarom moeten wetgeving en uitvoering zo snel mogelijk worden opgepakt. Advies hierbij is om het Programma Nationale Natuurdoelstellingen uiterlijk per 1 januari 2022 in werking te laten treden.

Wet- en regelgeving

In het Programma Nationale Natuurdoelstellingen worden de kaders geformuleerd voor de gebiedspecifieke aanpak. De provincies zijn verantwoordelijk voor deze gebiedspecifieke aanpak, binnen de algemene kaders die het Rijk vaststelt. Er dient wettelijk te worden geborgd dat provincies, andere overheden en private partijen binnen hun verantwoordelijkheden, gehouden zijn uitvoering te geven aan het Programma Nationale Natuurdoelstellingen, binnen de in dat programma gegeven kaders. Natuurherstelmaatregelen en een reductie van 50% van de emissies van zowel NOx als NH3 en de daarvoor benodigde overheidsmaatregelen moeten als resultaatsverplichting bindend worden vastgelegd, inclusief de vertaling van deze doelstelling naar provinciale reductiedoelstellingen.

Om deze borging te bewerkstelligen, dient de wetgeving te worden aangepast. De vereiste juridische borging is nader uitgewerkt in hoofdstuk 7.

De Afrekenbare StoffenBalans is een instrument dat integraal aansluit bij de 5M's die worden geadviseerd voor de landbouw. In de kern is dit een methode om 'mineralen in balans' te krijgen, binnen de randvoorwaarden en kaders die volgen uit het 'moderniseren van het mestbeleid'. Met dit instrument worden inputs (zoals voer, dierlijke mest en kunstmest) en outputs (zoals de geproduceerde hoeveelheden melk, vlees, graan, mais, evenals co-producten, zoals circulaire grondstoffen) gemeten.

Doelen worden vastgesteld voor het overschot aan stikstof, die leiden tot verliezen naar het milieu. De borging van de *Afrekenbare StoffenBalans* moet wettelijk worden vastgelegd (zie hoofdstuk 7). Het Adviescollege adviseert de organisatie, implementatie en het beheer van het systeem van de *Afrekenbare StoffenBalans* te beleggen bij een in te stellen onafhankelijk *Bureau Afrekenbare StoffenBalans* (vergelijkbaar met het voormalige Bureau Heffingen).

De Agrarische Kaart van Nederland is een systematiek waarbij gebieden worden aangewezen waar de functie landbouw centraal moet komen te staan. Het Adviescollege adviseert het Rijk dit instrument mogelijk te maken (in lijn met de systematiek van het NNN) en beschouwt de provincies als aangewezen partij voor het opstellen en planologisch vastleggen van de AKN in provinciale Omgevingsvisies.

Financiering

Het Adviescollege ziet een aantal mogelijkheden om de transitie te versnellen door de inzet van financiële instrumenten.

Begrotingsfonds

Om maatregelen te kunnen bekostigen, adviseert het Adviescollege een stabiel begrotingsfonds in te richten met voldoende middelen tot 2040. Dit fonds vormt het financiële fundament onder het Programma Nationale Natuurdoelstellingen en voorziet in middelen om de stikstofproblematiek te kunnen aanpakken en de doelstellingen van het programma te realiseren. Dit fonds moet een wettelijke borging krijgen, met een nadrukkelijke veiligstelling gedurende een groot aantal jaren en een duidelijke opdracht aan de minister, c.q. het kabinet.

Investeren in meettechnologie

Daarnaast beveelt het Adviescollege het Rijk aan om te investeren in een (publiek) dekkend fijnmazig meetnet van sensoren, gekoppeld aan een adequate IT-infrastructuur in het landelijk gebied (waar ammoniakemissies en -deposities kritisch zijn), om een ruimtelijk beeld te krijgen van concentraties van ammoniak. Dit meetnet dient aan te sluiten bij de methodiek van emissie- en depositieberekeningen, en bij de bepaling van mineralenbalansen op perceel- en bedrijfsniveau. Voor het ontwikkelen van dit meetnet is een nationaal ontwikkelingsprogramma nodig, parallel aan en in samenhang met het programma voor doorontwikkeling van het AERIUS-instrumentarium.

Subsidieregelingen

Belemmeringen voor reductie betreffen vaak het versneld afschrijven van oud materieel en de geringe beschikbaarheid van duurzaam materieel. Stimuleringsregelingen maken het mogelijk voor bedrijven om de overgang naar 'laag emissie'-materieel te maken.

Het Adviescollege adviseert (in de voorgaande hoofdstukken) subsidieregelingen voor:

- Versnelde fiscale afschrijving;
- De transitie naar een emissieverminderende bedrijfsvoering, waaronder emissieverminderende stalinrichtingen voor de landbouw;
- Mestopwerking zodat het gebruik van kwalitatief hoogwaardige dierlijke bemesting bevorderd wordt;
- Natuurinclusieve landbouw en natuurinclusief bodembeheer door terreinbeheerders en particulieren (vergoeding voor uitvoering publieke taken);
- Innovatie duurzame binnenvaart (conform voorstel kabinet);
- Het opzetten van demoprojecten voor emissiereductie in de industrie;
- Een regeling die het mogelijk maakt voor alle bedrijven in de bouwsector om de overgang naar 'laag-emissiematerieel' te maken.

Daarbij is het advies om het subsidiepercentage stapsgewijs te laten aflopen, waardoor koplopers die snel handelen meer voordeel hebben van het toepassen van innovaties.

Heffingen

Naast positieve financiële prikkels, in de vorm van subsidies, is het voor een aantal sectoren en typen maatregelen in de ogen van het Adviescollege nodig om het instrument van sancties in te zetten, als doelen van de Afrekenbare StoffenBalans niet worden gehaald, en als motor voor de toepassing van innovaties (daarbij geldt voor de Afrekenbare StoffenBalans dat het instrument van heffingen één van de mogelijke sancties is die kan worden ingezet). De bottleneck zit immers vaak niet bij het ontwikkelen van innovaties, maar bij de (grootschalige) toepassing. Dat geldt bijvoorbeeld voor de zeescheepvaart. Daarom acht het Adviescollege de invoering van een internationale NOx-heffing voor de zeescheepvaart van groot belang, zeker als de opbrengst daarvan gebruikt wordt om de toepassing van emissie-reducerende technieken sneller mogelijk te maken. Voor de landbouw is het advies te werken met duidelijke sancties bij fraude of als doelen niet gehaald worden. Dit vraagt van de overheid een investering in een stringent systeem van handhaving, zoveel mogelijk op basis van metingen. Daarnaast kunnen digitale technieken worden gebruikt om fraude op te sporen door prestaties van boeren onderling te vergelijken zodat risicogerichte controle kan plaatsvinden.

Aanbestedingen

Het Adviescollege vraagt extra aandacht voor groene publieke aanbestedingen. Alle afspraken over 'duurzaam inkopen' ten spijt, is tot op heden de aanbestedingspraktijk weinig hoopgevend. Bijvoorbeeld in de bouw zijn in slechts 26% van de aanbestedingen duurzaamheidsaspecten een onderdeel van de gunningscriteria. Nog steeds is vooral het prijsaspect leidend. Ook worden door de centrale overheid en de decentrale overheden verschillende duurzaamheidseisen gesteld. Problematisch is dat de effecten van emissiebeperkende innovaties voldoende meetbaar en onderbouwd moeten zijn om toegepaste innovaties volgens de aanbestedingsregels mee te kunnen wegen. Ook vergt emissiearm aanbesteden een extra financiële investering, die niet altijd beschikbaar wordt gesteld.

De technologie is er, maar de marktcondities zijn er nu niet om de technieken op grote schaal toe te passen. De overheid kan zorgen dat voldoende marktkracht ontstaat om de overgang naar schone bouw op gang te brengen.

Als overheden afspreken om emissie-reducerende of zero emissie-eisen te stellen, wordt de emissiearme markt verder gestimuleerd waardoor innovatie en toepassing van innovaties wordt aangejaagd. Hiervoor dienen aanbestedende diensten zich te committeren aan een oplopend aandeel van aanbestedingen, waarin zo laag mogelijke emissies een doorslaggevende rol in de gunning spelen. Ook minder kapitaalkrachtige bouwbedrijven worden zo in staat gesteld om de gewenste transitie te maken, doordat zij meer tijd krijgen.

6.3 Rollen van verschillende overheden

In het algemeen geldt dat het totale pakket aan maatregelen alleen kan worden uitgevoerd als de betrokken overheden intensief samenwerken.

Europa

Natura 2000 is een Europees netwerk van natuurgebieden, en een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de lidstaten. Europa speelt een belangrijke rol in het maken van generieke afspraken, onder meer door de Green Deal. Een belangrijk deel van de emissiereductie in het basispad wordt gerealiseerd door Europese wetgeving. Daarnaast kunnen de recent gepubliceerde strategieën van de Europese Commissie over biodiversiteit en 'Farm to Fork' een belangrijke ondersteuning vormen voor het Nederlandse beleid, in lijn met wat het Adviescollege adviseert.

Daar waar lidstaten mede afhankelijk zijn van andere lidstaten, moet grensoverschrijdende afstemming worden gezocht. In het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn geldt een verplichting om in de vergunningverlening rekening te houden met grensoverschrijdende effecten. Die afspraken moeten bilateraal worden gemaakt. Het is van belang om deze afspraken waar mogelijk te uniformeren. Het verdient aanbeveling dat Nederland dit met de buurlanden afstemt. De *guidelines* bij de Vogel- en Habitatrichtlijn geven daarvoor handvatten. Brussel kan daarbij ondersteuning bieden, en toezien op de juiste toepassing.

Met de Europese Unie zal intensief overlegd moeten worden over het verkrijgen van ontheffing (ofwel: het verkrijgen van toestemming voor staatssteun), zodat het faciliteren van een duurzaam verdienmodel voor natuurinclusieve landbouw past binnen de regels ten aanzien van staatssteun, omdat dit noodzakelijk is om de natuurdoelen te halen. De Nederlandse overheid dient te pleiten voor inpassing van deze aanpak in de EU-strategie Green Deal/het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB).

Rijksoverheid

Het Rijk stelt kaders en is systeemverantwoordelijk. De minister die verantwoordelijk is voor natuur formuleert in het Programma Nationale Natuurdoelstellingen de kaders voor de gebiedspecifieke aanpak. De kaderstelling moet waarborgen dat doelen worden gehaald. De minister stelt elke twee jaar op basis van de voortgangsmonitor een geactualiseerd natuurdoelstellingenprogramma op met maatregelen die waarborgen dat de doelstellingen worden gerealiseerd en legt dat voor aan het parlement. Deze tweejaarlijkse monitor heeft zowel betrekking op het nationale programma als op de gebiedspecifieke aanpak van de provincies. Provincies rapporteren tweejaarlijks over de voortgang en leveren daarmee input aan voor de tweejaarlijkse voortgangsrapportage van de minister.

Het Rijk is verantwoordelijk voor de wettelijke borging van de doelstellingen van het Natuurherstelprogramma en voor de (herziening van) wetgeving, waaronder het mestbeleid, en de pachtwetgeving. Daarbij moet prioriteit worden gegeven aan het aanpassen van richtlijnen, zodat alle overbodige middelvoorschriften verdwijnen.

Daarnaast is het Rijk verantwoordelijk voor de generieke, landelijke maatregelen voor sectoren, zoals toegelicht in de hoofdstukken 4 en 5, en samengevat in hoofdstuk 9.

Het Adviescollege adviseert het Rijk een stabiel begrotingsfonds in te richten, te investeren in een (publiek) meetnet van sensoren, voor het meten van ammoniakconcentraties in het landelijk gebied, en enkele subsidieregelingen te ontwikkelen (zie paragraaf 6.2).

Daarbij is het essentieel dat de Rijksoverheid de regie neemt voor de ontwikkeling van een solide en nationaal meetnet, waarbij sprake is van volstrekte transparantie en ondernemers van elkaar kunnen leren. Daarbij kunnen de metingen ook gebruikt worden om berekeningen met AERIUS, nodig voor vergunningverlening, beter te onderbouwen als naast meer meten van emissies, ook meer depositiemetingen plaatsvinden. Daardoor neemt de kwaliteit van de berekeningen van AERIUS toe.

Het Rijk moet zo nodig de regie nemen als provincies er niet in slagen de gebiedspecifieke maatwerkaanpak met voldoende slagkracht uit te voeren. Bij provinciegrensoverschrijdende opgaven is het aan de provincies om er gezamenlijk uit te komen, en kan het Rijk bijsturen, of de regie nemen, als de provincies er onderling niet uitkomen. De mogelijke instrumenten van de minister hiervoor zijn nader toegelicht in hoofdstuk 7. Het Rijk is ook eindverantwoordelijk voor grensoverschrijdende afspraken.

Activerend ruimtelijk beleid is van belang voor de ruimtelijke herinrichting van de ‘groene’, ‘rode’ en ‘oranje’ gebieden. Het Rijk dient de kaders te bieden voor deze ruimtelijke inrichting, waarbij de provincies hier nadere invulling aan geven als onderdeel van het gebiedspecifieke maatwerk. Daarbij is eerder in dit rapport opgemerkt dat dit leidt tot een nieuwe behoefte aan een uitvoeringsorganisatie (landinrichtingsdienst) die, gebruikmakend van de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg), zowel op landelijk als op regionaal niveau de ruimtelijke ambities helpt te realiseren.

Het Adviescollege meent dat het Rijk een voortrekkersrol moet vervullen om op korte termijn met medeoverheden en semipublieke partijen sluitende afspraken te maken over aanbestedingsregels waarbij nadrukkelijk aandacht is voor duurzaamheidsaspecten als doorslaggevend criterium voor de gunning.

Provincies

Het Rijk vertaalt de doelstelling van 50% reductie van binnenlandse stikstofemissies in 2030 naar een opgave per provincie. De provincies zijn verantwoordelijk voor het halen van de afgesproken doelstellingen op basis van een gebiedspecifieke aanpak, binnen de algemene kaders die het Rijk vaststelt. Provincies vullen binnen de landelijke kaders en afspraken de rol van regisseur gebiedsgericht in.

Het gebiedspecifieke maatwerk start met de ecologische beoordeling en vaststelling van de opgave voor het terugdringen van de depositie in de inliggende Natura 2000-gebieden. Voor het gebiedspecifieke maatwerk krijgen provincies de opdracht om herstelprogramma’s op te stellen. Waarbij voor de indeling van gebieden wordt geredeneerd vanuit logische ruimtelijke eenheden. Dat kan betekenen dat wordt aangesloten bij de indeling van Natura 2000-gebieden, of dat een samenhangende aanpak wordt ontwikkeld op provinciaal niveau (met bijvoorbeeld een onderverdeling in clusters van gebieden), waarbij zo nodig ook afstemming wordt georganiseerd met andere betrokken provincies.

Deze aanpak resulteert in natuurherstelprogramma's, bestaande uit zowel maatregelen gericht op herstel van de vitaliteit van de natuur in en om Natura 2000-gebieden, als op het verminderen van gebiedspecifieke emissies. Het is aan de provincies om te concretiseren wat nodig is om de doelen te bereiken, en welke bijdrage daaraan kan worden geleverd met een gebiedspecifieke aanpak. Verder zal een afweging van de kosten en baten van noodzakelijke maatregelen moeten worden gemaakt, resulterend in heldere prioriteiten en een tijdpad. Het is aan de provincies om te bepalen hoe ze de gebieden willen indelen, en aan welke gebieden prioriteit wordt gegeven als het gaat om investeringen in natuurherstel.

Het Adviescollege verwacht dat provincies hun verantwoordelijkheid nemen en zelf prioriteiten stellen. Bestuurlijk schuilgedrag is daarbij misplaatst, gelet op de belangrijke verantwoordelijkheid die de provincies in het natuurbeleid hebben.

Naar de mening van het Adviescollege is het daarnaast noodzakelijk dat provincies de regie gaan nemen voor de uitvoering van de salderingssystematiek en komen tot een onderling afgestemde aanpak. Het volgende hoofdstuk gaat hier nader op in.

In een gebiedspecifieke aanpak zullen de diverse overheden (van nationaal tot lokaal) niet alleen oog moeten hebben voor wat er in ruimtelijke zin mogelijk en nodig is, maar is het ook van belang de ruimtelijke (her)inrichting sociaal te ontwerpen, gericht op het bevorderen van de sociale cohesie tussen burgers met verschillende belangen en belangstellingen. Dit is met name relevant waar sprake is van vermeende tegenstellingen tussen keuzes voor natuur en landbouw, terwijl deze functies ook met elkaar verbonden kunnen zijn als de aandacht wordt gericht op 'samen behouden' (in casu een kwaliteit van de leefomgeving waar landbouw en natuur in samenhang aan bijdragen) in plaats van de aandacht richten op wat 'reduceren bij de ander' (in casu veehouderij of natuurgebied). Een voorbeeld hiervan is de aanpak van het Deltaplan Biodiversiteitsherstel waar bottom-up een brede maatschappelijke coalitie in nauw overleg met overheden samenwerkt aan een gebiedsgebonden transitie van landgebruik, inclusief landbouwpraktijken (zie www.samenvoorbiodiversiteit.nl).

Gemeenten

Gemeenten zijn als bevoegd gezag verantwoordelijk voor vergunningverlening en handhaving voor (bouw)projecten en voor evenementen in het kader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Voor gemeenten ziet het Adviescollege vooral een rol in goede samenwerking met provincies, het inzetten van het ruimtelijk beleid, het formuleren van voorwaarden in aanbestedingen, in bestemmingsplannen (omgevingsplannen onder de Omgevingswet), in informatievoorziening en in voorbeeldgedrag in lokale projecten.

Waterschappen

Waterschappen hebben specifieke verantwoordelijkheden voor natte natuurgebieden en hydrologie, en tonen in toenemende mate ambitie om bij te dragen aan biodiversiteitsherstel. Ook hebben waterschappen grondposities in of nabij Natura 2000-gebieden en kunnen zij in lopende projecten meekoppelkansen creëren en co-financieren. Daarnaast kunnen waterschappen een voorbeeldfunctie vervullen in aanbestedingen als het gaat om duurzaam aanbesteden, en in het verduurzamen van het eigen wagenpark en de eigen vloot. En waterschappen kunnen bijdragen aan verdienmodellen voor ondernemers door verlaging van de waterschapsbelasting als beloning voor het verbeteren van de waterkwaliteit.

Terreinbeheerders

Een aantal terreinbeherende organisaties heeft aangegeven waar mogelijk te willen versnellen, natuur te versterken en eventueel ook te bezien waar terreinen kunnen worden uitgewisseld, bijvoorbeeld voor het creëren van nieuwe natuur, nieuwe of grotere verbindingszones en overgangsgebieden. De provincies zijn als gebiedsregisseur de aangewezen partij om deze beweging op gang te brengen.

6.4 Monitoring

Hoofddoelstelling van het Programma Nationale Natuurdoelstellingen is dat in 2030 de binnenlandse stikstofemissies met 50% zijn teruggebracht ten opzichte van 2019. Het waarborgen van het herstel van de natuurgebieden voor 2050 vereist dat de condities daarvoor in 2040 zijn gerealiseerd. Dat wil zeggen dat vóór 2040 de stikstofdepositie in de Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarde moet worden gebracht.

Om te borgen dat deze doelstelling wordt gerealiseerd, is het monitoren van de realisatie van deze doelstelling essentieel. Een tweejaarlijkse monitoring speelt daarin een belangrijke rol. De monitoring is gericht op het realiseren van de 50% emissiereductiedoelstelling in 2030, de depositiedoelstelling vóór 2040 en het natuurdoel in 2050. Tweejaarlijks legt de minister verantwoording af aan de Tweede Kamer over de voortgang van de uitvoering van het programma. Als andere overheden niet voldoen aan de afspraken, dan kan het Rijk interveniëren. Onderdeel van de tweejaarlijkse monitoring is - indien nodig – het formuleren van aanvullende maatregelen, als dat nodig is om de nationale doelen te realiseren.

7. Juridische borging Programma Nationale Natuurdoelstellingen en gebiedspecifiek maatwerk

7.1 Inleiding

Aan het begin van dit advies is beschreven dat met de uitvoering van een Programma Nationale Natuurdoelstellingen, met generiek emissiebeleid en met gebiedspecifiek maatwerk moet worden gewaarborgd dat de binnenlandse stikstofemissies in 2030 met 50% zijn teruggebracht ten opzichte van 2019 en vóór 2040 de stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarde wordt gebracht, zodat de natuurgebieden zich voor 2050 kunnen hebben hersteld.

Het Adviescollege wijst er op dat deze opgave een resultaatsverplichting is, en niet moet worden gezien als een inspanningsverplichting of een streven. Om te verzekeren dat de hiervoor beschreven doelstellingen daadwerkelijk worden gerealiseerd, is het noodzakelijk dat zowel de opgave voor de overheid (inclusief de financiering), de te realiseren reductie binnen de verschillende sectoren, als het daarbij horende tijdpad worden geborgd. In dit hoofdstuk gaat het Adviescollege nader in op het vraagstuk van de borging. Daarbij komt allereerst het Programma Nationale Natuurdoelstellingen aan de orde en de rol van het Rijk ten opzichte van de gebiedspecifieke opgave. Vervolgens komt de gebiedspecifieke aanpak aan bod. Ten slotte wordt aandacht besteed aan toestemmingverlening op de lange termijn en in de overgangsfase in aanloop naar het realiseren van de doelstellingen.

7.2 Programma Nationale Natuurdoelstellingen

Een belangrijk uitgangspunt voor het Adviescollege is dat zowel de uitvoering van het Programma Nationale Natuurdoelstellingen, dat voorziet in natuurherstelmaatregelen en een reductie van 50% van de binnenlandse emissies van NOx als NH3, als de daarvoor benodigde overheidsmaatregelen (zoals beschreven in voorgaande hoofdstukken) als *resultaatsverplichting* bindend worden vastgelegd. Om deze borging te bewerkstelligen, dient de wetgeving te worden aangepast, aangezien met de huidige wetgeving niet in een dergelijke borging kan worden voorzien. Deze wetgeving dient met prioriteit tot stand te worden gebracht. Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet (voorzien op 1 januari 2022) kan inbedding plaatsvinden binnen de kaders van de Wet natuurbescherming en vervolgens worden overgenomen in de Omgevingswet.

De voorgestelde wettelijke borging moet voorzien in:

- Continuïteit voor de langere termijn (materiële zekerheid), in de eerste fase tot 2030, waarbij aan het einde van deze termijn (in 2030) wordt beoordeeld welke aanvullende opgaven tot 2040 resteren. Hiermee wordt ook voor ondernemers en andere partijen in de samenleving helder welke opgave er is tot 2030 en welke rol de overheid speelt bij de realisering daarvan.
- Meerjarige (financiële) zekerheid voor provincies, terreinbeherende organisaties, en ondernemers.
- Tweejaarlijkse rapportage waarin door de minister verantwoording wordt afgelegd aan de Tweede Kamer over de voortgang van de uitvoering van het programma, waarbij de rapportageverplichting in de wet wordt vastgelegd.
- Wettelijke borging van een fonds, waarbij de verantwoordelijk minister voor het programma op basis van de voortgangsrapportage een tweejaarlijks herijkt programma voorlegt, waarvoor de dekking van de rijksbijdrage aan de financiering afkomstig is uit het fonds.

In het Programma Nationale Natuurdoelstellingen worden de kaders geformuleerd voor de gebiedspecifieke aanpak. De provincies zijn verantwoordelijk voor deze gebiedspecifieke aanpak, binnen de algemene kaders die het Rijk vaststelt. De nationale reductie wordt daarbij door het Rijk vertaald naar de opgave per provincie.

Er dient wettelijk te worden vastgelegd dat provincies, binnen hun verantwoordelijkheden, gehouden zijn uitvoering te geven aan het Programma Nationale Natuurdoelstellingen, binnen de in dat programma gegeven kaders. De minister moet de bevoegdheid krijgen om, indien uitvoering niet binnen de gestelde kaders plaatsvindt, aanwijzingen te geven aan de provincie(s) die het betreft, naast de mogelijkheid om de kaders aan te scherpen.

Het Adviescollege adviseert met het Programma Nationale Natuurdoelstellingen een systematiek waarbij ruimte voor economische ontwikkelingen wordt onderbouwd vanuit de resultaten van de aanpak op rijks- en provinciaal niveau, in respectievelijk het Programma Nationale Natuurdoelstellingen en de gebiedspecifieke aanpak.

7.3 Gebiedspecifiek maatwerk

Inleiding

In *'Niet alles kan'* is aan de orde gesteld dat – waar nodig – in aanvulling op generieke maatregelen op provinciaal niveau via een gebiedspecifieke aanpak maatwerk moet worden geleverd. Doel van de aanpak is – ter uitwerking van en in aanvulling op het Programma Nationale Natuurdoelstellingen – te borgen dat de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden in 2050 zijn gehaald. Vertaling van deze opgave naar een gebiedspecifieke aanpak vergt dan ook dat eerst vastgesteld wordt wat voor de afzonderlijke Natura 2000-gebieden, aanvullend op de generieke maatregelen en natuurherstelmaatregelen, nodig is voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen.[42] Dit vergt een ecologische beoordeling waarmee inzichtelijk wordt gemaakt:

- De stand van zaken ten aanzien van herstelmaatregelen, beheer en condities standplaatsfactoren, zijnde niet stikstof (bijv. waterhuishouding, verstoring, versnippering, etc.)
- De verwachte stikstofdepositie afkomstig van de diffuse NOx-concentraties (de 'stikstofdeken') boven het desbetreffende gebied (uitgaande van jaarlijkse gemiddelden en het vastgestelde NOx-emissie-reductiepad van minimaal 50%). Dit betreft de 'achtergronddepositie': de belasting die niet naar individuele bronnen herleid wordt.
- De eventuele aanwezigheid van NOx-piekbelasters in de nabijheid en de depositie van deze piekbelaster in het gebied. Een piekbelaster is een activiteit die NOx-emissies veroorzaakt en die in een bepaald gebied tot significant hogere deposities leidt dan de depositie afkomstig uit de achtergronddepositie uit de stikstofdeken. Dit vraagt om een nadere kwantitatieve afbakening van hetgeen wordt verstaan onder piekbelasting: bijv. als de NOx-deken leidt tot een depositie van 100 mol N/ha/jr, dan is een piekbelaster een activiteit die hier tenminste 10% aan toevoegt.
- De depositie afkomstig van NH3-emissiebronnen in het gebied, te beoordelen met behulp van modellen en metingen.

[42] WUR heeft een methodiek in ontwikkeling om voor Natura 2000-gebieden in beeld te brengen wat de staat van instandhouding is, aan welke factoren dat te relateren is, wat van daaruit de perspectieven voor natuurherstel zijn, en hoe dat zowel binnen de natuurgebieden (natuurbeheer) als in de omgeving van de natuurgebieden (met name met aanpassing van de landbouw) kan worden gerealiseerd. Dit betreft een integrale aanpak voor duiding van effectiviteit van gebiedsgerichte maatregelen in aanvulling op generieke maatregelen, zowel voor de natuur, als voor de landbouw.

Bij aanvang zal deze aanpak vooral moeten worden gebaseerd op berekeningen (en voor zover aanwezig op metingen, mits betrouwbaar). Uit dit advies volgt dat meer moet worden gemeten en dat de metingen gaandeweg een belangrijkere rol gaan spelen bij de uitvoering van het programma.

De gebiedspecifieke inventarisatie is noodzakelijk omdat er tussen Natura 2000-gebieden verschillen zijn in de omvang van de op te lossen stikstofproblematiek, en omdat ook de oorzaken per gebied en per provincie verschillen. Dit kan leiden tot verschillende opgaven per provincie en/of per Natura 2000-gebied. Het is aan de provincies om de opgave per Natura 2000-gebied in beeld te brengen, te concretiseren wat nodig is om de doelen te bereiken, en welke bijdrage daaraan kan worden geleverd met een gebiedspecifieke aanpak.

Verder zal een afweging van de kosten en baten van noodzakelijke maatregelen moeten worden gemaakt, resulterend in heldere prioriteiten en een tijdpad. Daarbij kan worden bezien welk deel van de opgave op regionale schaal (lees: provincie) wordt opgepakt en welk deel moet worden toegespitst op een specifiek Natura 2000-gebied. Het is aan de provincies overgelaten om hieraan invulling te geven. Randvoorwaarde is ook hier de borging van de doelstelling, tussentijdse doelen, en de uitvoering. Dit komt nader aan de orde in de volgende paragrafen.

In dit eindadvies gaat het niet om de aanpak op de korte termijn, waarvoor het Adviescollege in *'Niet alles kan'* een aantal adviezen heeft geformuleerd. Hier staat centraal op welke wijze een gebiedspecifieke aanpak kan worden ingericht om een duurzaam perspectief uit te werken en te borgen op de lange termijn. Vertrekpunt dient daarbij te zijn wat in 2050, 2040 en 2030 moet zijn bereikt. Het Adviescollege is van mening dat het oplossen van de stikstofproblematiek niet als geïsoleerde opgave moet worden gezien. Het is van belang dat in de gebiedspecifieke aanpak (evenals in de nationale aanpak) rekening wordt gehouden met meekoppelkansen met andere opgaven. Voorts dient afwenteling van milieuvraagstukken te worden voorkomen. Voor de gebiedspecifieke aanpak gaat het daarbij bijvoorbeeld om klimaatdoelen, grondwaterdoelen en de transitie naar duurzame energie die ruimte vergt. Ook demografische ontwikkelingen (bevolkingsgroei, toenemende druk op de ruimte) moeten worden betrokken. Een gebiedspecifieke aanpak gaat daarmee – zoals opgemerkt - niet alleen over natuurherstel en emissiereductie, maar ook om de inpassing van de verschillende vormen van landgebruik. Zoals aan de orde gesteld hoofdstuk 3, is een visie op het landelijk gebied noodzakelijk, waar robuust natuurherstel onderdeel van uit maakt.

Daar waar aanvullende gebiedspecifieke maatregelen nodig zijn, kan dit resulteren in extra investering in de natuur, aanvullende emissiebeperkende maatregelen (bronmaatregelen of uitfaseringsmaatregelen) en/of ruimtelijke maatregelen. Zoals het Adviescollege in het eerste advies voor de korte termijn heeft aangegeven, geldt dat het totale pakket aan maatregelen alleen kan worden uitgevoerd als de betrokken overheden intensief samenwerken. Dit proces dient door het Rijk en de provincies te worden vormgegeven, binnen de hiervoor geschetste kaders. In '*Niet alles kan'* heeft het Adviescollege aangegeven dat provincies primair verantwoordelijk zijn voor de gebiedspecifieke aanpak en een belangrijke rol spelen voor de verduurzaming van de landbouw, de vitaliteit van het platteland, de realisatie van het Natuurpact, de uitvoering en handhaving van de Wet natuurbescherming en de uitwerking van het Klimaatakkoord in regionale energiestrategieën. De concrete vertaling moet worden vormgegeven door de inzet van passend instrumentarium. Op dit instrumentarium wordt hierna nader ingegaan.

Uitwerking en borging gebiedspecifiek maatwerk

Programma

Gebiedspecifiek maatwerk zal door de provincies moeten worden belegd in een provinciaal programma en/of programma's op de schaal van logisch samenhangende eenheden, danwel van het betreffende Natura 2000-gebied. Bij het operationeel maken van doelen, maatregelen en het tijdpad verdient het de voorkeur zoveel mogelijk aan te sluiten bij reeds bestaand instrumentarium zoals een Natura 2000-beheerplan (programma onder de Omgevingswet).

Ook gebruik buiten de begrenzing van het Natura 2000-gebied kan daarin, voor zover relevant voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen, worden betrokken. Dit beheerplan kan – met het oog op een integrale afweging – worden geïntegreerd in een ander omgevingsrechtelijk plan. Onder de Omgevingswet is deze systematiek in essentie gelijk. Het is van belang om op te merken dat de Wet natuurbescherming, maar ook de Omgevingswet, niet voorziet in een tot het beherend orgaan gerichte resultaatverplichting om de in een aanwijzingsbesluit opgenomen en in het beheerplan geconcretiseerde instandhoudingsdoelstellingen te bereiken. Een systeem waarin doelen en maatregelen niet zijn geborgd, volstaat naar de mening van het Adviescollege niet. Dat geldt zowel voor de generieke maatregelen als de gebiedspecifieke maatregelen. Alleen met voldoende borging kan uitvoering worden gegeven aan de PAS-uitspraak van de ABRvS en het arrest van het Hof van Justitie van de EU over de PAS-systematiek. Het Adviescollege acht het van cruciaal belang dat zowel de reductieopgave als de uitvoering van de maatregelen juridisch worden geborgd, evenals hiervoor bij het Programma Nationale Natuurdoelstellingen is opgemerkt. De wetgever moet in deze borging voorzien.

Indien doelstelling en uitvoering op de hiervoor bedoelde wijze zijn geborgd, wordt het programma sturend/bindend voor nieuwe activiteiten, en kan het de basis vormen voor de vertaalslag naar een reductieopgave voor bestaande activiteiten (zie hierna). Daarmee biedt het ook houvast in gevallen waarin verzoeken om handhaving of intrekking/wijziging van vergunningen aan de orde zijn. Onder de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet kunnen in het programma bestuursorganen worden aangewezen die (bepaalde maatregelen uit) het programma moeten uitvoeren. Een dergelijke uitvoeringsplicht geldt overigens wel alleen als de bestuursorganen die het aangaat daarmee hebben ingestemd of als in een instructieregel een dergelijke binding van uitvoeringsorganen is voorzien.

Indien een (ander) bestuursorgaan in gebreke blijft om aan zijn uit het beheerplan voortvloeiende verplichtingen te voldoen, kan het beherend bestuursorgaan (meestal GS), gebruikmaken van de instrumenten van het generiek interbestuurlijk toezicht. Verricht een gemeente of waterschap zelf handelingen die schadelijk kunnen zijn voor het betrokken Natura 2000-gebied, dan kunnen beperkingen of voorwaarden worden opgelegd in het kader van de vergunningverlening – ingeval sprake is van een project of een handeling waarvoor een vergunningplicht geldt – of met inzet van de zogenoemde aanschrijvingsbevoegdheid (art. 2.4 Wnb).

Ruimtelijke ordening en inrichting

De realisering van de instandhoudingsdoelen en het bereiken van een landelijk gunstige staat van instandhouding binnen de gebiedspecifieke aanpak heeft een belangrijke ruimtelijke component.

Ruimtelijke (her)inrichting of het reguleren van ruimtegebruik kan bijdragen aan de realisering van de instandhoudingsdoelen, en biedt voor de lange-termijnaanpak – na 2030 – goede mogelijkheden om een bijdrage te leveren aan de ruimtelijke invulling en vormgeving van de gebieden:

- Een groene concentratie van gebieden met de functie natuur, volgens de systematiek van het NNN.
- Een rode concentratie van gebieden met de functie landbouw, deze gebieden kunnen in een AKN worden aangewezen.
- Oranje overgangsgebieden in het omliggende landelijk gebied, met landschappelijk verweven functies die bijdragen aan de kwaliteit van de leefomgeving van het landelijk gebied.

Per gebied moet inzichtelijk worden gemaakt welk type activiteiten mogelijk is. Dit leidt – vanuit het perspectief van de realisering van Natura 2000-doelen – tot ruimere mogelijkheden aan de hand van de AKN, en tot minder mogelijkheden in en rond Natura 2000-gebieden. Zo is het mogelijk dat dichtbij stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden bedrijven (op termijn) alleen mogen exploiteren als er geen stikstofuitstoot is. Binnen de overgangsgebieden zou bijvoorbeeld alleen een beperkte uitstoot mogelijk zijn. Dit kan inhouden dat bepaalde type bedrijven op termijn uit deze gebieden zouden moeten verplaatsen naar daartoe aangewezen gebieden in de AKN. Dit kan ook betekenen dat het zinvol is bepaalde bedrijven gericht te saneren of te verwerven om piekbelasting weg te nemen. Dit wordt echter niet generiek opgelegd, omdat de noodzakelijke maatregelen per Natura 2000-gebied verschillen. In alle gebieden, maar met name in de ‘oranje’ overgangsgebieden, moet worden gezocht naar een optimale ruimtelijke verwevenheid van functies (natuur, landschap, water, extensieve landbouw, transitie duurzame energie, woningbouw, recreatie) ingegeven door de te realiseren doelen. Cruciaal is dat beschikbare middelen efficiënt worden besteed. Dit betekent dat gericht gestuurd moet worden en verplaatsing en uitkoop niet plaatsvinden op basis van algemene vrijwillige regelingen.

Het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium is naar de mening van het Adviescollege onvoldoende toegerust om de gewenste transitie actief aan te sturen. Dit heeft onder andere te maken met het systeem van toelatingsplanologie en overgangsrecht, waaruit beperkingen voortkomen voor de sturing op bestaand gebruik. Het Adviescollege adviseert om die reden primair gebruik te maken van de hiervoor genoemde programma’s en voor de vertaling naar sectoren en individuele bedrijven van het instrumentarium van de Wet natuurbescherming (en het daarop gebaseerde instrumentarium zoals dat in de Omgevingswet zal worden opgenomen, zie hierna). Dat laat onverlet dat het ruimtelijk instrumentarium moet worden ingezet om voor de langere termijn grondgebruik adequaat te regelen.

Uitwerking naar sectoren en bedrijven

Voorts zal de reductieopgave moeten worden vertaald in afrekenbare verplichtingen voor sectoren en individuele bedrijven. Voor individuele bedrijven moet duidelijk zijn wat er in het kader van de reductieopgave van hen wordt verwacht, binnen welke termijn, en wat de gevolgen zijn indien daaraan niet wordt voldaan. Daarbij zal er ook regie vanuit provincies moeten zijn, in afstemming met het Rijk, op de interactie tussen sectoren.

Gerichte sturing kan via (doel)voorschriften in nieuwe vergunningen of aanpassing van bestaande vergunningen (indien dit nodig is vanuit art. 6, lid 2 Hrl). In alle gevallen (ook voor vergunningplichtige situaties) biedt de Wet natuurbescherming in art. 2.4 mogelijkheden om bij individueel besluit (GS) of bij verordening (PS) voorwaarden te stellen aan handelingen die iemand wil ondernemen of onderneemt en die een negatief effect hebben op de instandhoudingsdoelstellingen.

Van deze bevoegdheid kan gebruik worden gemaakt indien dat nodig is voor een Natura 2000-gebied, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen. Daarbij kan het gaan om het treffen van preventieve maatregelen of herstelmaatregelen, of het niet, of alleen op een bepaalde wijze, mogen uitvoeren van handelingen. Dit instrument kan geëigend zijn om de individuele reductieopgave die met de *Afrekenbare StoffenBalans* moet worden gerealiseerd, te verankeren. Datzelfde geldt voor concrete doelstellingen in andere sectoren. In de Omgevingswet ontbreekt deze zogenaamde aanschrijvingsbevoegdheid zoals thans is opgenomen in artikel 2.4 Wnb. In plaats daarvan is het straks mogelijk om de specifieke zorgplicht door middel van maatwerkregels en maatwerkvoorschriften te stellen. Het Adviescollege ziet aanvullend ook mogelijkheden om in de toekomst gebiedspecifieke regels te stellen voor specifieke werkingsgebieden.

7.4 Vergunningverlening en drempelwaarde

De lange-termijnaanpak, op basis van het Programma Nationale Natuurdoelstellingen, is er op gericht om in 2050 een goede staat van instandhouding van soorten en habitats binnen Natura 2000-gebieden te hebben bereikt. Alleen robuust herstel van Natura 2000-gebieden zal de mogelijkheden voor toestemmingverlening voor nieuwe en uitbreiding van bestaande economische activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken, vereenvoudigen. Het langetermijnperspectief dient naar de mening van het Adviescollege in te houden dat de staat van instandhouding van de Natura 2000-gebieden zodanig is dat zonder systeem van saldering of depositiebank besluitvorming over plannen en projecten mogelijk wordt. Uitvoering van de door het Adviescollege voorgestelde emissiereductieopgave zal ertoe moeten leiden dat de NOx-emissies drastisch afnemen en de landbouw zich ontwikkelt naar een volledige balans. Ook indien in 2050 de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden worden gehaald zijn er echter randvoorwaarden voor besluitvorming. Van belang is immers dat niet alleen herstel van Natura 2000-gebieden is gerealiseerd, maar ook dat een systematiek is ontworpen waarmee wordt geborgd dat deze staat gewaarborgd blijft. Met het oog daarop moet ten behoeve van besluitvorming in deze toekomstige situatie een visie en beleid worden ontwikkeld voor toestemmingverlening, bijvoorbeeld het toepassen van regionale stikstofplafonds en het begrenzen van de maximaal vergunbare emissie(toename) per initiatief. De toegestane emissies zullen steeds moeten worden gerelateerd aan de draagkracht van de Natura 2000-gebieden. Dat vereist monitoring en bijsturingsmechanismen.

Dit langetermijnperspectief biedt ook structurele mogelijkheden voor het hanteren van drempelwaarden, voor kleine en/of tijdelijke emissies. Herstel van Natura 2000-gebieden door het uitvoeren van geborgde instandhoudings- en passende maatregelen, en zekerheid over het beoogde effect van deze maatregelen, kan ruimte creëren voor het toepassen van een drempelwaarde. De aanvaardbaarheid van een drempelwaarde moet worden onderbouwd vanuit de maatregelen zoals in onderhavig advies beschreven, en het daarmee gerealiseerde herstel. Het Adviescollege is van mening dat drempelwaarden – binnen de in dit advies geschetste lange-termijnaanpak – moeten worden gekoppeld aan emissies en niet aan deposities. Dit is een wijziging ten opzichte van de tot nu toe gehanteerde systematiek. Het Adviescollege verwacht dat door monitoring en metingen de relaties tussen emissies en de staat van natuurgebieden steeds beter inzichtelijk worden, hetgeen een aanknopingspunt vormt om drempelwaarden voor kleine en tijdelijke activiteiten te relateren aan emissies. Dit voorkomt ook dat bij de beoordeling van concrete initiatieven de effecten op vele Natura 2000-gebieden moeten worden beoordeeld. Deze systematiek is naar de mening van het Adviescollege beter uitvoerbaar en juridisch houdbaar uitgaande van de in onderhavig advies geformuleerde aanpak.

7.5 Overgangsperiode

Dit advies richt zich op de lange-termijnaanpak van de stikstofproblematiek. In de periode in aanloop naar het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden, zal de ruimte voor het verlenen van toestemming voor economische activiteiten vanzelfsprekend beperkter zijn dan zodra sprake is van robuuste natuur in deze gebieden. In het advies *'Niet alles kan'* heeft het Adviescollege aanbevelingen geformuleerd voor de korte termijn.

Instrumenten als saldering, een stikstofregistratiesysteem met afroming en uitruil tussen NH3 en NOx maken onderdeel uit van het huidige instrumentarium en zullen nodig blijven totdat aantoonbaar sprake is van emissiereductie en herstel van de natuur. Een overgangsperiode dient te worden benut om deze systematiek aan te passen en uit te faseren. Immers, deze uitruil spoort niet met de hoofdlijn van dit advies, namelijk dat de reductie van NH3- en NOx-emissies elk een eigen aanpak vergen. De mogelijkheid voor NOx-emitterende bedrijven om boerenbedrijven op te kopen, past niet bij de gebiedspecifieke maatwerkaanpak, zoals geadviseerd in deze rapportage.

Het Adviescollege beveelt aan dat provincies de regie gaan nemen voor de uitvoering van de salderingssystematiek en komen tot een onderling afgestemde aanpak. Daarmee moet worden gewaarborgd dat, indien saldering binnen meerdere provincies noodzakelijk is, daarover tussen de betrokken provincies voorafgaand afstemming plaatsvindt. Daarnaast is de regie noodzakelijk om - in gevallen waarin slechts een klein deel van de verkochte rechten voor een initiatief wordt benut – te voorkomen dat de overige ruimte 'weglekt'. Daarbij moeten randvoorwaarden worden geformuleerd over toepassing van deze systematiek, waarbij vanuit de gebiedspecifieke maatwerkaanpak rekening wordt gehouden met belangen van sectoren en met de verschillen tussen NOx en NH3. Daarnaast dienen afspraken te worden gemaakt over de periode waarin deze uitruil nog kan plaatsvinden, waarbij deze periode zo kort mogelijk dient te zijn en uitfasering dient plaats te vinden tijdens de overgangsperiode.

Het Adviescollege ziet – binnen randvoorwaarden – mogelijkheden om in de overgangsperiode een drempelwaarde in te voeren voor tijdelijke emissies toegespitst op specifieke activiteiten. De Afdeling Advisering van de Raad van State is in de Voorlichting van 20 november 2019 ingegaan op een aantal randvoorwaarden[43], die het Adviescollege in het advies heeft betrokken. Kernboodschap van de Afdeling Advisering is dat, om een drempelwaarde verdedigbaar te laten zijn, (veel) meer maatregelen getroffen moeten worden dan alleen maatregelen die de cumulatieve stikstofdepositie van vrijgestelde maatregelen compenseren. Deze maatregelen zullen gebiedspecifiek uitgewerkt moeten worden, vanwege de verschillen tussen Natura 2000-gebieden. Uitvoering van deze door de Afdeling Advisering geschetste aanpak kan onderdeel uitmaken van de vertaling van het geborgde Programma Nationale Natuurdoelstellingen, vertaald in een gebiedspecifieke aanpak zoals hiervoor uiteengezet. Deze aanpak moet er in voorzien dat wordt verzekerd dat de maatregelen worden genomen die nodig zijn voor het behalen van de instandhoudingsdoelen. Hier moet een ecologische onderbouwing aan ten grondslag worden gelegd. Tevens wijst de Afdeling Advisering er op dat het pakket van maatregelen geloofwaardig en effectief zal moeten zijn, gericht op het daadwerkelijk realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen. Onder die omstandigheden behoort volgens de Afdeling Advisering een drempelwaarde tot de mogelijkheden voor bepaalde activiteiten of sectoren die zeer kleine stikstofdeposities veroorzaken. Daarbij wordt specifiek verwezen naar de bouw.

[43] Voorlichting Afdeling advisering van de Raad van State 20 november 2019 No.W11.19.0346/IV/Vo.

Het Adviescollege sluit aan bij deze denklijn van de Afdeling Advisering maar bepleit – zoals hier is aangegeven – drempelwaarden die zijn gerelateerd aan emissies.

In het licht van het voorgaande ziet het Adviescollege – langs de lijnen zoals die zijn geschetst in het hoofdstuk over de bouwsector – voldoende aanknopingspunten voor de invoering van een drempelwaarde voor tijdelijke emissies vanuit de bouwsector, waarmee de druk op deze sector kan worden verlicht. Daarvoor is wel van belang dat de realisering van de reductieopgave van deze sector wordt geborgd. Naar de mening van het Adviescollege moet, vanwege het grote maatschappelijk belang van het op gang brengen van de bouwproductie, de beperkte bijdrage aan de belasting van Natura 2000-gebieden door deze tijdelijke emissies en de grote reductieopgave die binnen de sector wordt gerealiseerd, specifiek voor de bouwsector met prioriteit een drempelwaarde worden geïntroduceerd.

8. Reflectie

Dit hoofdstuk bevat de reflectie van het Adviescollege, waarbij allereerst wordt teruggeblikt op de uitspraak van de Raad van State van mei vorig jaar. Vervolgens legt het Adviescollege de verbinding met de voorgenomen maatregelen van het kabinet, zoals verwoord in de Kamerbrief over de structurele aanpak van de stikstofproblematiek van 24 april 2020.

Terugblik uitspraak Raad van State

Op 29 mei 2019 oordeelde de Raad van State dat toestemmingverlening op basis van het PAS in strijd is met de Habitatrichtlijn. De Raad van State had geen principieel bezwaar tegen de programmatische aanpak. Kern van de uitspraak was dat de relatie tussen 'afname van stikstof' en 'vrijgeven van ruimte voor emissies' onvoldoende was aangetoond. Waar het PAS uitging van afname van emissies, bleken deze op sommige plaatsen te zijn toegenomen. Veel maatregelen bleken niet uitgevoerd en er was onvoldoende borging van maatregelen. Voor zover de maatregelen waren uitgevoerd, was in de Natura 2000-gebieden nog weinig verbetering zichtbaar. Het oordeel van de Raad van State kwam er samengevat op neer dat het PAS onvoldoende waarborgen bood voor natuurbehoud en -herstel om toestemmingverlening op te kunnen baseren. De uitspraak heeft er in de praktijk toe geleid dat vergunningen niet (meer) werden verleend en veel economische en maatschappelijke ontwikkelingen zijn stilgevallen.

Maatregelen van het kabinet

De brief van minister Schouten aan de Tweede Kamer van 24 april 2020 beschrijft de maatregelen waartoe het kabinet heeft besloten in het kader van de structurele aanpak van de stikstofproblematiek. Het Adviescollege constateert dat het kabinet de uitspraak van de Raad van State serieus heeft genomen. In moeilijke omstandigheden is er hard en voortvarend gewerkt om te komen tot een breed pakket aan (bron)maatregelen, met oog voor samenhang om ook aan de opgave van het Urgenda-vonnis te voldoen. Daarbij constateert het Adviescollege dat het kabinet langs dezelfde lijnen te werk is gegaan, te weten de lijn van natuurbehoud en -herstel en de lijn van reductie van stikstofemissies. Ook besteedt het kabinet, net als het Adviescollege, aandacht aan de natuurinclusieve ruimtelijke inrichting, de gebiedsgerichte aanpak, aan monitoring en bijsturing, en aan verankering in wet- en regelgeving. Ook uit de middelen die beschikbaar worden gesteld (€ 5,1 miljard tot en met 2030) blijkt dat het kabinet de stikstofproblematiek serieus neemt.

In reactie op de voorgestelde maatregelen van het kabinet plaatst het Adviescollege – in relatie tot de uitspraak van de Raad van State – de volgende kanttekeningen.

Natuurherstel vereist meer ambitieuze doelstelling

In het maatregelenpakket van het kabinet, zoals verwoord in de Kamerbrief van 24 april 2020, wordt voor natuurherstel gewerkt met de volgende streefwaarde: *"50% van de hectares stikstofgevoelig natuurareaal binnen Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarde (KDW) in 2030".* Deze streefwaarde komt overeen met een reductie van 26% van de binnenlandse stikstofemissies. Het Adviescollege is van mening dat een meer ambitieuze doelstelling nodig is om de natuurdoelstellingen te realiseren. Op basis van een ecologische analyse is, naar het oordeel van het Adviescollege, een reductie van stikstofemissies van 50% in 2030 vereist (t.o.v. 2019). Het Adviescollege is van mening dat er anders onvoldoende garantie ontstaat op natuurherstel, waardoor er onvoldoende ruimte komt voor toestemmingverlening voor nieuwe activiteiten of voor uitbreiding van bestaande activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken.

Borging van maatregelen

Het Adviescollege is van mening dat met de voorgestelde maatregelen van het kabinet onvoldoende tegemoet wordt gekomen aan de vereiste borging. Het begrip streefwaarde brengt naar het oordeel van het Adviescollege wel een inspanningsverplichting met zich mee, maar geldt onvoldoende als resultaatverplichting. De juridische borging van de streefwaarde acht het Adviescollege onvoldoende, omdat onduidelijk is hoe resultaten bereikt moeten worden en wat de afdwingbaarheid van maatregelen is. Veel moet gebeuren op basis van vrijwilligheid. Het Adviescollege is van mening dat op deze manier onvoldoende structurele oplossingen worden gerealiseerd. Daarbij wordt geen inzicht geboden in de langetermijnvisie op bijvoorbeeld de agrarische activiteiten en is er ook geen sprake van een activerend ruimtelijk beleid. De vrijwilligheid verwordt daarmee tot vrijblijvendheid omdat de kaders en randvoorwaarden onvoldoende zijn geformuleerd.

De kabinetsvoorstellen voorzien er niet in dat als de natuurdoelen niet worden gehaald, in de aanpak is geborgd dat aanvullende maatregelen genomen worden, zodat doelen toch gehaald worden.

Alleen met inhoudelijke en voldoende juridische borging van maatregelen kan geloofwaardig uitvoering worden gegeven aan de PAS-uitspraak van de Raad van State. Voor deze borging moet naar de mening van het Adviescollege beter aansluiting worden gezocht bij het bestaande instrumentarium en (voor de toekomst) het instrumentarium van de Omgevingswet.

Rek en ruimte

Het Adviescollege kan zich niet aan de indruk onttrekken dat de voorgestelde structurele aanpak overeenkomsten vertoont met het PAS. Er lijkt sprake van het zoeken naar rek en ruimte en er zijn stappen gezet om op basis van de Wet natuurbescherming zo snel mogelijk weer toestemming te kunnen verlenen aan activiteiten die het stikstofprobleem niet verder vergroten. Met deze stappen worden echter de belangrijkste problemen niet opgelost. Zoals uit de beleidsreconstructie naar voren komt, is in het verleden veelvuldig sprake geweest van het zoeken naar ‘rek en ruimte’ om economische ontwikkelingen te kunnen toestaan. Met de huidige impasse tot gevolg.

Scheiding natuur en landbouw

Ondanks de aandacht voor de natuurinclusieve ruimtelijke inrichting, wordt in de aanpak van het kabinet een scheiding aangebracht tussen maatregelen voor natuur en maatregelen voor de landbouw. Dat is een gemiste kans en ook niet in lijn met de visie van LNV die is gericht op synergie tussen natuur en landbouw.

Daarbij constateert het Adviescollege dat het kabinet voor de landbouw minder stringente doelen voorstelt dan het Adviescollege nodig acht. Gezien het vrijwillige karakter van veel maatregelen, ontbreekt de borging dat doelen gehaald worden. Daardoor is ook niet voldoende zeker dat dit leidt tot een noodzakelijke systeemverandering. Bovendien wordt veel beleid gericht op middelen in plaats van op doelen. Er wordt onvoldoende rekening gehouden met het feit dat dichtbij een natuurgebied emissies leiden tot hogere depositie dan verder weg. De door het kabinet voorgestelde uitkoop krijgt generiek invulling, in plaats van gebiedsgericht, zoals voorgesteld in het eerste advies van het Adviescollege en in dit eindadvies. Uitkoop van enkele bedrijven zal weinig effect hebben als duizenden bedrijven doorgaan op dezelfde manier. Daarnaast is het voorgestelde pakket niet integraal gericht op de aanpak van zoveel mogelijk negatieve effecten. Het Adviescollege acht het totaalpakket onvoldoende om op lange termijn een sterke reductie van stikstofdepositie te garanderen.

9. Aanbevelingen samengevat

Deze rapportage wordt afgesloten met een samenvatting van alle aanbevelingen.

Hoofdlijn: Programma Nationale Natuurdoestellingen

Het Adviescollege formuleert als hoofddoelstelling dat het totale pakket aan aanbevelingen moet leiden tot een geloofwaardige, integrale en gewaarborgde programmatische aanpak die leidt tot het realiseren van de natuurdoelstellingen waaraan Nederland zich heeft gecommitteerd en die tevens onderdeel zijn van Europese afspraken. De aanbevelingen voor het realiseren van deze hoofddoelstelling laten zich als volgt samenvatten:

- Beschouw versneld natuurherstel en reductie van emissies en deposities als randvoorwaardelijk voor de oplossing van stikstofproblematiek, voor het duurzaam herstellen van de balans tussen natuur en economische ontwikkeling en voor toekomstige toestemmingverlening.
- Ontwikkel een ‘Programma Nationale Natuurdoelstellingen’ dat bestaat uit maatregelen gericht op het realiseren van de natuurdoelstellingen. Leg in dit programma de natuurherstelmaatregelen en de vereiste emissiereductie vast, en zorg voor juridische borging van de resultaatverplichting.
- Maak in deze aanpak onderscheid naar twee met elkaar verbonden hoofdopgaven, te weten: de natuuraanpak en de stikstofaanpak. Binnen de stikstofaanpak dient onderscheid te worden gemaakt in de aanpak van NH3-emissies en de aanpak van NOx-emissies.
- Hanteer voor het reduceren van de NH3-emissies (vanuit de landbouw) gedifferentieerd gebiedspecifiek maatwerk, op basis van de doelstelling om in 2030 minimaal 50% reductie van binnenlandse NH3-emissies te realiseren (t.o.v. 2019). De gebiedspecifieke aanpak betekent een gedifferentieerde opgave per provincie, waarbij regionale stikstofplafonds worden toebedeeld.
- Werk binnen de provincies volgens een getrapte gebiedspecifieke maatwerkaanpak, waarbij de opgelegde doelstelling via gebiedspecifiek maatwerk wordt vertaald naar doelstellingen voor gebieden, gezien de actuele stikstofbelasting in het desbetreffende gebied, en de opgave om de depositie van stikstof op de natuur onder de kritische grens te brengen.
- Hanteer voor de aanpak van NOx-emissies een generieke aanpak, waarbij de totale binnenlandse NOx-emissies van alle sectoren in 2030 met minimaal 50% wordt teruggedrongen (t.o.v. 2019).
- Pas de systematiek zodanig aan dat voor NOx-emissies, die bijdragen aan de ‘stikstofdeken’, niet langer wordt gewerkt met fijnmazige ruimtelijke details, en dat de zogenoemde ‘piekbelasters’ wel worden aangesproken op significante effecten dichtbij, maar niet op marginale effecten op honderden kilometers afstand, omdat dat laatste onderdeel uitmaakt van de generieke aanpak.
- Waarborg in het Programma Nationale Natuurdoelstellingen dat de emissies in 2030 met 50% zijn gereduceerd, waarmee naar verwachting 74% van het areaal stikstofgevoelige natuur onder de kritische depositiewaarde (KDW) wordt gebracht. Zorg ervoor dat de gewenste ontwikkeling ook na 2030 wordt doorgezet, zodat vóór 2040 in vrijwel alle aangewezen Natura 2000-gebieden de stikstofdepositie onder de KDW wordt gebracht en de natuurgebieden zich voor 2050 hersteld kunnen hebben. Vertaal als Rijkoverheid de doelstelling van 50% naar een opgave per provincie, waarbij in de ene provincie meer nodig zal zijn dan in de andere.
- Hanteer als provincies voor het gebiedspecifieke maatwerk als vertrekpunten: de ecologische beoordeling en de vaststelling van de opgave voor het terugdringen van de depositie in de inliggende Natura 2000-gebieden, en benut dit voor de formulering van de gebiedspecifieke doelstellingen.

- Benut meekoppelkansen van maatregelen die zijn of worden uitgewerkt vanuit beleid gericht op klimaat, water en fijnstof.

Aanpak hoofdopgave 1: Natuurherstel

Voor de aanpak van de eerste hoofdopgave formuleert het Adviescollege de volgende aanbevelingen:

- Waarborg met de structurele aanpak van de stikstofproblematiek dat een gunstige staat van instandhouding van Natura 2000-gebieden wordt gerealiseerd en de voor stikstof gevoelige habitats worden hersteld.
- Tref daartoe herstel- en beheermaatregelen en pas waar nodig de hydrologische condities aan. Duurzaam natuurherstel vraagt in vrijwel alle natuurgebieden om een serieuze inspanning. De mogelijkheden en de termijnen waarbinnen de situatie is te beïnvloeden, verschillen sterk per gebied en systeemtype. Dit vraagt om gebiedspecifiek maatwerk.
- Versterk de veerkracht en robuustheid van natuurgebieden door het creëren van overgangsgebieden en door onderlinge verbindingen (corridors). Bied in de overgangsgebieden ruimte voor een optimale verwevenheid van functies (natuur, landschap, water, extensieve landbouw, transitie duurzame energie, woningbouw, recreatie).
- Bezie – om de natuur meer robuust te maken – of er aanvullende ecologisch waardevolle nieuwe natuurgebieden ontwikkeld kunnen worden, die niet tot de Europese verplichtingen worden gerekend, maar die wel passen bij de unieke Nederlandse natuur.
- Benader het vraagstuk van natuurherstel vanuit het bredere perspectief van het Natuurnetwerk Nederland (NNN), en in samenhang met andere grote opgaven. Benut hiervoor een integraal ontwerp, en werk vanuit een visie op het landelijk gebied, waar het natuurherstel en de overgangsgebieden onderdeel van uitmaken, naast de economische functies in het landelijk gebied.

Aanpak hoofdopgave 2: De stikstofaanpak

Deelopgave 1: Reductie NH3-emissies

De verlaging van NH3-emissies vanuit de landbouw dient te worden gerealiseerd op basis van gebiedspecifiek maatwerk, vanwege de meer directe relatie tussen emissie en depositie. Voor het realiseren van de doelstelling om in 2030 de NH3-emissies vanuit de landbouw met minimaal 50% te reduceren, formuleert het Adviescollege de volgende 5M-oplossingsrichtingen:

- #1 Mineralen in balans: Reduceer de NH3-emissies door het mineralengebruik in de landbouw in balans te brengen.

- #2 Moderniseren mestbeleid: Kom tot een grondige modernisering van het Nederlandse mestbeleid, vanuit een integrale benadering en veranker deze in nieuwe mestwetgeving. Bereik een echte omslag op basis van een vraaggestuurde dierlijke mestketen, waarin geen sprake is van overschotten en het gebruik van kunstmest wordt ingeperkt. Bevorder het gebruik van kwalitatief hoogwaardige dierlijke mest en zorg ervoor dat toepassing van drijfmest op akker- en weidegronden uiterlijk in 2030 is uitgefaseerd.

- #3 Maatwerk in ruimtelijke inrichting: Lever met goed ruimtelijk beleid een substantiële bijdrage aan de reductie van de emissies. Concentratie van grondgebonden landbouw op de daarvoor meest geschikte gronden, gebruikmakend van de 'best ecological means', levert de beste prestaties qua emissiearme voedselproductie, en kan minder agro-productieve gronden vrijspelen voor natuur of een meer natuurgerichte landbouw met publieke diensten.

- #4 Minimaliseren lokale natuurbelasting: Voer een actief en gebiedsgericht landbouwbeleid, gericht op het minimaliseren van lokale natuurbelasting, op basis van gericht maatwerk van in- en uitplaatsing van boerenbedrijven rond natuurgebieden.

- #5 Meten is beter weten: Ontwikkel een geavanceerd meetnet, gebaseerd op 'interconnected datastreams', waarbij lokaal per boer de emissies gemeten worden en zoveel mogelijk sprake is van 'open source', zodat er volstrekte transparantie is. Maak gebruik van een centrale database met blockchain-technologie, waarmee met digitale opsporing en validatie fraude wordt tegengegaan. Neem als overheid hiervoor de regie en investeer in de doorontwikkeling van de meettechnologie.

De Afrekenbare StoffenBalans

Als integraal instrumentarium voor de 5M-oplossingsrichtingen adviseert het Adviescollege de invoering van de *Afrekenbare StoffenBalans*. Hiervoor formuleert het Adviescollege de volgende aanbevelingen:

- Voer het instrument van de *Afrekenbare StoffenBalans* in, zowel voor grondgebonden bedrijven als voor niet-primair grondgebonden bedrijven, om de mineralen in balans te brengen.
- Integreer de *Afrekenbare StoffenBalans* in het te moderniseren mestbeleid en de daaraan gekoppelde mestwetgeving.
- Baseer dit instrument op actuele metingen van inputs (zoals voer, dierlijke mest en kunstmest) en outputs (zoals de geproduceerde hoeveelheden melk, vlees, graan, mais, evenals co-producten, zoals circulaire grondstoffen), en stuur op het verschil in inputs en outputs (het overschot). Leg normen op voor dit overschot en dwing daarmee af dat de emissies afnemen.
- Hanteer voor de normstelling gebiedspecifiek maatwerk en maak de hoogte van de overschotnormen afhankelijk van wat voor natuurgebieden nodig is aan daling van de depositie in het desbetreffende gebied.
- Stuur met de *Afrekenbare StoffenBalans* op doelen (zowel op bedrijfsniveau, als op perceelniveau), zodat de ondernemer zelf kan beslissen welke middelen worden ingezet om doelen te halen. In de *Afrekenbare StoffenBalans* worden naast stikstof ook andere stoffen meegenomen, zodat integraal gestuurd wordt op zoveel mogelijk relevante effecten (naast NH3 en NOx ook nitraat, nitriet, fosfaat, fijnstof, geur, methaan en lachgas).
- Werk met financiële prikkels en sancties om te bevorderen dat doelen worden gehaald.
- Schaf – na bewezen effectiviteit van de *Afrekenbare StoffenBalans* – alle rechtensystemen (dierrechten, fosfaatrechten, varkensrechten, pluimveerechten) en zoveel mogelijk middelvoorschriften af.
- Reserveer voldoende financiële middelen zodat gegarandeerd wordt dat de noodzakelijke transitie naar emissiearme landbouw kan worden gerealiseerd.
- Beleg de organisatie, implementatie en het beheer bij een in te stellen onafhankelijk *Bureau Afrekenbare StoffenBalans.*

Deelopgave 2: Reductie NOx-emissies

Het Adviescollege adviseert voor de aanpak van NOx-emissies een generieke aanpak. De totale NOx-emissies van alle sectoren moeten in 2030 met minimaal 50% worden teruggedrongen, zodat de stikstofdepositie vanuit de stikstofdeken fors afneemt. Het Adviescollege formuleert de volgende aanbevelingen voor de verschillende sectoren die verantwoordelijk zijn voor NOx-emissies.

Mobiliteit

Voor de luchtvaartsector heeft het Adviescollege in januari 2020 een separaat advies uitgebracht. Het Adviescollege ziet geen aanleiding om af te wijken van, of aan te vullen op, het eerder uitgebrachte advies voor de luchtvaartsector. De uitgangspunten voor de NOx-emissies, zoals geformuleerd in dit eindadvies, gelden ook voor de luchtvaart (generieke emissiereductie en beoordeling als piekbelaster voor nabijgelegen natuurgebieden, maar geen beoordeling op marginale effecten op honderden kilometers afstand).

Sluit voor de emissiereductie vanuit het wegverkeer aan bij de reductie die wordt afgedwongen vanuit bestaande – veelal Europese – regelgeving. Daarmee wordt tot 2030 een emissiereductie van 53% gerealiseerd. Dit betekent dat voor het wegverkeer geen aanvullende maatregelen genomen hoeven te worden. Wel adviseert het Adviescollege over te gaan tot gerichte handhaving op defecte en gemanipuleerde AdBlue-systemen van vrachtwagens (handhaving staand beleid).

Voor de scheepvaart formuleert het Adviescollege de volgende aanbevelingen:

- Zie als Nederland in Europees en internationaal verband toe op strikte invoering en handhaving van NOx Emissie Controle Area (NECA) op de Noordzee, op basis waarvan nieuwe schepen per 1 januari 2021 moeten voldoen aan bepaalde NOx-uitstootnormen (de Tier-III-eisen). Dit leidt tot een reductie van NOx-emissies van 80%.
- Bevorder in Europees verband strengere NOx-normen in de scheepvaart in alle Europese wateren (i.p.v. alleen voor de Noordzee en de Baltische Zee, met ingang van 1 januari 2021).
- Treed als Nederland in het verband van de IMO op als actief pleitbezorger voor een heffing op NOx-uitstoot. Benut de opbrengsten van deze heffing om toepassing van beschikbare emissie-reducerende technieken sneller mogelijk te maken.
- Wanneer dit niet snel genoeg gebeurt, en er niet tijdig een voldoende hoge heffing op NOx-uitstoot is, adviseert het Adviescollege de Nederlandse overheid om het voornemen van de Europese Commissie om scheepvaart op te nemen in het ETS actief te steunen.
- Geef als Nederlandse overheid het goede voorbeeld en zorg ervoor dat emissies van schepen in bezit van, of varend onder verantwoordelijkheid van, de Nederlandse overheid versneld verminderen.

Industrie

Voor de industrie formuleert het Adviescollege de volgende aanbevelingen:

- Integreer de NOx-reductieopgave in de afspraken die in het kader van het Klimaatakkoord zijn gemaakt, monitor de ontwikkeling van de NOx-emissies en investeer in versnelling van de transitie naar duurzame energie die de industrie moet realiseren om de klimaatdoelstellingen te realiseren.
- Benut de uitkomsten van de KEV 2020 om te beoordelen of aanvullende emissiereductiemaatregelen voor 2030 noodzakelijk zijn, om te komen tot een evenwichtige bijdrage van de industrie aan de benodigde NOx-emissiereductie.

Indien uit de tweejaarlijkse monitoring blijkt dat het reductiepad onvoldoende bijdraagt aan de doelstelling van 50% NOx-emissiereductie, moet aanscherping van emissie-eisen of invoering van een beprijzingsinstrument worden overwogen.

- Lever bij eventuele piekbelasters of verouderde installaties gericht maatwerk door handhaving van de toepassing van de 'Best Beschikbare Technieken' (BBT).

Energiebedrijven

Voor grote energiecentrales zijn NOx-emissie-eisen vastgelegd in overeenkomsten en wetgeving, en vindt constant monitoring, inspectie en handhaving plaats. Voor de elektriciteitsproductie geldt dat de NOx-emissies tot 2030 fors zullen afnemen als gevolg van de overgang naar wind- en zonne-energie. Gezien de NOx-emissiereductie die gepaard gaat met deze transitie, formuleert het Adviescollege geen nadere aanbevelingen voor de grote energiecentrales.

Gezien de forse toename van de NOx-emissies door kleinere biomassa-installaties onder de 50 megawatt (en de daarmee gepaard gaande toename van NOx-emissies) formuleert het Adviescollege voor dit type installaties de volgende aanbevelingen:

- Breng de vermindering van NOx-emissies van kleinere biomassa-installaties tot stand door aanscherping van de normen uit het Activiteitenbesluit tot het niveau van de grote stookinstallaties.
- Beëindig de stimulerende instrumenten (zoals de SDE+-subsidie), waardoor het minder interessant wordt om kleinere biomassa-installaties te bouwen.

Bouw

Gezien het grote belang van het op gang brengen van de bouwproductie, komt het Adviescollege tot het volgende advies voor de bouwsector:

- Stel voor tijdelijke emissies van bouwactiviteiten voldoende ruimte beschikbaar, en voer hiervoor een goed onderbouwde drempelwaarde in.
- Zorg als overheid voor het ontstaan van voldoende marktkracht om de overgang naar schone bouw op gang te brengen. Maak daarvoor als Rijksoverheid op korte termijn met medeoverheden en semipublieke organisaties sluitende afspraken, waarbij bij aanbestedingen zo laag mogelijke emissies een doorslaggevende rol spelen in de gunning.
- Ontwikkel een stimuleringsregeling die het mogelijk maakt voor alle bedrijven in de sector om de overgang naar 'laag emissie-materieel' te maken. Laat het subsidiepercentage stapsgewijs aflopen, waardoor koplopers meer voordeel hebben van het toepassen van innovaties, en breng de investering vanuit de overheid in de bouwsector in evenwicht met ter beschikking gestelde middelen voor andere sectoren.

Uitvoering van de integrale aanpak

Om de geadviseerde aanpak tot uitvoering te brengen, formuleert het Adviescollege de volgende aanbevelingen:

- Formuleer als rijksoverheid in het Programma Nationale Natuurdoelstellingen de kaders voor de gebiedspecifieke aanpak, waaronder de vertaalslag van de nationale reductie naar de opgave per provincie. En leg wettelijk vast dat provincies gehouden zijn uitvoering te geven aan het Programma Nationale Natuurdoelstellingen, binnen hun verantwoordelijkheden en binnen de in het programma gegeven kaders.

- Waarborg in wetgeving de uitvoering van natuurherstelmaatregelen en de emissiereductie van 50% in 2030, evenals het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden in 2050. Leg (voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2022) deze doelstellingen vast in de Wet natuurbescherming. Leg tevens wettelijk vast dat provincies, andere overheden en private partijen binnen hun verantwoordelijkheden gehouden zijn uitvoering te geven aan dit programma. Kom tot de vereiste herziening van wetgeving (waaronder de mestwetgeving en de pachtwetgeving).
- Neem tevens de verplichting op dat de verantwoordelijk minister elke twee jaar een geactualiseerde versie van het Programma Nationale Natuurdoelstellingen aan het parlement stuurt. Onderdeel van deze tweejaarlijkse monitoring is het zo nodig formuleren van aanvullende maatregelen. Voer in 2030 een evaluatie uit waarbij wordt bepaald of natuurherstelmaatregelen en emissiereductie vóór 2040 zullen leiden tot een depositie onder de KDW. Bepaal op basis van monitoring en de evaluatie of aanvullende maatregelen nodig zijn.
- Verstrek aan provincies de opdracht om voor het gebiedspecifieke maatwerk herstelprogramma's op te stellen voor ruimtelijke eenheden (gebieden) die logische samenhang kennen. In deze natuurherstelprogramma's dienen zowel maatregelen gericht op herstel van de natuur te worden betrokken, als maatregelen voor het verminderen van gebiedspecifieke emissies. Het is aan de provincies om de opgave per Natura 2000-gebied in beeld te brengen, te concretiseren wat nodig is om de doelen te bereiken, en welke bijdrage daaraan kan worden geleverd met een gebiedspecifieke aanpak. Het Adviescollege adviseert hiervoor aan te sluiten bij het bestaande instrumentarium, zoals een Natura 2000-beheerplan.
- Neem als Rijksoverheid de regie als provincies er niet in slagen de gebiedsgerichte aanpak met voldoende slagkracht uit te voeren.
- Zet het ruimtelijk instrumentarium in voor inpassing van de verschillende vormen van landgebruik en om voor de langere termijn het grondgebruik adequaat te regelen, in de vorm van 'groene' concentraties van gebieden met de functie natuur (volgens de systematiek van het Natuurnetwerk Nederland), 'rode' concentraties van gebieden met de functie landbouw (deze gebieden kunnen worden aangewezen in een 'Agrarische Kaart van Nederland') en 'oranje' overgangsgebieden waar ruimte is voor een multifunctionele inrichting en een verwevenheid aan functies.
- Ga selectief om met uitkoop van veehouderijbedrijven en richt dit instrument op bedrijven met een relatief grote depositielast nabij kwetsbare en relatief zwaar belaste natuur, waarbij verplaatsing en uitkoop niet moeten plaatsvinden op basis van algemene vrijwillige regelingen.
- Maak voor sectoren en individuele bedrijven duidelijk wat er in het kader van de reductieopgave en qua afrekenbare verplichtingen van hen wordt verwacht, binnen welke termijn, en wat de gevolgen zijn indien daaraan niet wordt voldaan.
- Waarborg meerjarige financiële zekerheid, richt een stabiel – wettelijk geborgd – begrotingsfonds in met voldoende middelen tot 2040, investeer in de ontwikkeling van een meetnet van sensoren, voor het meten van ammoniakconcentraties in het landelijk gebied, en ontwikkel stimuleringsregelingen om de transitie naar emissiearm in de verschillende sectoren te realiseren. Benut naast de financiële prikkels (in de vorm van subsidies) het instrument van sancties om toepassing van beschikbare innovaties te bevorderen of als doelen niet worden gehaald.
- Introduceer met prioriteit een drempelwaarde voor kleine en tijdelijke emissies vanuit de bouwsector. Onderbouw de aanvaardbaarheid van een drempelwaarde vanuit de te treffen, geborgde, maatregelen en koppel deze drempelwaarde aan emissies (en niet aan deposities).

- Geef als overheid het goede voorbeeld, in de vorm van duurzaam aanbesteden, het verduurzamen van (rijks)vastgoed, en versnelde emissievermindering van voertuigen en schepen in bezit van de Nederlandse overheid.
- Houd als overheid als grote uitgever van pachtgronden, rekening met de duurzame bodemwaarde, geef het goede voorbeeld als het gaat om het opleggen van eisen aan pachters voor het bevorderen van duurzaamheidsdoelstellingen en zorg er via regelgeving voor dat dit voorbeeld zoveel mogelijk door anderen gevolgd wordt.
- Voer overleg met de Europese Commissie over inpassing van de aanpak (waaronder het faciliteren van een duurzaam verdienmodel voor natuurinclusieve landbouw) in de EU-strategie van de Green Deal/het Gemeenschappelijk landbouwbeleid.
- Laat het Programma Nationale Natuurdoelstellingen op 1 januari 2022 in werking treden en benut voor de periode tot inwerkingtreding de aanbevelingen die het Adviescollege formuleert voor de overgangsperiode.

Tot slot

Het Adviescollege realiseert zich dat het omzetten van deze aanbevelingen in concreet beleid, wetgeving en effectieve maatregelen een grote inspanning zal vragen van alle betrokkenen: overheden, semipublieke partners, private partijen en burgers. Het is een uitdagende maatschappelijke opgave om de balans tussen natuur en economische ontwikkeling duurzaam te herstellen. Dit is wel een noodzakelijke opgave, want niet alles kan overal.

Bijlage 1: Gesprekspartners en geconsulteerde partijen

Voor de totstandkoming van dit eindadvies heeft het Adviescollege zich verdiept in verschillende onderwerpen en sectoren. Naast het bestuderen van relevante documenten, voerde het Adviescollege gesprekken en zijn schriftelijke consultatierondes gehouden. Deze bijlage bevat het overzicht van gesprekspartners en geconsulteerde partijen.

De volgende deskundigen hebben deelgenomen aan de expertsessie over natuurherstel:

Naam	Organisatie en evt. relevante achtergrond
Arnold van den Burg	Stichting Biosfeer
Nina Smits	WUR-onderzoek naar N-depositie op natuurwaarden
Fen van Rossum en Kirsten Haanraads	Natuurmonumenten (Programmamanager Stikstof)
Tjeco Smits en Allard van Leerdam	Staatsbosbeheer (coördinator stikstof en ecoloog)
Joop Schaminee	WUR en RU
Martijn Vink en Arjen van Hinsberg	PBL opstellers policybrief Stikstof in perspectief
Luc Bruinsma	Consultant groene ruimte en ecologie Tauw
Niels Bronsgeest	Procesmanager groene gebiedsontwikkeling Tauw
Fons Eysink	Ecoloog landschapsschaal Bosgroepen Ede
Erwin Adema	Adviseur natuur BIJ12 en opsteller gebiedsanalyses
Jan Roelofs en Roland Bobbink	Onderzoekscentrum B-ware Nijmegen
Jaap van der Linden	Natura 2000 en opsteller gebiedsanalyses

Het Adviescollege voerde daarnaast een bestuurlijk gesprek over natuurherstel.

Naam	Functie en organisatie
Hank Bartelink	directeur-bestuurder LandschappenNL
Marjolein Demmers	directeur Natuur en Milieu
Peter Drenth	voorzitter Bestuurlijke Adviescommissie Vitaal Platteland, IPO
Ben Haarman	portefeuillehouder natuur en landschapsontwikkeling LTO
Roel Robbertsen	voorzitter Federatie Particulier Grondbezit
Sylvo Thijssen	directeur Staatsbosbeheer
Marc van den Tweel	algemeen directeur Natuurmonumenten

Met verschillende juristen voerde het Adviescollege een gesprek over het instrumentarium voor de aanpak van de stikstofproblematiek. Deelnemers aan dit gesprek waren:

Naam	Functie en organisatie
Prof. dr. Chris Backes	Hoogleraar omgevingsrecht, Universiteit Utrecht
Prof. dr. Kees Bastmeijer	Professor of Nature Conservation and Water Law Tilburg University
Mr. drs. Marieke Kaajan	Advocaat Envir Advocaten
Prof. mr. Marleen van Rijswick	Hoogleraar Europees en nationaal waterrecht, Universiteit Utrecht

Tijdens een expertsessie over verhandelbare stikstofrechten hebben de volgende deelnemers hun inbreng geleverd.

Naam	Functie en organisatie
De heer M.P.C. (Mark) Bressers	directeur Nederlandse Emissie Autoriteit
De heer ing. M.M.J. (Marc) Allessie	voormalig directeur Nederlandse Emissie Autoriteit, nu interim-directeur Ambtenaar en Organisatie bij BZK
De heer prof. dr. H.R.J. (Herman) Vollebergh	Planbureau Leefomgeving
De heer dr.ir. R. (Roel) Jongeneel	Wageningen University & Research
De heer prof. dr. W. (Wim) de Vries	Wageningen University & Research
De heer ir. drs. A.J.G. (Ton) Manders	hoofd sector Fysieke Omgeving CPB
De heer prof. dr. J.W. (Jan Willem) Erisman	Louis Bolk Instituut

Het Adviescollege sprak met de volgende experts over de vraag hoe fraude en meetfouten voorkomen kunnen worden:

Naam	Functie en organisatie
Dr. Ir. Johan Pouwelse	Associate Professor at Delft University of Technology (Computer Science), Founder of Tribler
Dr. Liesbeth Luijendijk	Director van OnePlanet Research Center
Marcel Zevenbergen	Programmamanager OnePlanet Research Center

Het Adviescollege consulteerde via een schriftelijke ronde verschillende vernieuwers en experts met een visie op vernieuwing van de landbouw. Tijdens deze ronde heeft het Adviescollege inbreng ontvangen van onderstaande vernieuwers en experts.

Naam	Functie en organisatie
Alfons Drietelaar	Melkveehouder te Balkbrug
Henk van der Wind	Melkveehouder 'Groot Nieuwenhuizen' en lid AB Waterschap Vallei en Veluwe
Ben Apeldoorn	Melkveebedrijf ’t Heiveld Woudenberg
Henk Janknegt	Akkerbouwer Zeewolde
Rijk Baltus	Melkveehouder Middenmeer
Thomas Dijkstra	Melkveehouder op ’t Hogeland (Rasquert)
Maurits Tepper	Natuurboer Eytemaheert
Marcel Kuijpers	Kuijpers Kip
Marko van Asten	Van Asten Groep
Hans Verhoeven	De Hoeve Ketenbeheer & Innovatie
Johan Leenders	Akkerbouw en pluimvee ‘Oranjehoen’
Tim van der Mark	Dagelijks bestuurslid Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK) Portefeuillehouder intensief
Maurice Ortmans	Managing director Inno+ air inside
Ruud Zanders	Co-founder Kipster / Voormalig Lector Aeres Hogeschool
Agnes van den Pol	Lector Grasland en beweiding bij Aeres Hogeschool Dronten
Ton Loman	Voormalig directeur Agrifirm
Henk Hanskamp	Hanskamp AgroTech BV Doetinchem
Alex Datema	Voorzitter Boerennatuur, kwartiermaker Deltaplan Biodiversiteitsherstel
Rogier Schulte	Chair – Farming Systems Ecology Group, WUR
Han Swinkels	Ex-lector HAS / zelfstandig consultant agrarische sector
Imke de Boer	Hoogleraar Dierlijke Productiesystemen, WUR

Met vertegenwoordigers van de landbouw voerde het Adviescollege – mede op basis van de uitkomsten van de schriftelijke consultatie – een nader gesprek. Daaraan namen de volgende deelnemers deel:

Naam	Organisatie
Marc Calon	Voormalig voorzitter LTO
Linda Janssen	Voorzitter POV
Tim v.d. Mark	Dagelijks bestuurslid Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK) Portefeuillehouder intensief
Alex Datema	Voorzitter Boerennatuur, kwartiermaker Deltaplan Biodiversiteitsherstel
Karen Eilers	Programmaleider Verduurzaming Voedselproductie Natuur & Milieu
Ruud Tijssens	Group Director Public & Cooperative Affairs Agrifirm
Pieter van der Valk	AB Vakwerk
Maria Buitenkamp	Bestuurslid Biohuis

De volgende geconsulteerde partijen hebben een schriftelijke reactie ingediend in het kader van de schriftelijke consultatie van de sector mobiliteit:

Nr.	Organisatie
1	GVB
2	RET
3	Rover
4	ProRail
5	NS
6	Connexxion
7	ANWB
8	Transport en Logistiek Nederland (TLN)
9	BOVAG
10	Evofenedex
11	Koninklijke BLN-Schuttevaer
12	Branche Organisatie Zeehavens (BOZ) in afstemming met de zeehavens
13	Centraal Bureau voor de Rijn- en Binnenvaart (CBRB)
14	Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders
15	TNO

Het Adviescollege heeft ter aanvulling op de schriftelijke consultatie van de sector mobiliteit een gesprek gevoerd met vertegenwoordigers van zeevaart en havens. Daaraan namen de volgende deelnemers deel:

Naam	Functie en organisatie
Annet Koster	Directeur Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (KVNR)
Eric van der Schans	Directeur milieumanagement Havenbedrijf Rotterdam

De volgende geconsulteerde partijen hebben een schriftelijke reactie ingediend in het kader van de schriftelijke consultatie van de industrie:

Naam	Organisatie
Denise Bakker	Chemelot
Cees van Houwelingen	Dow Terneuzen
Jos Roosen	Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI)
Leonie van der Voort	Cascade
Rob Versfeld	Tata Steel
Jaap Jelle Feenstra	Branche Organisatie Zeehavens (BOZ) afgestemd met de zeehavens
Daniel Borsje	DCMR Milieudienst Rijnmond
Erik Klooster en Roland Bernhard	Vereniging Nederlandse Petroleum Industrie (VNPI) afgestemd met Shell
Aart Tacoma	Nederlandse Olie en Gas Exploratie en Productie Associatie (NOGEPA)
Richard van Lijssel	ERS Son (Ecoson, Rendac en Sonac)
Tjeerd Jongsma	Institute for Sustainable Process Technology (ISPT)
Annita Westenbroek	Dutch Biorefinery Cluster (DBC)

Er is voor de energiebedrijven een expertsessie georganiseerd over de energiesector. Daaraan namen de volgende deelnemers deel:

Naam	Organisatie
David Smeulders	TU Eindhoven
Peter Coenen en Pieter Kroon	TNO
Guus Velders	RIVM
Kees de Gooijer	IKT-A&F en IKT-BBE

Daarnaast is met belanghebbenden gesproken over de bijdrage van (grote en kleine) biomassa-installaties en de mogelijkheden om de NOx-emissies te reduceren:

Naam	Organisatie
Eric Smit	Barbas Bellfires
Jaap Koppejan	Auteur kennisdocument houtstook
Marc van Bemmel	Weswood
Rick Düking	Eneco
Svenja Kraaij	Stadsverwarming Purmerend
Giel Hoofs	Ennatuurlijk
Edwin van Espelo	Vattenfall
Leo Brouwer	Power Plant Rotterdam, voorheen ENGIE
Peter-Paul Schouwenberg en Hubert Krinkels	RWE
Wouter Verduyn	Energie-Nederland

De volgende geconsulteerde partijen hebben een schriftelijke reactie ingediend in het kader van de schriftelijke consultatie van de bouw:

Vertegenwoordigers bouwsector	*(Semi)publieke opdrachtgevers*
Bouwend Nederland	Rijkswaterstaat
NVB Bouw	Rijksvastgoedbedrijf
Vereniging van Waterbouwers	Interprovinciaal Overleg (IPO)
NEPROM	Unie van Waterschappen (UvW)
MKB-Infra	Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)
VolkerWessels	
Koninklijke BAM Groep	
Heijmans	
Van den Herik	

Experts bouwsector:

Naam	Organisatie/instelling
Prof. dr. Elphi Nelissen	TU Eindhoven
Prof. dr. Emiel Hensen	TU Eindhoven
Prof. dr. André Dorée	TU Twente
Prof. dr. Pieternel Levelt	Persoonlijke titel
Jan Willem van de Groep	Persoonlijke titel
TNO	
Dutch Green Building Council	

Het Adviescollege heeft ter verdieping op de schriftelijke consultatie een gesprek gevoerd met vertegenwoordigers van (semi)publieke opdrachtgevers en opdrachtnemers binnen de bouwsector. Daaraan namen de volgende deelnemers deel:

Naam	Functie en organisatie
Michèle Blom	Directeur-Generaal Rijkswaterstaat, Ministerie van I&W
Annet Bertram	Directeur-Generaal Rijksvastgoedbedrijf, Ministerie van BZK
Rogier van der Sande	Voorzitter Unie van Waterschappen (UvW)
Maxime Verhagen	Voorzitter Bouwend Nederland
Ton Hillen	CEO Heijmans
Jan de Ruiter	CEO VolkerWessels
Rob van Wingerden	CEO Koninklijke BAM Groep
Jan Huijbers	CEO van den Herik

Gesprekspartners beleidsreconstructie

Voor de beleidsreconstructie zijn gesprekken gevoerd met de volgende gesprekspartners:

Naam	Functie
Cees Veerman	Minister van LNV (2002-2003, 2003-2007)
Gerda Verburg	Minister van LNV (2007-2010)
Anita Wouters	Directeur-Generaal Natuur en Milieu, Ministerie van LNV/EL&I (2007-2010)
Annemie Burger	Directeur-Generaal Natuur en Regio, Ministerie van EZ (2011-2013)
Michèle Blom	Plv. Directeur-Generaal Mobiliteit, Ministerie van I&W (2010-2014)
Alida Oppers	Plv. Directeur-Generaal Natuur en Agro, Ministerie van EZ (2013-2014)
Hans Hoogeveen	Directeur-Generaal Natuur en Agro, Ministerie van EZ (2014-2016)
Rene Vrugt	Directeur omgeving, communicatie en strategie, Rijkswaterstaat (2013-2018)
Peter Munters	Plv. Directeur Natuur, Ministerie van LNV (2010-2017)
Leo Klaassen	Hoofd Beleidsinstrumenten, Directie Natuur, Ministerie van LNV (jaren ‘90)
Gerard Beukema	Algemeen Directeur IPO (2000-2015)
Meine Bruinsma	Directeur interbestuurlijk regiebureau Natura 2000 (2008-2011) en Programmamanager PAS bij IPO (2013-2015)
Ton Schleedoorn	Manager beleidsdirectie Natura 2000, Ministerie van EZ (2012-2015)
Tomas de Laat	Afdelingshoofd, Ministerie van I&W (2014-2018)
Johan Thissen	Senior beleidsadviseur Biodiversiteit, Ministerie van LNV (1995-2001)
Marion Pelk	Projectleider aanmelding HR-gebieden en aanwijzing Natura 2000-gebieden, Ministerie van LNV (jaren ‘90 en ‘2000)
Herman Snijders	Projectleider MINAS, Ministerie van LNV (jaren ‘90 en ‘2000)
Geert Jansen	Voorzitter commissies Jansen I en II (2012-2013)

Bijlage 2: Geraadpleegde documenten

Deze bijlage bevat een overzicht van de type documenten die door het Adviescollege zijn geraadpleegd voor het opstellen dit eindadvies. Naast de documenten in dit overzicht is door veel partijen input aangereikt in het kader van de schriftelijke consultatie (zie bijlage 1).

Geraadpleegde documenten voor het eindadvies

Voor verschillende hoofdstukken van dit eindadvies is gebruikgemaakt van de expertise van PBL, RIVM, CBS, WUR en TNO die op verzoek van het Adviescollege feitelijke informatie hebben aangeleverd. Daarnaast zijn relevante analyses en publicaties van deze organisaties benut.

Daarnaast zijn de volgende bronnen benut:

- De Kamerbrieven van de Minister van LNV van 1 november 2019, 13 november 2019, 26 november 2019, 4 december 2019, 16 december 2019, 7 februari 2020, 19 februari 2020 en 24 april 2020.
- Emissiecijfers afkomstig van *Emissieregistratie.nl*.
- Depositiecijfers afkomstig van het RIVM, zowel op alle stikstofgevoelige natuur als op individuele natuurgebieden met een onderverdeling naar de verschillende sectoren.
- PBL in samenwerking met TNO, CE Delft en RIVM, 'Analyse stikstof-bronmaatregelen; Analyse op verzoek van het kabinet van zestien maatregelen om de uitstoot van stikstofoxiden en ammoniak in Nederland te beperken', 24 april 2020.
- De afspraken uit het klimaatakkoord, 28 juni 2019 en de studie van PBL, 'Achtergronddocument; Het klimaatakkoord: effecten en aandachtspunten', 1 november 2019.
- Kabinetsreacties op de eerdere adviezen van het Adviescollege Stikstofproblematiek.

Daarnaast is voor de verschillende hoofdstukken een grote verscheidenheid aan documenten geraadpleegd, die zijn onder te verdelen in de volgende type documenten:

- Wetenschappelijke publicaties en notities
- Juridische publicaties en wetgevingsstukken
- Beleidsstukken
- Kamerstukken
- Adviezen van advies- en onderzoekscommissies
- Artikelen in landelijke kranten en overige media
- Publicaties afkomstig van belanghebbenden

Inzendingen naar de mailbox van het Adviescollege

Veel betrokkenen en belanghebbenden reikten schriftelijk hun ideeën en voorstellen aan, via het daartoe aangemaakte e-mailadres: adviescollegestikstofproblematiek@lysiasadvies.nl. De stukken die op deze manier zijn aangeleverd zijn besproken in de vergaderingen van het Adviescollege en betrokken bij de afwegingen om te komen tot dit eindadvies. Het Adviescollege ontving via deze route meer dan 220 inzendingen met suggesties voor de aanpak van de stikstofproblematiek. De inzendingen kunnen grofweg worden onderverdeeld in de volgende type inzendingen:

- Circa 40 creatieve voorstellen van betrokken burgers.
- Ruim 30 inzendingen (position papers) vanuit de wetenschap en van juridische experts.
- Circa 50 inzendingen van commercieel geïnteresseerde partijen.
- Meer dan 100 inzendingen van belanghebbenden.

Verschillende partijen en betrokkenen hebben meerdere keren input aangeleverd.

Bijlage 3: Beleidsreconstructie

Inleiding

In het eerste advies *'Niet alles kan'* heeft het Adviescollege een beleidsreconstructie van het stikstofbeleid en in het bijzonder het PAS aangekondigd, in de context van ontwikkelingen die voor het PAS relevant zijn geweest, zoals de aanwijzing en indeling van Natura 2000-gebieden. Op basis van een documentenanalyse en gesprekken met voormalig ambtenaren en bestuurders, die bij de (voor)geschiedenis van het PAS betrokken zijn geweest, heeft het Adviescollege de beleidsreconstructie opgesteld. Het overzicht van gesprekspartners is opgenomen in bijlage 1.

Deze beleidsreconstructie beschrijft de ontwikkeling van natuur- en milieubeleid in relatie tot de stikstofproblematiek in Nederland. Met deze reconstructie wil het Adviescollege de volgende vragen beantwoorden:

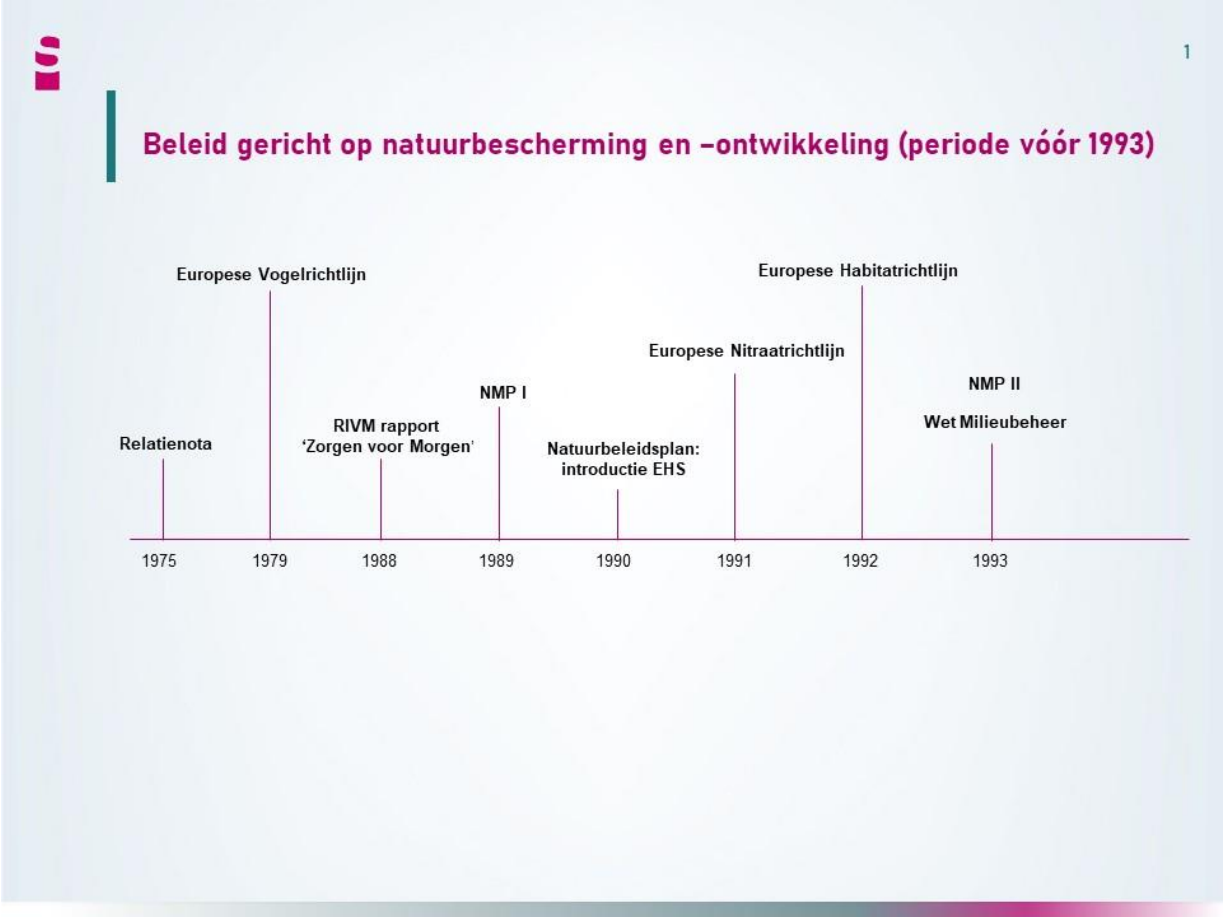
1. Hoe heeft het Nederlandse natuur- en milieubeleid zich in relatie tot de stikstofproblematiek ontwikkeld in de laatste decennia?
2. Wat zijn de kennelijke bedoelingen en overwegingen geweest om te komen tot het PAS?
3. Hoe zijn deze uitgewerkt in (het ontwerp van) het PAS?
4. Welke signalen zijn er geweest over de juridische houdbaarheid van het PAS?
5. Welke gevolgen heeft dat gehad voor de totstandkoming en de toepassing van het PAS?
6. Welke lessen kunnen worden getrokken uit de (voor)geschiedenis van het PAS voor de aanpak van stikstofproblematiek op de lange termijn?

De reconstructie start met een beschrijving van het natuurbeleid tot 1993. Daarna volgt de beschrijving van de periode waarin problemen ontstonden met de uitvoering van dit beleid (1994-2008). Vervolgens volgt de periode waarin de opdracht voor het PAS tot stand komt en de voorbereidingen voor het PAS van start gaan te midden van de economische crisis en de decentralisatie van het natuurbeleid (2008-2011). Daarna volgt de beschrijving van de verdere ontwerpfase van het PAS, met daarbij ook de diverse adviezen die worden gegeven (2011-2015). Het laatste deel (2015-2019) beschrijft de toepassing van het PAS.

Elke paragraaf start met een tijdlijn, waarin visueel is weergegeven wat in die periode de relevante ontwikkelingen zijn geweest. Deze ontwikkelingen zijn aan de bovenkant van de tijdlijnen weergegeven. Onder de tijdlijnen komen diverse adviezen en rapporten over de stikstofproblematiek aan de orde. Aan het einde van elke periode geeft het Adviescollege een reflectie op de desbetreffende periode. Deze reflecties zijn gebaseerd op de beleidsontwikkeling die in de beleidsreconstructie feitelijk wordt beschreven en gesprekken die hebben plaatsgevonden met betrokkenen bij het natuur- en milieubeleid in relatie tot de stikstofproblematiek en de (voor)geschiedenis van het PAS. Aan het einde van de beleidsreconstructie volgt een reflectie waarin op basis van de beleidsconstructie en de gesprekken duiding wordt gegeven aan de (voor)geschiedenis van het PAS.

In deze reconstructie ziet het Adviescollege enkele patronen die mede bepalend zijn geweest voor de totstandkoming van het PAS. Deze bieden aanknopingspunten voor de toekomstige aanpak van de stikstofproblematiek.

1. Beleid natuurbescherming en -ontwikkeling (periode vóór 1993)



Een nieuwe visie op natuurbeleid

De Nederlandse natuurwetgeving kent een lange geschiedenis. Vroege wetgeving richtte zich vooral op het behoud van bossen, het behoud van natuur en de bescherming van wilde diersoorten en planten, die voor de mens nuttig zijn. In de tweede helft van de twintigste eeuw werd het bereik van het beschermingsregime ruimer, hetgeen tot uitdrukking kwam in de Natuurbeschermingswet 1968. Ook de behoefte om landbouw en natuur op elkaar af te stemmen, werd in deze jaren steeds groter. In de zogenaamde Relatienota van 1975 stonden plannen om 200.000 hectare landbouwgrond geheel of gedeeltelijk een natuurbestemming te geven met het oog op het behoud van biodiversiteit in het cultuurlandschap. Deze gronden werden verdeeld in 'reservaatgebieden' en 'beheergebieden'. Reservaatgebieden moesten worden aangekocht en beheerd door natuurbeschermingsorganisaties. In de zogenaamde 'beheergebieden' konden agrariërs in ruil voor een vergoeding hun activiteiten afstemmen op natuur- en landschapsbeheer. De totstandkoming van deze gebieden verliep echter moeizaam, onder meer door hoge grondprijzen, bestemmingsplannen die moesten worden aangepast en conflicten met agrariërs over de beperkingen van hun landbouwactiviteiten.

Vanaf eind jaren '70 ontwikkelde zich een nieuwe visie op natuurbeleid. Hierbij was de gedachte dat de mens de juiste voorwaarden moest scheppen om de natuur zijn eigen gang te laten gaan; zogenoemde 'natuurontwikkeling'.[44] Het uitgangspunt was dat de natuur in beginsel 'om zichzelf' moest worden beschermd, los van de maatschappelijke of economische waarde die deze zou hebben voor mensen.

[44] Zie J.A.M. Janssen, J.H.J. Schaminée (2009), *Europese Natuur in Nederland: Zee en kust, Natura 2000-gebieden*

Vanuit deze visie was de gedachte dat versnippering van natuur moest worden tegengegaan en het leefgebied van dieren en planten duurzaam moest worden beschermd. In de jaren '70 begonnen Nederlandse wetenschappers ook te wijzen op de gevolgen van de grote hoeveelheid stikstofdepositie op de Nederlandse natuur en het milieu, met name door het hoge mestoverschot.[45] Begin jaren '80 begonnen ook beleidsmakers hier gehoor aan te geven door de eerste beleidsmaatregelen op het mestoverschot te nemen.

Politieke context en tijdsbeeld 1988-1993: economische uitdagingen en hoge natuur- en milieuambities

Bij het aantreden van Kabinet-Lubbers-III (1989-1994), bestaande uit CDA en PvdA, bevond Nederland zich in een fase van economisch herstel na de crisis van het begin van de jaren '80. Ondanks de opgave voor economisch herstel had het kabinet ambitieuze plannen voor natuur- en milieubeleid. Deze ambities werden ingegeven door het in 1988 door het RIVM gepubliceerde rapport 'Zorgen voor morgen' (1988). In dit invloedrijke rapport constateerde het RIVM dat er sprake was van verstoorde kringlopen, waarbij positieve en negatieve terugkoppelingsmechanismen onvoldoende in evenwicht waren. Om dit evenwicht te herstellen, moesten er negatieve mechanismen geïntroduceerd worden. Het RIVM hanteerde hierbij als uitgangspunt dat de 'milieugebruiksruimte' eindig is. Het kabinet stelde in haar regeerakkoord van 1989 de volgende ambitie: *"Binnen één generatie zal de wijze van produceren en consumeren moeten voldoen aan voorwaarden van duurzame welvaartsontwikkeling. Deze trendbreuk zal nu ingezet moeten worden."*[46]

In het regeerakkoord werd opgenomen dat het kabinet de investeringen in het milieubeleid ten opzichte van 1988 zou verdubbelen. Als speerpunten werden onder andere de maatregelen tegen verzuring genoemd. Ook werd een milieuvriendelijkere agrarische sector nagestreefd, die zijn plaats heeft in een ecologische structuur, die op haar beurt verder wordt versterkt door verwerving, instandhouding en ontwikkeling van natuurgebieden en verbindingszones.

Nationale Milieubeleidsplannen: NMP I en NMP II (1989-1993)

Als beleidsmatige reactie op het rapport van het RIVM en het regeerakkoord werden achtereenvolgens de lange-termijn-milieubeleidsplannen NMP I (de beleidsaanpak) in 1989 en NMP II (het instrumentarium) in 1993 opgesteld. Kernopgave voor de beleidsaanpak op de langere termijn was het creëren van zodanige terugkoppelingsmechanismen dat er geen afwenteling zou plaatsvinden en de draagkracht van het milieu in stand zou blijven. Hierbij was er een voorkeur voor brongerichte maatregelen, waarbij enerzijds emissiereductie moest plaatsvinden en reductiedoelen moesten worden geformuleerd en anderzijds zouden deze end-of-pipe-maatregelen op termijn plaats moeten maken voor structureel brongericht beleid.

De korte-termijn-operationalisering van NMP I en NMP II had als uitgangspunt dat milieubeleid geen optelsom van afzonderlijke departementale sectoren moest zijn, maar een algemeen facetbeleid dat het gehele overheidsbeleid raakte. In het gehanteerde instrumentarium was een verschuiving te zien naar meer eigen verantwoordelijkheid voor bedrijven, instellingen en burgers om hun eigen operationele verantwoordelijkheid ten aanzien van het milieu te nemen.

Er was ook extra aandacht voor[47]:

- De interne integratie van deze wetgeving, onder andere door deze wetten zoveel mogelijk onder te brengen in een algemene kaderwet [Wet Milieubeheer];
- Een betere handhaving en meer algemene regelgeving en minder gedetailleerde vergunningen;
- Een andere vergunningssystematiek: deze zou zich vooral moeten richten op de te bereiken doelen en de vergunninghouder in de middelensfeer vrijer moeten laten; verder krijgen de grote steden meer ruimte voor ontheffingen en experimenten.

[45] Zie C. Henkens (1970), *Mestoverschotten, een potentiele bron van milieuverontreiniging*.
[46] Regeerakkoord Kabinet-Lubbers-III, p. 38.
[47] WRR (2003), *Nieuwe wegen in Milieubeleid*, p. 34.

Deze nieuwe lijnen golden niet voor alle terreinen. Voor de agrarische wetgeving werd de regelgeving eerder gedetailleerder dan afgezwakt, bijvoorbeeld in de mestwetgeving.

In deze periode was er ook aandacht voor de reductie van emissie van verzurende stoffen. Mede op basis van het RIVM-rapport 'Zorgen voor morgen' werd in 1989 geconstateerd dat een reductie van 80 tot 90% van veel stoffen realistisch was. De bijkomende kosten die wellicht konden oplopen tot 3% van het BBP, werden als draagbaar en noodzakelijk gezien. Als één van de maatregelen werden de emissieplafonds voor verzurende stoffen (zoals SO2, NOx en NH3) tussen 1989 en 1994 verder aangescherpt. De WRR stelde in 2015 dat terugkijkend kan worden vastgesteld dat in 1994 de grootste maatschappelijke ambitie was om het milieu schoon te maken.[48]

Europees milieubeleid: introductie voorzorgsbeginsel

Ook op Europees niveau werd sinds eind jaren '80 milieubeleid gevoerd. Onder andere de Europese Akte (1987) en de verdragen van Maastricht (1991) en Amsterdam (1997) versterkten de positie van milieubeleid aanzienlijk. In het verdrag van Amsterdam is het beginselartikel opgenomen dat de eisen van een goed milieu in het gehele beleid van de EU moeten worden geïntegreerd, met het oog op duurzame ontwikkeling. Een hoog niveau van milieubescherming en een goede kwaliteit hiervan staan hierbij centraal. In het Europees recht zijn op dat moment enkele inhoudelijke beginselen van goed milieubeleid neergelegd, die in deze periode nog niet in het Nederlands recht waren opgenomen en invloed hadden op regelgeving, bestuur en rechtspraak. Het gaat hierbij onder andere om het zogenoemde 'voorzorgsbeginsel'. Dit houdt in dat diegene die een handeling doet, waarvan niet met zekerheid kan worden uitgesloten dat deze een ongewenst gevolg heeft voor mens en milieu, verplicht is om een controleerbare afweging te maken of het risico al dan niet genomen kan worden en of het gevolg zal intreden.[49]

Natuurbeleidsplan 1990 en de Ecologische Hoofdstructuur

De duurzame ambitie die het kabinet in 1989 in het eerste NMP tot uitdrukking bracht, is ook terug te zien in de ambities voor het natuurbeleid. In 1990 wordt met het Natuurbeleidsplan ingezet op een duurzame instandhouding, herstel en ontwikkeling van natuurlijke en landschappelijke waarden. Dit beleid betrof niet alleen behoud, maar ook het herstel van reeds verloren gegane natuurwaarden. De oppervlakte van natuurgebieden moest worden vergroot en de kwaliteit van deze gebieden moest beter worden beschermd. Onderdeel van het Natuurbeleidsplan was de introductie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), een samenhangend netwerk van kwalitatief hoogwaardige natuurgebieden. In deze EHS werden ook de (nog te realiseren) Relatienota-gebieden uit 1975 opgenomen.

De EHS was bedoeld om de biodiversiteit in Nederland te vergroten, door de migratie van planten- en diersoorten tussen verschillende natuurgebieden te bevorderen. Het doel was om in 2020 meer dan 750.000 hectare aan natuurgebieden te hebben aangewezen als onderdeel van de EHS.

Nitraatrichtlijn 1991 en Nederlands mestbeleid

In 1991 wordt de Europese Nitraatrichtlijn vastgesteld. De richtlijn is erop gericht vervuiling van oppervlakte- en grondwater door stikstof uit de landbouw tegen te gaan en schrijft voor dat alle lidstaten de nitraatconcentratie en de trofische toestand van hun wateren moeten analyseren. De richtlijn legt de lidstaten de verplichting op om 'vulnerable zones' aan te wijzen, waarvoor er actie- en controleprogramma's dienen te komen. Deze moeten bewerkstelligen dat de hoeveelheid nitraat in het grondwater niet meer bedraagt dan 50 milligram per liter. De Nitraatrichtlijn verplicht lidstaten het stikstofgebruik via dierlijke mest te beperken tot maximaal 170 kilo per hectare.

[48] WRR, Milieubeleid toen en nu (2015).
[49] WRR (2003), Nieuwe Wegen in Milieubeleid, p. 38.

In Nederland wordt ervoor gekozen om heel Nederland als 'vulnerable zone' aan te wijzen. De richtlijn biedt lidstaten de mogelijkheid om onder strikte voorwaarden af te wijken van de grenswaarde van 170 kg. Afwijkingen moeten bij besluit van de Europese Commissie worden goedgekeurd, na positief advies van het Regelgevend Comité nitraten. Verderop in deze beleidsreconstructie komen Nederlandse derogatieverzoeken aan de orde.

Begin jaren '90 liggen de Nederlandse normen voor het gebruik van dierlijke mest nog ver boven de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn. In deze periode wordt de nadruk gelegd op de ontwikkeling van grootschalige mestverwerking. Hiermee zou een middel ontstaan om het mestoverschot weg te werken. De normen zouden dan in de toekomst aangescherpt kunnen worden. Doelstelling van het mestbeleid in deze periode was het realiseren van evenwichtsbemesting in het jaar 2000.

Habitatrichtlijn 1992

De vaststelling van de Europese Habitatrichtlijn in 1992 heeft een belangrijke stempel gedrukt op de bescherming van natuurgebieden in Nederland. Het doel van de richtlijn was om *"het herstel of de handhaving van de natuurlijke habitats en soorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te waarborgen."* De taak van instandhouding van kwetsbare natuur in deze gebieden werd in artikel 1 gedefinieerd als *"een geheel van maatregelen die nodig zijn voor het behoud of herstel van natuurlijke habitats en populaties van wilde dier- en plantensoorten in een gunstige staat van instandhouding*."

De Habitatrichtlijn verplichtte lidstaten om gebieden aan te melden als Natura 2000-gebieden als die het belangrijkste waren voor de instandhouding van Europese habitattypen. Deze gebieden zouden dan op de communautaire lijst worden geplaatst, waardoor ze vanaf dan beschermd zouden worden onder de Habitatrichtlijn. Vervolgens moest elke lidstaat zelf het gebied officieel als Natura 2000-gebied aanwijzen, door middel van een 'aanwijzingsbesluit', waarin ook de doelstellingen ten aanzien van het natuurbehoud werden beschreven. Het realiseren van een gunstige staat van instandhouding is een resultaatverplichting op grond van de richtlijnen, maar er staat geen termijn voor.

De focus van deze Europese richtlijn op instandhouding en bescherming van kwetsbare natuur op gebiedsniveau sloot aan bij de Nederlandse visie op natuurbeleid zoals verwoord in het Natuurbeleidsplan, waarin specifieke dieren en planten(soorten) en hun habitats gewaardeerd moesten worden om hun zeldzaamheid of (internationale) belang.[50]

De Habitatrichtlijn-verplichtingen zijn – na een lange totstandkomingsgeschiedenis – geïmplementeerd in de Natuurbeschermingswet 1998.

Criteria selectie definitieve Natura 2000-gebieden

Nederland is bij de selectie van de Habitatrichtlijngebieden uitgegaan van de selectiecriteria zoals vermeld in bijlage III van de Habitatrichtlijn, artikel 4, eerste en tweede lid, en tevens op de doelstellingen en begrippen van de Habitatrichtlijn zoals verwoord in de artikelen 1, 2 en 3. De resultaten en discussies van de Atlantische seminars zijn hierbij betrokken.[51] De criteria uit bijlage III zijn verder uitgewerkt voor de Nederlandse situatie, waarbij gebruik is gemaakt van de beschikbare ecologische informatie en een selectiemethodiek die eerder bij de Vogelrichtlijngebieden is toegepast.

In de selectiecriteria zijn twee stappen ingebouwd. De eerste stap betrof de selectie van de belangrijkste gebieden per habitattype of per soort. De selectie van Habitatrichtlijngebieden geschiedde op basis van de habitattypen en soorten die kwalitatief goed voorkomen in het gebied.

[50] Zie ook Planbureau voor de Leefomgeving (2010), *Wegen naar nieuw natuurbeleid*.
[51] Verantwoordingsdocument, Selectiemethodiek voor aangemelde Habitatrichtlijngebieden, LNV, mei 2003.

De tweede stap betrof een aanscherping van de eerste stap, waarbij rekening is gehouden met de door de Commissie gehanteerde beoordelingscriteria: dekkingspercentage, geografische verspreiding en grensoverschrijdendheid. Voor habitattypen en soorten die sterker onder druk staan, wordt relatief meer bijgedragen aan het Natura 2000-netwerk dan voor meer algemeen voorkomende habitattypen en soorten (proportionaliteitsbeginsel).

Wet Milieubeheer (1993)

Op 1 maart 1993 is de Wet Milieubeheer (Wm) in werking getreden. In deze kaderwet werden de belangrijkste algemene regels en uitgangspunten voor de bescherming van het milieu vastgelegd. In de wet werd opgenomen dat ieder handelen met nadelige gevolgen voor het milieu achterwege moest worden gelaten. Voor activiteiten met nadelige effecten op het milieu moest een milieuvergunning worden aangevraagd.

In het belang van het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu werden aan de vergunning voorschriften verbonden, die nodig zijn om de nadelige gevolgen, die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken, te voorkomen of, indien dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk – bij voorkeur bij de bron – te beperken en ongedaan te maken met als doel een hoog niveau van milieubescherming te bewerkstelligen[52]. In de wet werden ook ‘periodiek strategische beleidsplannen’ voorgeschreven die richting moesten geven aan het gebruik van het geheel van oude en nieuwe instrumenten bij de uitvoering van het milieubeleid.[53]

Reflectie natuur- en milieubeleid voor 1993

De ontwikkeling van het natuur- en milieubeleid tot 1993 wordt beïnvloed door de steeds verder oplopende spanning tussen economische ontwikkelingen en natuurbehoud in de jaren ‘70 en ‘80, onder andere als gevolg van het oplopende mestoverschot in de landbouw. Tegelijkertijd komt er in deze decennia meer aandacht voor de intrinsieke waarde van de natuur. Begin jaren ‘90 wordt de leidende gedachte dat de ‘milieugebruiksruimte’ eindig is. De milieugevolgen van economische activiteiten moeten worden afgestemd op andere belangen zoals het behoud van biodiversiteit. Hiervoor wordt een wetenschappelijke benadering gehanteerd. Er moet berekend worden wat de precieze staat is van de natuur en welke invloed externe effecten hierop hebben.

Deze jaren kenmerken zich ook door nieuw en ambitieus milieu- en natuurbeleid op nationaal, Europees en internationaal niveau, waarbij Nederland een voortrekkersrol vervult. Zo is de Europese Habitatrichtlijn (1992) in belangrijke mate geïnspireerd op de Nederlandse EHS (1990). In Nederland werd de Habitatrichtlijn rond de periode van vaststelling veeleer als een Europese opvolging van de EHS gezien, dan als een richtlijn die veel extra inspanningen van het nationaal beleid zou vragen.

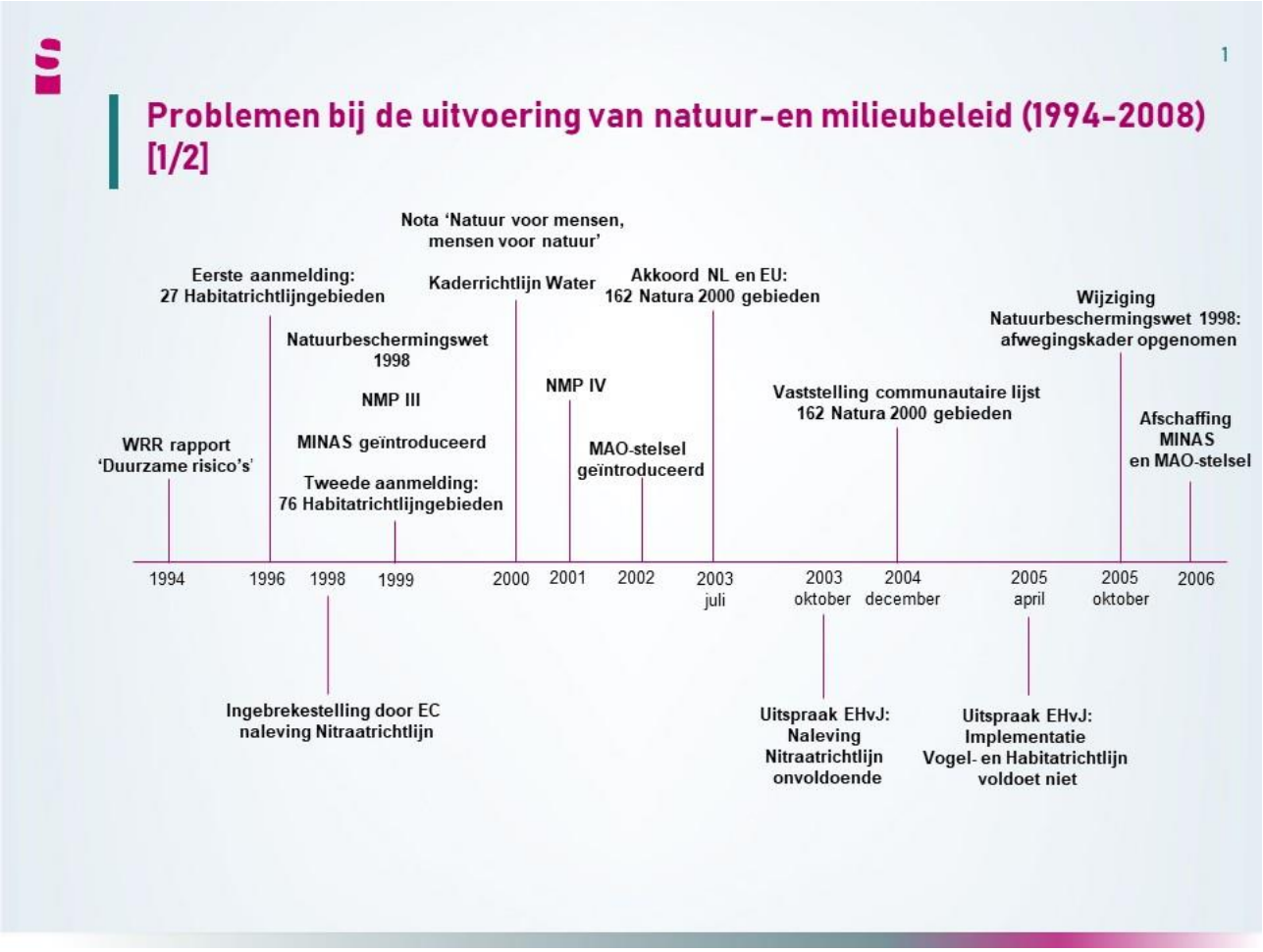
Uit de door het Adviescollege gevoerde gesprekken komt het beeld naar voren dat bij de aanmelding en aanwijzing van de Natura 2000-gebieden de consequenties van de Habitatrichtlijn voor het Nederlandse natuurbeleid en andere sectoren niet geheel op waarde zijn geschat door de Nederlandse overheid. De Habitatrichtlijn is – anders dan de EHS – een Europese richtlijn die verplicht tot de instandhouding van kenmerkende soorten en habitats en niet alleen binnen, maar ook buiten Natura 2000-gebieden tot restricties kan noodzaken voor activiteiten die deze instandhouding kan aantasten.

[52] In de jaren na 1993 zou de Wm herhaaldelijk gewijzigd worden. Met de invoering van de omgevingsvergunning op 1 oktober 2010 is een deel van onder andere de toestemmingen van de Wm overgegaan in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). In 2022 gaan deze wetten op in de Omgevingswet.
[53] Ibid., p. 34.

Hoofdlijnen natuur- en milieubeleid voor 1993

- Economische ontwikkeling en natuurbescherming steeds verder onder spanning.
- Ontwikkeling Europees beleid en verdragen voor natuur en milieu, zoals de Vogelrichtlijn, Habitatrichtlijn en de Nitraatrichtlijn.
- De introductie van de Nederlandse Ecologische Hoofdstructuur als hoofdlijn in nationaal natuurbeleid en toonzetting voor Europees natuurbeleid.
- Intrinsieke waarde van de natuur als leidende gedachte.
- Hoge ambities en verwachtingen voor natuur- en milieubeleid eind jaren '80/begin jaren '90.

2. Problemen bij de uitvoering van natuur- en milieubeleid (1994-2008)



Politieke context en tijdsbeeld 1994-2008: spanning tussen economische ontwikkeling en natuur- en milieudoelen

In het regeerakkoord van het kabinet-Kok-I, bestaande uit PvdA, D66 en VVD (1994) komt naar voren dat het voor Nederland midden jaren '90 een opgave is om de uitvoering van de natuur- en milieudoelen te combineren met de ontwikkeling van de landbouw en de visserij. Deze sectoren en de natuur moeten zich *"gezamenlijk ontwikkelen en moderniseren"*. Het kabinet-Kok-II is optimistisch over de dalende milieudruk: *"Nederland is succesvol in het ombuigen van de trend dat economische groei gepaard gaat met een evenredige groei van milieudruk. Het is zelfs voor vrijwel alle milieuproblemen gelukt een absolute ontkoppeling tot stand te brengen: de vervuiling daalt terwijl productie en consumptie groeien."*

Het kabinet geeft aan verder in te zetten op “het versterken van natuurwaarden, het terugwinnen van natuurgebied dat in de afgelopen decennia verloren is gegaan en het verhogen van de kwaliteit van de landbouwproductie.”[54] Het laatste jaar van deze kabinetsperiode werd wat betreft het landbouwbeleid gekleurd door de uitbraak van de Mkz-crisis in 2001. Deze crisis leidde tot grootschalige ruimingen van dieren en grote onrust onder veehouders.

Bij het aantreden van het eerste kabinet-Balkenende in 2002, bestaande uit CDA, VVD en LPF, valt op dat natuurbeleid in het regeerakkoord niet zelfstandig wordt besproken, alleen in het kader van een *“vitaal platteland”* waarbij er een grotere inzet van de landbouwsector ten behoeve van het natuurbeheer zou moeten komen. Niet *“primair milieubeleid”* maar het *“scheppen van een ruimtelijk dynamisch ontwikkelingsbeleid”* moet het uitgangspunt zijn. Doelstellingen worden geacht aan te sluiten bij *“maatschappelijke belangen en ontwikkelingen”.* In het snel daaropvolgende regeerakkoord van het kabinet-Balkenende-II, bestaande uit CDA, VVD en D66, krijgen natuur en milieu weer meer aandacht. Volgens dit regeerakkoord vergen behoud en versterking van natuur en milieu een activerend beleid in nationaal, Europees en internationaal verband, en moet de ontkoppeling tussen milieudruk en economische ontwikkeling worden doorgezet. De realisatie van de EHS in 2018 wordt *“van vitaal belang”* geacht.

Veranderende visie op Natuur- en milieubeleid (1994-2000)

WRR Rapport ‘Duurzame risico’s’ (1994)

In 1990 verzoekt het kabinet de WRR om onderzoek te doen naar en advies uit te brengen over hoe om te gaan met de relatie tussen milieu, economie en bestuur. Hierbij kreeg in het bijzonder het begrip duurzame ontwikkeling aandacht. Dit begrip was geïntroduceerd in het invloedrijke VN-rapport ‘Our common future’, waarin werd uiteengezet dat binnen de randvoorwaarden van duurzaamheid, economische en ecologische gewenste processen niet elkaars tegengestelde waren, maar konden samengaan.[55] De WRR schetste met het rapport ‘Duurzame risico’s’ (1994) verschillende perspectieven op milieurisico’s, zoals de uitputting van eindige voorraden en de verstoring van ecosystemen als gevolg van menselijke activiteiten. Hier werden ook de wereldvoedselvoorziening en natuurbescherming bij betrokken.

De WRR stelde dat het tot dan toe veel gebruikte beleidsbegrip ‘milieugebruiksruimte’ – zoals gehanteerd in het RIVM-rapport van 1988 – geen recht deed aan de grote onzekerheden over de relatie tussen milieu en economie. Volgens de WRR spraken concepten als 'herstel van de natuurlijke situatie' of 'instandhouding van natuurlijke evenwichten' niet voor zich, maar moesten deze berusten op standpunten over wat nastrevenswaardig is. De WRR legde de nadruk op de normatieve en politieke keuzes die op het gebied van milieubeleid moesten worden gemaakt.[56]

Over de relatie tussen economische ontwikkeling en natuurbescherming adviseerde de WRR dat deze thema’s op mondiaal niveau in harmonie moesten worden gebracht: *“Duurzame ontwikkeling betreft een mondiaal vraagstuk. Vele voor het nationale beleid relevante milieuvraagstukken hebben dan ook een mondiale dimensie.”*[57] Het advies aan de regering was om met het oog op de wereldvoedselvoorziening en de daarmee gepaard gaande milieuproblematiek, zich te richten op een mondiaal georiënteerde landbouw. Nederland zou immers op een relatief duurzame wijze veel voedsel kunnen produceren in vergelijking met minder ontwikkelde economieën. Daarmee zou de uiteindelijke belasting op natuur en milieu op mondiale schaal beter beheersbaar zijn, ook al zou dat betekenen dat deze belasting in Nederland lokaal zwaarder zou worden.[58]

[54] Regeerakkoord 1998, in Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 26 024, nr. 10, p. 58.
[55] Zie ook WRR (2003), Nieuwe Wegen in Milieubeleid, p. 31.
[56] WRR (1994), Duurzame risico’s, p. 8.
[57] Ibid., p. 10.
[58] Ibid., p. 11.

Afnemende milieuambities in NMP III en NMP IV (1998-2001)

In de loop van de jaren '90 bleken de te nemen maatregelen voor de realisatie van het milieubeleid op veel weerstand te stuiten. Na 1994 werden emissieplafonds voor NOx en NH3 verder versoepeld. In het NMP-IV van 2001 werd het 2010-doel voor stikstofdepositie met 50% gereduceerd. Het NMP-IV was tevens de laatste Rijksnota waarin milieudoelen werden geactualiseerd.

In 2001 werden op Europees niveau de nationale emissieplafonds, of NEC-plafonds (National Emission Ceiling) afgesproken. Deze plafonds waren bedoeld om de emissies van verzurende en luchtvervuilende stoffen tegen te gaan. Het ging hierbij om stikstofoxiden (NOx), zwaveldioxide (SO2), ammoniak (NH3) en niet-methaanvluchtige organische stoffen (NMVOS). Lidstaten waren verplicht om per 2010 aan deze plafonds te voldoen. Vanaf 2002 werden daardoor de nationale emissieplafonds vastgesteld op basis van de Europese NEC-plafonds. Het Europese plafond voor bijvoorbeeld NH3 lag twee keer zo hoog als het niveau waarover in NMP-I werd gesproken. Emissiereductie van SO2 werd eenvoudiger geacht dan reductie van NOx en NH3, waardoor het SO2-plafond wel naar beneden werd bijgesteld.

Aanmelding en wettelijke verankering Natura 2000-gebieden (1994-2004)

Na de inwerkingtreding van de Habitatrichtlijn, gaat het aanmeldingsproces van Habitatrichtlijngebieden van start. Deze Habitatrichtlijngebieden zullen uiteindelijk samen met de Vogelrichtlijngebieden de Natura 2000-gebieden vormen. In 1994 stellen het ministerie van LNV en het IKC-N een aantal criteria vast voor de selectie van Habitatrichtlijngebieden, mede op basis van de resultaten van de bijeenkomst van de Atlantisch biografische regio in 1994 te Edinburgh. Naast de criteria uit bijlage 3 van de Habitatrichtlijn, neemt Nederland hier ook in op dat alleen gebieden die groter zijn dan 250ha worden aangemeld. In 1995 stelt het IKC-N een lijst van 76 gebieden op die aan de criteria voldoen. In 1996 meldt Nederland op basis van deze lijst de eerste 27 Habitatrichtlijngebieden aan. Deze gebieden hadden allemaal de status van beschermd natuurmonument of staatsnatuurmonument op grond van de Natuurbeschermingswet. In 1998 doet Nederland een tweede aanmelding. Nederland meldt in eerste instantie 76 gebieden aan, waarvan een deel onder voorbehoud op de lijst wordt gezet. Dit voorbehoud wordt gemaakt in afwachting van het standpunt van de Europese Commissie of het afwegingskader van het Structuurschema Groene Ruimte voldoende is om adequate bescherming van Habitatrichtlijngebieden in Nederland te regelen. Wanneer dit voorbehoud niet mogelijk blijkt, wordt uiteindelijk de tweede tranche van 76 gebieden aangemeld in 1999.

In datzelfde jaar constateert de Europese Commissie op het Atlantische seminar in Kilkee dat Nederland – evenals alle andere lidstaten – onvoldoende Habitatrichtlijngebieden heeft aangemeld. 40% van de habitattypen en soorten die in Nederland voorkomen, zouden volgens de Commissie onvoldoende gedekt zijn met de eerste twee aanmeldingen. De belangrijkste kritiekpunten van de Commissie betreffen de ontoereikende ecologische onderbouwing en de door Nederland gehanteerde ondergrens van 250ha. De Commissie geeft hierbij aan dat zij bijzondere waarde hecht aan het gebruik van dekkingsgraad, geografische spreiding en grensoverschrijdendheid als selectiecriteria. Deze selectiecriteria had Nederland onvoldoende meegenomen in de selectie van gebieden.

In 2001 wordt voor de derde tranche van aan te melden gebieden de rol van adviserende partij verlegd van het IKC-N naar Alterra-WUR. Na een initiële lijst van 172 aan te wijzen Habitatrichtlijngebieden komt Nederland uit op een lijst van 141 Habitatrichtlijngebieden. In 2004 bereiken Nederland en de Europese Commissie een akkoord over deze gebieden, waarmee samen met de bestaande Vogelrichtlijngebieden het totale aantal Natura 2000-gebieden op 162 uitkomt.[59]

[59] Implementatie Natura 2000 in Nederland, Analyse naar aanleiding van het Regeerakkoord en de motie Van der Staaij c.s. naar nationale koppen, rek en ruimte in de Natura 2000-implementatie, EL&I, 2011, p. 12.

Volgens een rapportage van het ministerie van LNV uit 2002 werd het selectieproces van de gebieden bemoeilijkt door twee factoren: het ontbreken van voldoende ecologische gegevens om gebieden te kunnen selecteren en de maatschappelijke weerstand tegen de selectie en aanmelding van gebieden. Deze weerstand zou voortkomen uit de onduidelijke status van de Habitatrichtlijngebieden en de onduidelijkheid over het rechtsgevolg van de aanmelding en aanwijzing van de Habitatrichtlijngebieden.[60]

De snelheid waarmee onder druk van de EU de Natura 2000-gebieden moesten worden aangewezen, leidde tot ongenoegen bij met name lagere overheden, boeren-, visserij- en recreatieorganisaties, VNO-NCW en Kamers van Koophandel, die de Europese richtlijn als een forse inbreuk op de inrichtingsvrijheid van gebieden beschouwden. Zo werd er wat betreft de aan te wijzen beschermingsgebieden voor vogels gesproken van een 'ecologisch dictaat' en een 'historische vergissing'.[61]

Natuurbeschermingswet 1998

In 1998 werd de Natuurbeschermingswet uit 1967 gewijzigd. De bedoeling was om in deze wet ook het beschermingsregime voor Natura 2000 wettelijk te verankeren. De wet sloot echter niet goed aan bij de Europese richtlijnen. Het beschermingsregime voor Natura 2000-gebieden is vervolgens in 2005 in de wet opgenomen en inwerking getreden.

Reactie EU op Nederlands mestbeleid (1995-2007)

Integrale Notitie Mest- en Ammoniakbeleid (1995)

Op 6 oktober 1995 is de Integrale Notitie Mest- en Ammoniakbeleid naar de Tweede Kamer verzonden. In deze notitie wordt een herijking van het mestbeleid beschreven, aangezien het daarvóór geldende mestbeleid in Nederland niet voldoende bleek om de eigen doelstellingen (evenwichtsbemesting in 2000) te behalen.

In deze integrale notitie is de filosofie voor het Nederlandse mestbeleid van de tweede helft van de jaren '90 verwoord, waarmee ook naleving van de Nitraatrichtlijn werd beoogd. Er wordt aangegeven dat beleid naleefbaar en handhaafbaar moet zijn en dat draagvlak voor het beleid daarvoor een randvoorwaarde is. De notitie steekt in op goed ondernemerschap, differentiatie en technologische ontwikkelingen. De generieke aanpak wordt als niet-effectief bestempeld. Naar aanleiding van deze uitgangspunten wordt het mineralen aangiftesysteem (MINAS) als instrument geïntroduceerd. Het voorgenomen beleid is niet voldoende om op de droge zandgronden aan het doel (50 mg nitraat per liter) van de Nitraatrichtlijn te voldoen, door de hoge vee-dichtheid. Nederland heeft bovendien meer tijd nodig om de doelstelling te bereiken via een andere weg dan de Nitraatrichtlijn voorschrijft.

Met de Integrale Notitie Mest- en Ammoniakbeleid is gekozen voor een mineralenbeleid met regulerende heffingen waarbij het doel centraal stond, in plaats van de middelen. In de gekozen bestuurlijke benadering werden normen niet wettelijk vastgelegd, maar werden andere beleidsinstrumenten toegepast om het doel te bereiken. In het geval van het mestbeleid was dat MINAS. De Nitraatrichtlijn kende echter een uitgesproken juridische benadering. Dit verschil in benadering was één van de zaken waarover met de Europese Commissie overeenstemming moest worden bereikt.

---

[60] Eerste algemene rapportage (artikel 17) over de implementatie van de Habitatrichtlijn in de periode 1994-2000, LNV, 2002, pp. 8-9.

[61] WRR (2003), Nieuwe Wegen in Milieubeleid, p. 105; R. Leget (2000), 'LTO gekant tegen Vogelrichtlijn', *Tijdschrift oogst*, 11 februari: 18-19.

Eerste actieprogramma Nitraatrichtlijn (1995)

In december 1995 diende Nederland het eerste actieprogramma ter uitvoering van de Nitraatrichtlijn in bij de Europese Commissie. In dit actieprogramma is de nadruk gelegd op het realiseren van de doelstellingen in plaats van de normen voor dierlijke mestgiften, conform het langetermijnbeleid zoals geformuleerd in de Integrale Notitie Mest- en Ammoniakbeleid. Kernelementen van het actieprogramma waren de invoering van MINAS en het stelsel van verliesnormen. In het actieprogramma werd aangegeven dat Nederland voor een groot deel van het grondgebied in 2008/2010 aan de doelstellingen van de richtlijn zou voldoen. Dit is aanzienlijk later dan de uiterlijke datum van december 2002 die de Europese Commissie voor de Nitraatrichtlijn hanteerde. Aan het actieprogramma was een derogatieverzoek (een verzoek om meer dan 170 kg stikstof op te mogen brengen) gekoppeld. Nederland vroeg derogatie aan om 250 kg stikstof op te mogen brengen op grasland op 50% van haar landbouwareaal. Deze derogatie werd uiteindelijk na intensief overleg met de Europese Commissie per 2006 verleend aan een aantal Europese lidstaten waaronder Nederland.

De Europese Commissie was niet positief over het voorgestelde actieplan. Na een initiële terugtrekking van het actieprogramma door het kabinet, wordt het programma met kleine aanpassingen wederom ingediend op 15 december 1997. Dit programma was van kracht tot 20 december 1999.

Invoering MINAS (1998)

Zoals aangekondigd in het eerste actieprogramma Nitraatrichtlijn, gaf Nederland vanaf 1998 door middel van de invoering van het MINAS invulling aan de verplichtingen uit de Nitraatrichtlijn. In dit mestboekhoudsysteem moesten boeren precies bijhouden wat er aan stikstof (en fosfaat) in het bedrijf binnenkwam en uitging, zodat het 'farm surplus' kon worden vastgesteld. Voor verschillende bodems en bedrijfssystemen werden grenswaarden vastgesteld voor het surplus. Wanneer boeren deze waarden overschreden, diende een heffing te worden betaald.

Aan de introductie van MINAS ging een lange discussie vooraf. Hierbij was met name de normstelling continu onderwerp van discussie en de sociaaleconomische gevolgen die deze normstelling met zich meebracht. In de Integrale Notitie Mest- en Ammoniakbeleid werd draagvlak als uitgangspunt van beleid genoemd. In de debatten in de Tweede Kamer vormde dit draagvlak aanleiding tot een aantal maatregelen om de gevolgen van de invoering van MINAS voor de agrarische sector te verminderen.[62] Dit resulteerde in een versoepeling van de normen en uitzonderingen voor specifieke schrijnende situaties.

Naast MINAS werden er tegelijkertijd ook andere maatregelen ingevoerd om het mestoverschot tegen te gaan, zoals injectie van de mest in de bodem en verdere beperking van het uitrijden van mest. De grote regionale onevenwichtigheid tussen mestproductie en -gebruik heeft men getracht tegen te gaan door een opkoopsysteem van mestrechten.

Ingebrekestelling door Europese Commissie naleving Nitraatrichtlijn (1998)

Na het indienen van het eerste Actieprogramma Nitraatrichtlijn heeft de Europese Commissie aangegeven dat de maatregelen onvoldoende waren om de Nitraatrichtlijn tijdig en afdoende uit te voeren. Nederland heeft hierop gereageerd door de voordelen van de gevolgde werkwijze nader toe te lichten en te onderbouwen. Dit had weinig succes en de Commissie stelde Nederland op 29 september 1998 formeel in gebreke door middel van het sturen van een aanmaningsbrief en startte daarmee een inbreukprocedure. Op 2 december 1998 heeft de Nederlandse regering op deze aanmaningsbrief geantwoord. Nederland kondigde een aanscherping van het mestbeleid aan, door middel van een wijziging van de Meststoffenwet, die na afloop van het eerste actieprogramma (eind 1999) ingevoerd zou kunnen worden. Deze aanscherping betrof strengere normen en de invoering van Mestafzetovereenkomsten (MAO's), deze MAO's betroffen een regulering van de hoeveelheid af te voeren dierlijke mest.

[62] TK 43, 22-1-1997.

Deze reactie met bijbehorende aanscherping was in de ogen van de Commissie nog steeds onvoldoende om de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn te realiseren. Op 3 augustus 1999 brengt de Commissie daarom een zogenaamd met redenen omkleed advies uit. Hierin stelt de Commissie dat Nederland op een aantal belangrijke punten niet aan de Nitraatrichtlijn voldoet en verzoekt Nederland om binnen twee maanden de benodigde maatregelen te nemen om aan de Nitraatrichtlijn te voldoen. De tekortkomingen die de Commissie zag, zijn de volgende:

- Een aantal wettelijke maatregelen, met name voor mestopslag, ten behoeve van de Nitraatrichtlijn was wel aangekondigd, maar ten tijde van het advies nog niet vastgesteld en in werking getreden. Deze kwamen zodoende te laat voor de Commissie.
- De Commissie stelt vast dat een aanmerkelijk hogere dierlijke mestgift wordt toegestaan in Nederland dan de Nitraatrichtlijn toestaat. De aanscherping die de Nederlandse regering voorstelt, wordt onvoldoende geacht.
- Het op 2 december 1998 aangekondigde aanvullende beleid voor de droge zandgronden wordt als ontoereikend gezien en komt te laat.
- De regulerende mineralenheffingen zijn niet prohibitief. Hiermee wordt bedoeld dat het mogelijk is om overschrijding van de normen af te kopen.
- Er wordt bij de beperkingen die aan het mestgebruik worden gesteld, onvoldoende rekening gehouden met de balans tussen de te verwachten stikstofbehoeften van de gewassen enerzijds en de stikstoftoevoer uit de bodem en uit bemesting anderzijds.

Europese Commissie daagt Nederland voor Europese Hof om naleving Nitraatrichtlijn (2000)

De aangekondigde maatregelen van Nederland voor een juiste implementatie van de Nitraatrichtlijn stemden de Commissie niet tot tevredenheid. Hierop besloot de Commissie per 30 augustus 2000 om Nederland voor het Hof te dagen, wegens het onvoldoende en niet tijdig implementeren van de Nitraatrichtlijn in het eerste actieprogramma. In Nederland verhoogde de Hofprocedure het gevoel van urgentie en dit leidde tot aanscherping van de verliesnormen, de invoering van de mestafzetovereenkomsten (MAO's) en het naar voren halen van de eindnormen naar 2003.

Conclusie Advocaat-Generaal in Hofprocedure Nitraatrichtlijn (2002)

Op 7 november 2002 gaf de Advocaat-General in de Hofprocedure tegen Nederland, betreffende de implementatie van de Nitraatrichtlijn, de Europese Commissie op alle kritiekpunten gelijk. De Nederlandse overheid verbond hier echter geen herijking van het mestbeleid aan. De staatssecretaris van VROM gaf destijds aan dat deze conclusie van de Advocaat-Generaal niet bindend was en gaf aan de uitspraak van het Europese Hof af te wachten.[63]

Invoering MAO's (2002)

Per 1 januari 2002 werden de MAO's ingevoerd als maatregel om te komen tot een betere implementatie van de Nitraatrichtlijn. Door de hoeveelheid af te voeren dierlijke mest te reguleren, werd ook de hoeveelheid geproduceerde en aan te wenden mest gereguleerd. De MAO's kenden echter wel een aantal knelpunten. De aanpak was ten eerste op landelijk niveau gericht in plaats van op perceelniveau. Ook werd uitgegaan van de norm waarvoor Nederland derogatie had aangevraagd. Hier kon echter pas beroep op gedaan worden, nadat de Commissie toestemming had verleend. Daarnaast was het sluiten van een overeenkomst wel verplicht, maar de daadwerkelijke levering van de mest niet. Ook kwam het voor dat boeren voor MINAS geen overschot hadden, maar voor de MAO's wel. Ze konden hun mest zodoende wel op eigen land kwijt, maar moesten toch een mestafzetcontract afsluiten.

Uitspraak Europese Hof over uitvoering Nitraatrichtlijn (2003) en afschaffing MINAS en MAO's (2006)

Het Europese Hof oordeelde op 2 oktober 2003 dat Nederland met het MINAS-systeem de Nitraatrichtlijn niet goed had geïmplementeerd. Nederland werd hierop door het Hof verplicht om een nieuw actieprogramma ten aanzien van de Nitraatrichtlijn op te stellen voor de periode 2004 - 2007.

63 Kamerstuk II, 26729, nr. 56

Ondertussen was er ook in Nederland kritiek op MINAS. De Algemene Rekenkamer oordeelde in 2001 dat het doel, de uitvoering en de handhaving van het beleid tekortschoten. In 2002 oordeelde de Commissie Evaluatie Meststoffenwet dat het nitraatgehalte in het grondwater in zandgebieden overal nog veel te hoog was, en dat ook de ammoniakemissies van mest nog te hoog waren. Maar een klein deel van de boeren zou voldoen aan de MINAS-normen en er was geen vooruitzicht dat dit snel zou veranderen. In 2006 werden MINAS en het MAO-stelsel afgeschaft en voerde Nederland een nieuw mestbeleid in op basis van gebruiksnormen in plaats van verliesnormen.

'Natuur voor mensen, mensen voor Natuur': een nieuwe visie op natuurbeleid (2000)

In 2000 introduceert het kabinet in de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor Natuur' een bredere visie op het natuurbeleid dan de visie van het intrinsieke natuurbelang dat tot die tijd leidend was. De gedachte stond centraal dat investeringen in de natuur niet alleen nodig zijn voor de natuur zelf maar ook met het oog op het welzijn van mensen: *"Natuur heeft behalve een intrinsieke waarde, ook belevings- en gebruikswaarden. Daarop moet in een steeds dichter bevolkt land nadrukkelijker worden ingespeeld, zonder dat daarmee aan het belang van de intrinsieke waarde wordt afgedaan."*[64] Hierbij hanteert het kabinet als uitgangspunt dat economische groei en stijging van de welvaart gepaard moeten gaan met een groei van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Verder wordt van de samenleving een grotere verantwoordelijkheid voor de natuur verwacht. Als hoofddoelstelling voor het natuurbeleid wordt geformuleerd: *"Behoud, herstel, ontwikkeling en duurzaam gebruik van natuur en landschap, als essentiële bijdrage aan een leefbare en duurzame samenleving."*

De ontwikkeling van de EHS wordt in de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor Natuur' als succes van het toenmalige beleid benoemd. Er worden echter ook veel problemen geschetst. Beleidsinspanningen zijn onvoldoende om de EHS op tijd en met voldoende kwaliteit te realiseren. Ook wordt de toestand van de biodiversiteit 'op aarde' als 'nog steeds zorgwekkend' bestempeld. De nota geeft aan dat er zal worden ingezet op de realisatie van de EHS, het versterken van de landschappelijke identiteit en kwaliteit en het behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit. Concreet doel is dat in 2020 de milieukwaliteit zodanig moet zijn, dat deze geen belemmering vormt voor het bereiken van de kwaliteitsdoelen binnen de EHS. Ook moeten voor die tijd voor alle in 1982 in Nederland van nature voorkomende soorten en populaties de condities voor instandhouding duurzaam aanwezig zijn. Als uitvloeisel van de nota wordt het Meerjarenprogramma Ontsnippering (MJPO) opgesteld in 2005. In dit programma staan extra maatregelen om de knelpunten in de verbindingen tussen natuurgebieden op te lossen.

Uitspraak Europees Hof op naleving Habitatrichtlijn en wijziging Natuurbeschermingswet 1998

Op 14 april 2005 oordeelde het Europees Hof dat Nederland de verplichtingen uit de Habitatrichtlijn niet goed had omgezet in de Nederlandse wetgeving. Met de wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 op 1 oktober 2005 werd hierop gereageerd door een afwegingskader in de wet op te nemen (artikelen 19f en 19g) voor projecten met mogelijk significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied. Ook werd bij deze wijziging het beheerplan voor Natura 2000-gebieden in de wet opgenomen.[65]

Het is een nationale keuze geweest om de instandhoudingsmaatregelen gericht op het realiseren van de doelstellingen in de Natura 2000-gebieden in samenhang neer te leggen in een beheerplan (een *optie* die de Habitatrichtlijn noemt). In de Natuurbeschermingswet 1998 is vastgelegd dat voor elk Natura 2000-gebied binnen drie jaar na aanwijzing een beheerplan moet worden opgesteld. In het beheerplan staat wat er moet gebeuren om de natuurdoelen voor dat gebied te halen en wie dat gaat doen. Ook wordt hierin aangegeven welke activiteiten zonder vergunning in een gebied mogen plaatsvinden.

64 'Natuur voor mensen, mensen voor Natuur', LNV, 2000, p. 17.

65 Staatsblad 2005, 195, 21-04-2005.

Beheerplannen worden opgesteld in nauw overleg met eigenaren, gebruikers en andere betrokken overheden, vooral gemeenten, waterschappen en provincies. In de meeste gevallen neemt de provincie het voortouw bij het opstellen van het beheerplan, in andere gevallen is dat het Rijk, meestal Rijkswaterstaat. Op ontwerp-beheerplannen kan door eenieder een zienswijze ingediend worden en als het beheerplan definitief is vastgesteld, kunnen belanghebbenden die een zienswijze hebben ingediend beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Eind 2006 werd Nederland opnieuw veroordeeld door het Europese Hof van Justitie omdat nog niet alle door Nederland aangemelde Natura 2000-gebieden waren aangewezen door de minister.

Ontwerp-aanwijzingsbesluiten en Natura 2000 doelendocument

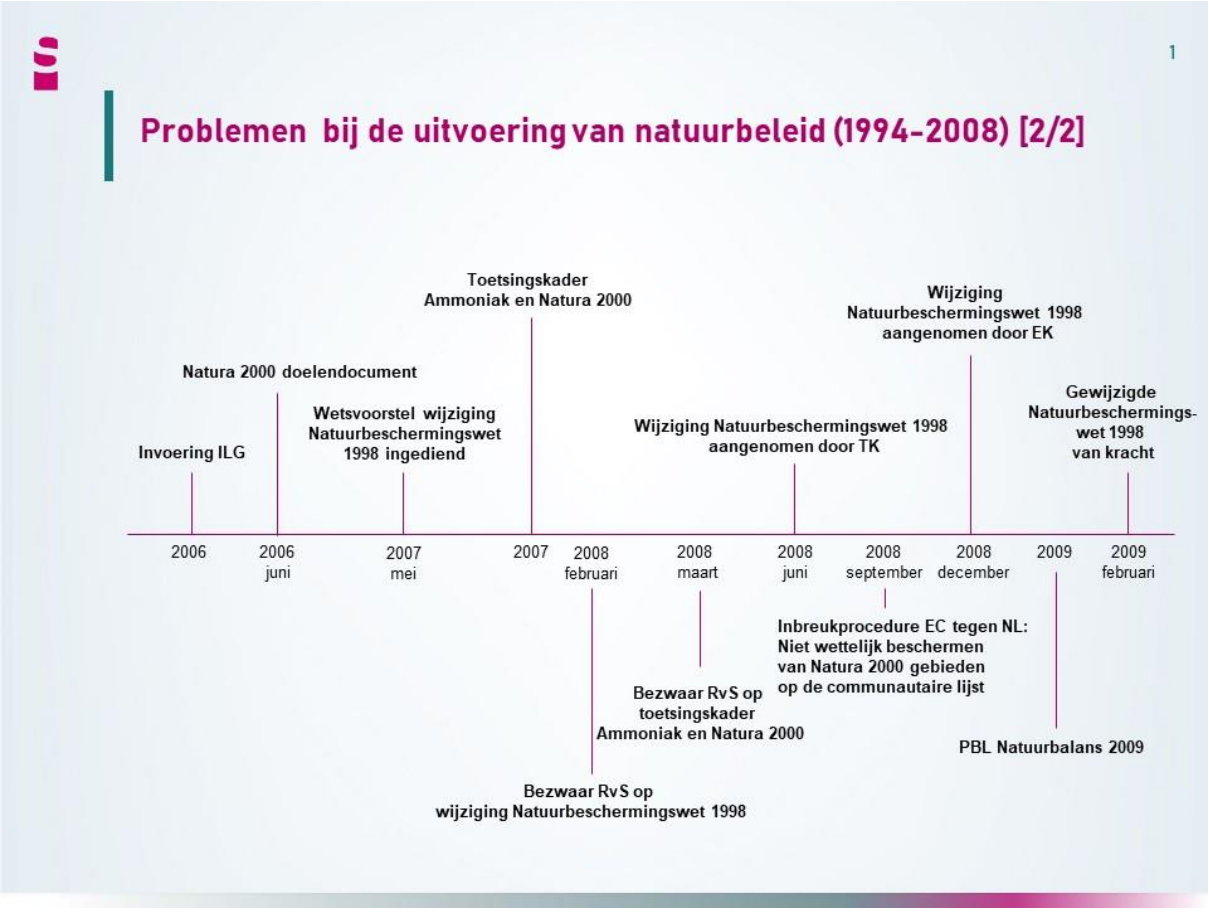
Ondanks de kritiek van het Europese Hof op de voortgang van de Nederlandse implementatie van de Habitatrichtlijn, wordt op de achtergrond hard gewerkt aan het voorbereiden van de aanwijzingsbesluiten die voor de aangemelde Natura 2000-gebieden genomen moeten worden. In 2006 worden de ontwerp-aanwijzingsbesluiten met daarbij de instandhoudingsdoelstellingen gepubliceerd. Het ministerie van LNV publiceert in datzelfde jaar het Natura 2000-doelendocument, dat de toelichting bevat op de instandhoudingsdoelen voor alle 162 gebieden en functioneert als kader voor de definitieve aanwijzingsbesluiten. Ook geeft het document sturing aan de op te stellen Natura 2000-beheerplannen. Daarvoor wordt ook de Handreiking beheerplannen opgesteld.

Decentralisatie natuurbeleid en Investeringsbudget Landelijk Gebied

Vanaf 1 januari 2007 bundelden de betrokken ministeries hun middelen voor de inrichting van het platteland in het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) om de gestelde rijksdoelen, zoals vastgelegd in de Agenda Vitaal Platteland, te bereiken. In het kader van de decentralisatie van het natuurbeleid krijgen de provincies de regie over de aanpak in de gebieden. Anders dan bij eerdere decentralisatie-afspraken maken Rijk en de afzonderlijke provincies nu afspraken in zevenjarige bestuursovereenkomsten (2006-2013). In 2006 worden met de nieuwe Wet Inrichting Landelijke Gebied (Wilg) bevoegdheden van het Rijk voor de gebiedsgerichte uitvoering van het beleid voor het landelijk gebied overgedragen aan provincies.

De decentralisatie van natuurbeleid kent een lange voorgeschiedenis. Tussen 1993 en 2005 nemen provincies steeds meer taken over van het Rijk, zoals het uitwerken en begrenzen van de EHS, de opstelling van natuurgebiedsplannen voor het Programma Beheer en de regie op landinrichting. In deze jaren blijft er echter een belangrijke rol bij het Rijk, dat jaarlijks de budgetten en subsidieregelingen kan aanpassen, doelen kan wijzigen, de wetgeving kan bijstellen en ook de Dienst Landelijke Gebied (DLG) kan aansturen. Ook de beleidsontwikkeling vindt met name op Rijksniveau plaats. Ondertussen ontstond er bij provincies meer behoefte aan vrijheid en flexibiliteit bij de uitvoering van het natuurbeleid. De centrale regie van het natuurbeleid zou integrale gebiedsprocessen te veel frustreren.[66]

[66] (Boonstra et al., 2007; Kuindersma, et al., 2010



In 2007 is het 'Toetsingskader Ammoniak en Natura 2000' vastgesteld, middels een bestuurlijk akkoord tussen de minister van LNV, LTO, IPO en VNG. Natuur- en milieuorganisaties steunden het toetsingskader niet. Het toetsingskader was bedoeld als tijdelijk instrument voor de vergunningverlening op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 in de periode totdat de Natura 2000-beheerplannen gereed zouden zijn.

In het toetsingskader werd geprobeerd om, door middel van een generiek en relatief eenvoudig te hanteren stappenplan, zowel ontwikkelingsperspectieven voor de veehouderijsector te vinden, als significante effecten op de beschermde natuur door ontwikkelingen in de sector te voorkomen. De overweging daarbij was dat individuele toetsing van effecten door uitbreiding of nieuwvestiging van veehouderijbedrijven nabij Natura 2000-gebieden omslachtig, tijdrovend en kostbaar voor aanvrager en bevoegd gezag zou zijn.[67] Daarom deed de minister van LNV aan de Tweede Kamer de toezegging om samen met provincies beleid te maken op het toetsen van effecten van uitbreiding of nieuwvestiging.

Het toetsingskader hield in dat een vergunning voor uitbreiding of nieuwvestiging van een veehouderij dichtbij een Natura 2000-gebied kon worden verleend, als de ammoniakdepositie na uitbreiding niet hoger zou zijn dan 5% van de kritische depositiewaarde die van toepassing was op dat gebied: de zogeheten 'drempelwaarde'. Graasdierbedrijven die voldeden aan de criteria voor een 'grondgebonden bedrijf' konden ook uitbreiden tot op of boven de drempelwaarde. De Tweede Kamer heeft in 2007 een motie aangenomen waarin wordt verzocht het toetsingskader te verankeren in een AMvB.[68]

Op 29 februari 2008 uitte de Afdeling advisering van de Raad van State bezwaren tegen de inhoud van de ontwerp-AMvB en gaf in overweging deze niet met deze inhoud vast te stellen. De bezwaren berustten op twee pijlers.

[67] Rapport Trojan, p. 3
[68] Motie van de heer Van der Vlies, Kamerstukken II 2006/07, 30 654, nr. 38.

Ten eerste zou op basis van artikel 6, derde lid Habitatrichtlijn en in navolging van het Kokkelvisserijarrest van het Europees Hof, gelden dat voor ieder plan of project een passende beoordeling moet worden gemaakt als op grond van objectieve gegevens niet kan worden uitgesloten dat het afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen heeft voor een Natura 2000-gebied. Een generieke ontheffing van de vergunningplicht voor nieuwvestiging of uitbreiding zou dus alleen mogelijk zijn als in het ontwerpbesluit voorwaarden en beperkingen waren opgenomen die significante gevolgen voor Natura 2000-gebied per plan of project zouden uitsluiten. Volgens de Raad van State was dit wel het uitgangspunt bij de opstelling van het toetsingskader en de AMvB, maar werd niet aan deze randvoorwaarde voldaan. Het Alterra-rapport, waar het toetsingskader op was gebaseerd, geeft aan dat stikstofdeposities lokaal sterk kunnen afwijken.[69] In het toetsingskader werd echter uitgegaan van een gemiddelde depositie per gebied. Er kon dus volgens de Raad van State niet worden uitgesloten dat uitbreiding zou leiden tot aantasting als de in het toetsingskader gehanteerde drempelwaarde van 5% van de kritische depositiewaarde niet overschreden werd. Ook werd opgemerkt dat de cumulatie van meerdere plannen of projecten die ieder voor zich onder drempelwaarde blijven, kan leiden tot significante gevolgen. Een passende beoordeling per plan of project zou dus nodig blijven.

De tweede pijler van het bezwaar van de Raad van State hield in dat het ontwerpbesluit geen bijdrage leverde aan de noodzakelijke daling van ammoniakdepositie onder de kritische depositiewaarden. Hierbij hanteerde de Raad van State de definitie van een kritische depositiewaarde (KDW), zoals geformuleerd in het Alterra-rapport: *"de hoeveelheid depositie die een ecosysteem nog kan verdragen zonder schade te ondervinden."*[70].

Volgens de Raad van State gaf het ontwerpbesluit ruimte om per plan of project tot 5% van de KDW ammoniakdepositie te laten toenemen en konden bedrijven die aan de voorwaarden van grondgebondenheid voldeden, vergunningvrij boven de drempelwaarde groeien. Het ontwerpbesluit ging ammoniakdepositie dus niet tegen en er waren andere maatregelen nodig om mogelijk toenemende depositie als gevolg van het ontwerpbesluit recht te zetten.

Op 26 maart 2008 schorste de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een vergunning voor uitbreiding van een agrarisch bedrijf, omdat het toetsingskader onvoldoende waarborgen bood dat de vergunde uitbreiding geen significante gevolgen had voor het aangrenzende Natura 2000-gebied. Hierbij werd door de Raad van State verwezen naar het Alterra-rapport. De voorzitter stelde bovendien dat er lokaal al sprake was van een overbelaste situatie.

Op basis van het advies van de Raad van State en de uitspraak van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 26 maart 2008, concludeerde de minister van LNV dat het toetsingskader in de huidige vorm niet houdbaar was en werd van vaststelling van de AMvB afgezien. De Tweede Kamer werd over dit besluit geïnformeerd op 22 april 2008. De minister stelde hierbij dat het gevolg van de uitspraak van de Raad van State was dat voor nieuwe vestiging of uitbreiding van veehouderijen met mogelijk significante effecten op Natura 2000-gebieden steeds een afzonderlijke toets in de vorm van een passende beoordeling zou moeten plaatsvinden.

Op diezelfde dag vond bestuurlijk overleg plaats tussen de minister van LNV en vertegenwoordigers van IPO, VNG, LTO, Vereniging Natuurmonumenten, Stichting Natuur & Milieu en Staatsbosbeheer. Met deze organisaties werd de ontstane situatie besproken. Om een begin te maken met een gezamenlijke zoektocht naar oplossingen, werd een taskforce ingesteld onder voorzitterschap van de heer Trojan, bestaande uit vertegenwoordigers van de betrokken overheden (Rijk, provincies en gemeenten).

[69] Alterra-WUR, 'Onderzoek naar de ammoniakdepositie op vijf habitatgebieden ten behoeve van het interim toetsingskader Ammoniak en Natura 2000' (Wageningen 2007).
[70] Ibid., p. 9.

Wijziging Natuurbeschermingswet 1998

Advies Raad van State op voorstel wetswijziging Natuurbeschermingswet 1998

Op 16 november 2006 vraagt de minister van LNV de Raad van State om een advies uit te brengen over het voorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998. De wetswijziging maakt het mogelijk dat voor plannen of projecten die niet leiden tot extra ammoniakdepositie ten opzichte van de depositie op de peildatum 1 oktober 2005 (invoering beschermingsregime Natura 2000-gebieden in Natuurbeschermingswet 1998), er geen vergunningstraject op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 hoeft te worden gestart. De op 1 oktober 2005 aanwezige stikstofdepositie wordt aangemerkt als bestaand gebruik. Dit regime is bedoeld als overgangsmaatregel tot de periode dat de beheerplannen klaar zijn.

Op 7 februari 2007 geeft de Raad van State advies over het voorstel wetswijziging Natuurbeschermingswet 1998. Bij de voorgestelde wetswijziging wordt artikel 19d aldus gewijzigd dat een vergunningplicht geldt voor projecten die de kwaliteit van de natuurlijke habitats en soorten in een Natura 2000-gebied kunnen verslechteren of een *significant* verstorend effect kunnen hebben. Deze bepaling beoogt uitvoering te geven aan art. 6, tweede lid Habitatrichtlijn. Het is aan de initiatiefnemer overgelaten om deze inschatting te maken. De Raad van State stelt dat de beschermingsverplichting op lidstaten rust en adviseert om wettelijk te waarborgen dat deze beoordeling *niet* wordt overgelaten aan de initiatiefnemer, maar de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag blijft (GS of minister). Deze verantwoordelijkheid kan alleen worden ingevuld door een vorm van preventief toezicht door het bevoegd gezag. De minister van LNV reageert op dit advies dat ook zonder vorm van preventief toezicht de overheid voldoende mogelijkheden heeft om een ‘vinger aan de pols’ te houden en potentieel schadelijke activiteiten aan een nadere beoordeling te onderwerpen.[71]

In de wetswijziging is ook opgenomen dat voor activiteiten die kunnen worden aangemerkt als bestaand gebruik (zie hiervoor), geen vergunningplicht geldt totdat de beheerplannen zijn vastgesteld. De Raad van State geeft aan dat onduidelijk is of deze bepaling in lijn is met de Habitatrichtlijn, vooral omdat onduidelijk is hoe lang de periode zonder beheerplan zal duren. De Raad van State waarschuwt dat er gedurende de periode zonder beheerplan een repressiever toezicht zal zijn op de desbetreffende gebieden dan op dat moment het geval is, dat zou mogelijk leiden tot een verslechtering van de kwaliteit van de gebieden. De Raad van State adviseert daarom om deze wetswijziging nader te bezien. De minister stelt in reactie hierop dat op grond van de Habitatrichtlijn een vergunningstelsel niet het enige wettelijke instrument behoeft te zijn om verslechtering of verstoring van de natuur te voorkomen, ook repressief toezicht zou hierin kunnen voorzien, aldus de minister.

Indiening en vaststelling wijziging Natuurbeschermingswet 1998

Op 14 mei 2007 wordt het wetsvoorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 ingediend[72]. Het wetsvoorstel bevat de volgende onderwerpen:

- Het wetsvoorstel stelt bestaand gebruik (peildatum 1 oktober 2005) in de periode tot het vaststellen van een beheerplan vrij van de vergunningplicht, tenzij dit gebruik mogelijk significante gevolgen heeft voor een Natura 2000-gebied.
- In plaats van die vergunningplicht, geldt een aanschrijvingsbevoegdheid. Niet de burger die bestaand gebruik uitoefent, moet aantonen dat zijn activiteiten niet schadelijk zijn, maar de minister die beperkingen wil opleggen aan die activiteiten moet aantonen dat deze activiteiten wel schadelijk zijn.
- Verder is in het wetsvoorstel voorgesteld om het woord ‘significant’ toe te voegen aan de vergunningplicht. Het doel daarvan is dat de vergunningplicht niet geldt voor elke activiteit die een verstoring tot gevolg heeft, maar alleen als de activiteiten een significant verstorend effect hebben.

[71] Tweede Kamer, 2006-2007, 31 038, nr. 4.
[72] Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met de regulering van bestaand gebruik en enkele andere zaken, 31 038, nr. 2.

Op 24 juni 2008 wordt de wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 aangenomen door de Tweede Kamer. Op 18 september 2008, voordat de wet door de Eerste Kamer is behandeld, besluit de Europese Commissie een inbreukprocedure tegen Nederland aanhangig te maken bij het Europees Hof van Justitie, vanwege het niet wettelijk beschermen van Natura 2000-gebieden op de communautaire lijst. Op 13 oktober 2008 verzoekt de minister van LNV de Eerste Kamer om de behandeling van het wetsvoorstel te bespoedigen.

Op 17 november 2008 stelt de minister over het belang van de voorgestelde vrijstelling van bestaand gebruik tegenover de leden van de Eerste Kamer: *"De voorgestelde voorziening voor bestaand gebruik is essentieel voor de hanteerbaarheid van de Habitatrichtlijn in de praktijk en voor het draagvlak voor Natura 2000-gebied bij burgers en ondernemers. Juist waar sprake is van sinds jaar-en-dag bestaande activiteiten zal – vooraleer daar eventuele beperkingen in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied aan worden gesteld – een zeer zorgvuldige beoordeling hebben plaats te vinden. Een zorgvuldige beoordeling kan pas goed plaatsvinden als de instandhoudingsdoelstellingen voor het Natura 2000 in het beheerplan voor dat gebied in omvang, ruimte en tijd verder zijn uitgewerkt en als – in het kader van het beheerplanproces – duidelijk is geworden wat de effecten van andere activiteiten en van de verschillende beheersmaatregelen voor het gebied zijn."*[73]

Op 23 december 2008 stemt de Eerste Kamer in met de wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998. Op 1 februari 2009 treedt de gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998 in werking. Nederland heeft dan nog tot 2010 om aanwijzingsbesluiten voor alle Natura 2000-gebieden te nemen. Op basis van de Natuurbeschermingswet heeft Nederland daarna drie jaar de tijd, dus tot 2013, om alle beheerplannen op te stellen.

Reflectie op de periode 1994-2008

Nederland heeft in de loop van de jaren '90 moeite om goed nationaal beleid te formuleren om te voldoen aan de Europese natuur- en milieuregelgeving, met name de Habitatrichtlijn en de Nitraatrichtlijn. In de jaren '90 ligt de focus bij de implementatie van de Habitatrichtlijn op de aanmelding van de Habitatrichtlijngebieden. Dit proces komt in Nederland, evenals in andere Europese lidstaten, moeizaam op gang. Er is veel tijd nodig voor het in kaart brengen van de staat van instandhouding, de vooruitzichten voor soorten en habitats in Nederland en voor een goede afstemming met de Europese Commissie over de criteria voor aanmelding. In de door het Adviescollege gevoerde gesprekken is aangegeven dat Nederland een zorgvuldige afweging heeft gemaakt waar kenmerkende soorten en habitats het beste konden worden beschermd op grond van de Habitatrichtlijn, mede gelet op de omgeving. Daarbij werden ook relatief kleine gebieden aangemeld met het oog op de unieke aanwezigheid van soorten en habitats. De Habitatrichtlijn bood ook de ruimte om naar eigen inzicht een selectie van gebieden te maken die recht deed aan de uitgangspunten van de richtlijn. De analyse maakt duidelijk dat geen sprake is van 'Nederlandse koppen' bij de aanmelding van gebieden en de latere formulering van instandhoudings- en hersteldoelstellingen, zoals ook naar voren komt in de evaluatie van de Nederlandse implementatie van de Habitatrichtlijn in 2011.

Verder blijkt uit de gesprekken dat er in de aanmeldingsfase (1994-2004) nog weinig zicht was op de consequenties van de verplichting om aangemelde en later aangewezen Natura 2000-gebieden in een goede staat van instandhouding te behouden of te brengen, ook voor economische activiteiten die binnen en buiten deze gebieden plaatsvonden (externe werking). Het was bekend dat hoge concentraties stikstof, veroorzaakt door binnenlandse en buitenlandse bedrijvigheid en verkeer, invloed hadden op de staat van soorten en habitats in Nederland, maar in deze jaren werd geen verband gelegd tussen deze opgave en de implementatie van de Habitatrichtlijn.

[73] Eerste Kamer, 31038 nr. D, 17-11-2008.

De verwachting was dat in een later stadium, bij de formulering van de aanwijzingsbesluiten, een voortvarende en goede afstemming zou plaatsvinden tussen de instandhoudingsdoelen en de consequenties hiervan voor andere activiteiten. Nederland had de verwachting dat de Europese Commissie hierin zou meebewegen. De ervaring bij de implementatie van Nitraatrichtlijn was immers dat eventuele rek (zoals derogatieverlening) onder omstandigheden mogelijk was.

Met dit perspectief bijt Nederland zich in de jaren 2000 in de staart. Terwijl de verwachting is dat Nederland voldoende tijd en rek krijgt om aan de Habitatrichtlijn te voldoen, dringt de Europese Commissie aan op een nauwgezette implementatie van de Habitatrichtlijn. Na de vaststelling van de communautaire lijst in 2004, verloopt de (voorlopige) aanwijzing van Natura 2000-gebieden moeizaam en daarmee ook de totstandkoming van beleid dat ontwikkelingen in en rondom Natura 2000-gebieden op elkaar af moet stemmen. Ondertussen komt de vergunningverlening voor met name landbouwontwikkelingen rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden voor de rechter onder druk te staan en wordt Nederland door het Europese Hof veroordeeld omdat de bescherming van de Natura 2000-gebieden niet goed wettelijk is verankerd.

Tegelijkertijd heeft Nederland in de jaren 2000 nog steeds moeite om tot duurzaam generiek beleid te komen om de emissies en depositie van stikstofoxiden en ammoniak aan te pakken. Zo is er zowel vanuit eigen land als de Europese Commissie kritiek op MINAS als systeem van verliesnormen in het mestbeleid. MINAS was een succesvol instrument om op bedrijfsniveau bronmaatregelen te treffen die leidden tot een aanzienlijke reductie van stikstofemissies. Ook beloonde de MINAS-systematiek goed agrarisch ondernemerschap door alleen een heffing op te leggen indien de afvoer van mineralen de norm overschreed.

De Europese Commissie stelde echter dat het instrument niet in lijn was met de Nitraatrichtlijn, waarbij in plaats van op mineralengehaltes werd begrensd op hoeveelheden mest en maximumnormen van Nitraat in het grondwater. Uit gesprekken met betrokkenen bij het milieubeleid in deze jaren komt het beeld naar voren dat Nederland er bij de implementatie van de Nitraatrichtlijn vanuit ging dat Nederland wel op haar eigen manier invulling kon geven aan het terugdringen van de effecten van het mestoverschot en dat er rek in de richtlijn mogelijk was, deels zou dit in 2006 ook worden bevestigd door het verkrijgen van derogatie tezamen met andere lidstaten.

In het binnenland vonden agrarische ondernemers de boekhouding van MINAS te complex en voor natuur- en milieuorganisaties was MINAS niet effectief genoeg om de terugdringing van afgevoerde mineralen te borgen. In 2006 werd MINAS samen met de MAO's afgeschaft en ging Nederland over op een systeem van gebruiksnormen.

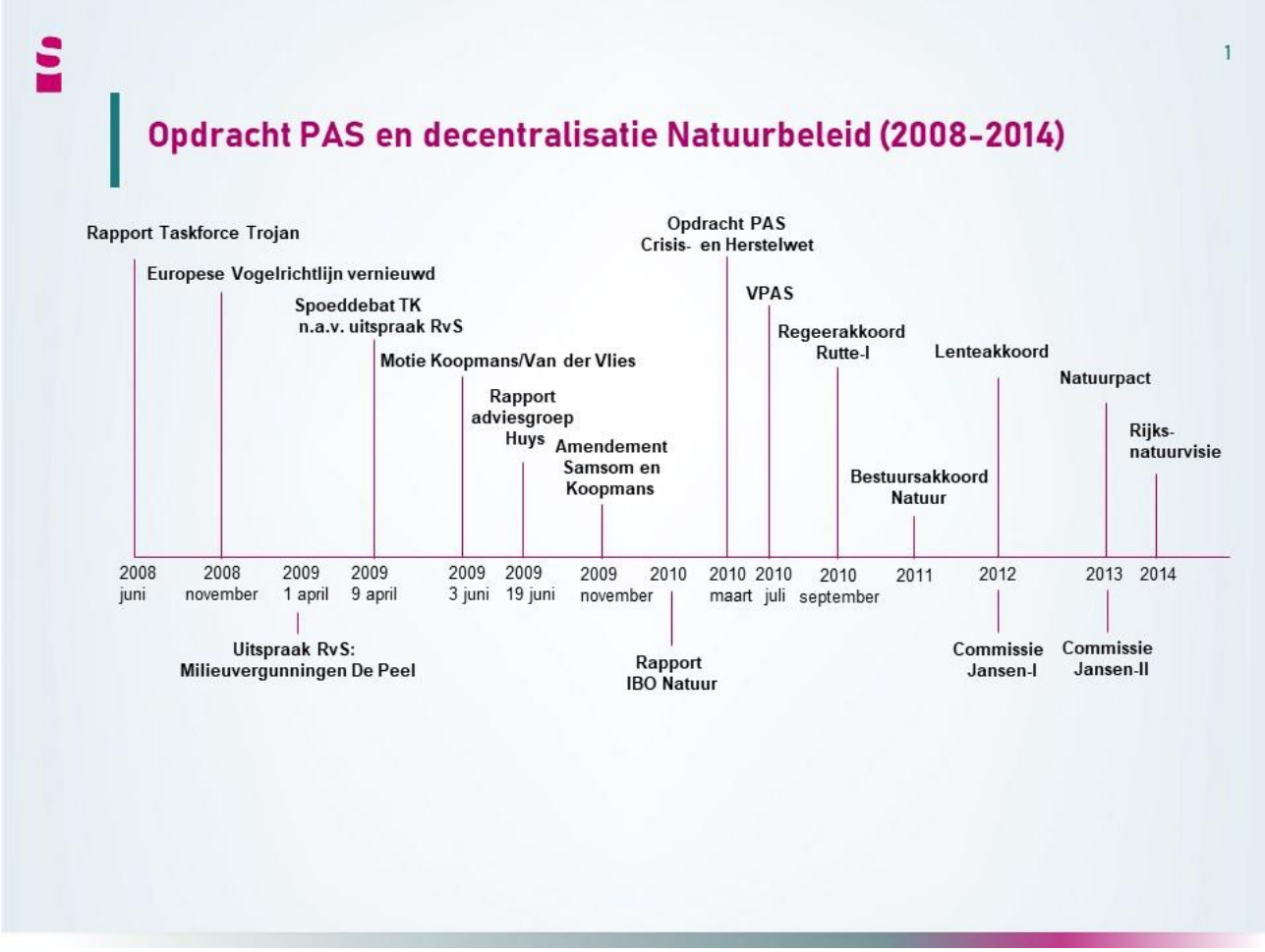
Een belangrijk punt voor de beleidscontext in de periode 1994-2008 is dat tot het begin van de jaren 2000 met name de uitspoeling van mineralen in water en niet zozeer emissies en depositie via de lucht een belangrijke beleidsfocus was, ook gezien de Nitraatrichtlijn (1992) en de Kaderrichtlijn Water (2000). In Nederland gaan emissies van stikstof een grote rol spelen wanneer de effecten op de te beschermen Natura 2000-gebieden problematisch worden in het kader van de implementatie van de Habitatrichtlijn.

Tussen 2005-2007 wordt de politieke druk om tot een oplossing te komen voor het aanwijzen van Natura 2000-gebieden in combinatie met de afstemming van economische ontwikkelingen merkbaar, waarbij de reductie van ammoniak- en stikstofemissies een belangrijke rol gaat spelen. Wanneer in 2007 het wetsvoorstel voor de gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998 wordt ingediend, heeft Nederland op grond van de Habitatrichtlijn nog tot 2010 om de definitieve aanwijzingsbesluiten voor de Natura 2000-gebieden vast te stellen.

Hoofdlijnen 'problemen bij de uitvoering van natuurbeleid' 1994-2008

- De implementatie van de Habitatrichtlijn in Nederland verloopt niet succesvol: de aanmelding en aanwijzing van de gebieden verloopt moeizaam, evenals de wettelijke verankering. De Europese Commissie uit geregeld kritiek op de Nederlandse implementatie van de Habitatrichtlijn.
- Nederland is ook zoekende naar een manier om aan de Nitraatrichtlijn te voldoen en het mestoverschot terug te dringen, instrumenten zoals MINAS en de MAO's stuiten zowel op nationaal als Europees niveau op verzet.
- Vanaf begin 2000 wordt de leidende gedachte in het nationale beleid dat de natuur ook vooral functioneel moet worden gezien en onderdeel is van een bredere belangenafweging.
- Tussen 2005-2007 loopt de spanning ten aanzien van de implementatie van de Habitatrichtlijn dermate op dat de politiek op zoek gaat naar oplossingen om het vaststellen van doelen en maatregelen voor Natura 2000-gebieden af te stemmen met economische ontwikkelingen, in het licht van de reductieopgave voor stikstofoxiden en ammoniak.

3. Opdracht PAS en decentralisatie Natuurbeleid (2008-2014)



Politieke context en tijdsbeeld 2008-2011: economische crisis, bezuinigingen en decentralisatie

In de periode tussen 2008 en 2015 wordt het PAS bedacht, uitgewerkt en geïmplementeerd als beleidsinstrument voor de aanpak van de stikstofproblematiek in Nederland. Dezelfde periode wordt gekenmerkt door de grootste naoorlogse economische crisis, waardoor de spanning tussen economische ontwikkeling en het realiseren van natuur- en milieudoelen wordt vergroot.

Door de crisis wordt in deze periode de noodzaak gevoeld om te komen tot natuur- en milieubeleid waar economische ontwikkelingen zo min mogelijk hinder van ondervinden. Ook dwingt het begrotingstekort de Nederlandse regering keuzes te maken als het gaat om het investeren in natuur- en milieubeleid.

In 2007 trad het vierde kabinet-Balkenende aan, bestaande uit CDA, PvdA en ChristenUnie. In het regeerakkoord van dit kabinet is geen specifieke aandacht voor het natuurbeleid. Natuur en milieu worden onder de pijler 'duurzame leefomgeving' alleen besproken in het kader van de 'ruimtelijke inrichting', waarbij de agrarische sector meer op natuurbeheer moet inzetten. Naast de implementatie van de Habitatrichtlijn en de Nitraatrichtlijn, staat de periode tussen 2008-2010 ook in het teken van het treffen van maatregelen tegen de uitbraak van de Q-koorts.

Onder het kabinet Rutte I, bestaande uit VVD, CDA met gedoogsteun van de PVV, wordt fors bezuinigd op het natuur- en milieubeleid en worden ook de eerder gestelde natuur- en milieudoelen bijgesteld. Deskundigen spreken later over een drastische omslag in het natuurbeleid in deze periode. In het regeerakkoord is het zoeken van 'rek en ruimte' in natuurbeleid het devies. Ingegeven door zowel financiële als beleidsmatige motieven wordt in deze periode het natuurbeleid in vergaande mate gedecentraliseerd van het Rijk naar provincies. Dit staat centraal in de paragraaf over natuur in het regeerakkoord van het kabinet Rutte-II (VVD en PvdA).

Het idee is dat door middel van een gebiedsgerichte aanpak, en in samenspraak met lokale belanghebbenden, de invulling en uitvoering van natuurbeleid het beste kan worden gewaarborgd. Er wordt afgesproken om voor de realisatie van de EHS 'meer tijd te nemen'. Hiermee vervalt de realisatietermijn van 2018, die in 2003 nog van vitaal belang werd geacht.

Rapport Taskforce Trojan

Op 30 juni 2008 publiceert de Taskforce Trojan het rapport 'Stikstof/ammoniak in relatie tot Natura 2000'. Deze taskforce had als opdracht meegekregen: *"Werk, binnen de kaders van de Europese regelgeving, juridisch houdbare oplossingsrichtingen uit en zet daarvoor de noodzakelijke onderzoeksvragen uit. Breng binnen zes weken na instelling van de taskforce advies uit over de verdere aanpak van de stikstofproblematiek in relatie tot Natura 2000, in samenhang met de instrumenten van de aanwijzingsbesluiten, beheerplannen en vergunningverlening."*[74]

De Taskforce Trojan schetst als kern van de ontstane problematiek dat volgens Europese richtlijnen een verdere verlaging van stikstofdepositie noodzakelijk is, terwijl er anderzijds voldoende perspectief moet zijn voor de veehouderijsector. De meeste Natura 2000-gebieden lijden onder een te hoge stikstofdepositie en veehouderijen – waarvan er veel gevestigd zijn nabij deze gebieden – worden beperkt in hun uitbreidingsmogelijkheden. Het doel van nieuw beleid ten aanzien van de relatie tussen stikstof en Natura 2000-gebieden zou naar de mening van de taskforce de verlaging van de emissie en depositie van stikstof moeten zijn en de taskforce waarschuwt voor generiek beleid en voor regelgeving die niet strikt genoeg is of zou worden versoepeld. Een vorm van individuele toetsing wordt als onontkoombaar gezien. Er moet nagedacht worden over aanscherping van generiek beleid en generieke regelgeving. De taskforce vindt verder dat gezocht moet worden naar oplossingen voor het probleem bij alle betreffende sectoren, dus naast de landbouw ook het verkeer en de industrie.

De Taskforce Trojan doet samengevat de volgende aanbevelingen:

- Een vergroting van de beleidsruimte voor het bevoegd gezag (provincies en ministerie LNV).
- Op gebiedsniveau dient overeenstemming te worden bereikt met landbouworganisaties en milieu- en natuurorganisaties over de te volgen route en de te nemen maatregelen, hiervoor zijn in de toekomst beheerplannen geschikt.

[74] Rapport Trojan, p. 4

- De gang naar de rechter kan zoveel mogelijk worden vermeden door ernaar te streven op gebiedsniveau overeenstemming te bereiken met landbouworganisaties en milieu- en natuurorganisaties over de te volgen route en de te nemen maatregelen.
- Het Rijk moet eerst een nieuwe handreiking maken voor het bevoegd gezag die als richtsnoer kan dienen tot de beheerplannen zijn afgerond. Met deze handreiking kan het bevoegd gezag inschatten of sprake is van een significante verslechtering en daarmee de afweging maken over het al dan niet verlenen van een vergunning.
- Er moet een betere balans komen tussen de verantwoordelijkheid van de individuele vergunningaanvrager enerzijds en het bevoegd gezag en de betrokken overheden anderzijds.
- Kritische depositiewaarden dienen bij de vergunningverlening aanzienlijk te worden genuanceerd. Deze waarden dienen veeleer als hulpmiddel op basis waarvan de uiteindelijk te behalen doelstelling mede is gebaseerd.
- In de beheerplannen moeten afspraken worden gemaakt over een duidelijke fasering bij het behalen van doelstellingen, met als randvoorwaarde de verdere daling van de stikstofdepositie. Aangedrongen wordt om hierbij 'realistisch' te zijn en het draagvlak onder betrokkenen voor de maatregelen te borgen.
- Met inachtneming van de instandhoudingsdoelstellingen zou voor de melkveehouderijsector, in het licht van de uitfasering van het quotastelsel, een nationaal ontwikkelplan uitgewerkt moeten worden waarbij enerzijds generieke maatregelen worden aangescherpt en anderzijds op regionaal niveau door een combinatie van bedrijfsgerichte maatregelen en bedrijfsbeëindiging de ruimte wordt geschapen voor bedrijfsontwikkeling.

Kabinetsreactie op rapport Taskforce Trojan

Op 24 november 2008 reageert de minister op het rapport van de Taskforce Trojan. De minister neemt de aanbevelingen van de Taskforce Trojan over om een handreiking op te stellen. Deze komt in overleg met de VNG en de provincies tot stand. De handreiking bevat geen generieke grenswaarden, maar wel aanwijzingen voor de beoordeling van bestaand gebruik en voorgenomen activiteiten in of in de omgeving van Natura 2000-gebieden die stikstofdepositie veroorzaken. Het bevoegd gezag moet maatwerk leveren, de handreiking moet als hulpmiddel dienen.

Bij het afgeven van vergunningen zou de instandhoudingsdoelstelling per Natura 2000-gebied centraal moeten staan. Hierbij wordt aangegeven: *"er mag daarbij in principe geen verslechtering plaatsvinden ten opzichte van de huidige situatie en ook mag het op termijn halen van de instandhoudingsdoelstellingen niet in het gedrang komen."*[75]

De minister neemt ook de aanbeveling over om de fasering bij het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen onder te brengen in de beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden. De minister stelt dat er ook nieuwe doelen moeten worden gesteld met betrekking tot de terugdringing van achtergronddepositie. Hierbij speelde de door de Europese Commissie vastgestelde National Emissions Ceiling (NEC)-richtlijn een belangrijke rol. Deze richtlijn bepaalt de emissieplafonds voor vier luchtverontreinigende stoffen die in 2010 niet meer overschreden mogen worden. Het gaat om plafonds voor stikstofoxiden (NOx), zwaveldioxide (SO2), ammoniak (NH3) en niet-methaan vluchtige organische stoffen (NMVOS). Hierover stelt de minister dat verdere reductie noodzakelijk is, maar dat de Europese Commissie nieuwe emissieplafonds tijdelijk bevroren heeft in het kader van de klimaatonderhandelingen. Voor het gebruik van de KDW bouwt het kabinet voort op de aanbeveling van de Taskforce Trojan en wordt gesteld dat de te behalen instandhoudingsdoelstellingen in het vervolg centraal moeten staan en niet de kritische depositiewaarde. Dit in verband met andere abiotische condities, naast stikstofdepositie, die van invloed zouden kunnen zijn op het realiseren van de instandhoudingsdoelstelling.

[75] Kabinetsreactie op het rapport van de Taskforce Trojan en de handreiking, p. 4.

De aanbeveling van een ontwikkelingsplan voor de veehouderij wil de minister vormgeven in een convenant duurzame veehouderij, waarin ook afspraken over het terugdringen van de ammoniakuitstoot moeten worden opgenomen.[76] Tot slot stelt de minister dat – mede naar aanleiding van Kamervragen – is ondergezocht in hoeverre het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) als voorbeeld voor een dergelijk programma voor de stikstofproblematiek zou kunnen dienen.[77] Volgens de minister heeft de stikstofproblematiek namelijk 'bepaalde overeenkomsten' met de problematiek rond luchtkwaliteitsnormen.[78] De minister geeft aan perspectief te zien in de benadering van NSL, waarbij projecten in een gebied waarvoor een gebiedsgericht programma is opgesteld, doorgaan, zolang maatregelen zijn ontwikkeld om de luchtkwaliteit in het hele gebied op zijn minst gelijk te houden.

De minister wijst er wel op dat, anders dan bij het NSL, bij vergunningverlening op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 niet kon worden uitgegaan van een gemiddeld depositieniveau op het totale natuurgebied. Er moest dus in het geval van de stikstofproblematiek nauwkeurig worden onderzocht welk effect de stikstofdepositie van een plan of project had op de instandhoudingsdoelstellingen van een gebied.

NSL: programma en systematiek

Het NSL wordt in het rapport van de Taskforce Trojan (en later ook in het rapport van de Adviesgroep Huys) genoemd als inspiratiebron voor oplossingen van de stikstofproblematiek. Het NSL is opgezet om tijdig te voldoen aan de Europese grenswaarden voor luchtkwaliteit, rekening houdend met de effecten van ruimtelijke ontwikkelingen. Het NSL heeft daarmee twee hoofddoelen: het verbeteren van de luchtkwaliteit en het laten doorgaan van ruimtelijke en infrastructurele projecten. Het NSL is zodanig opgezet dat bij (dreigende) overschrijdingen van de grenswaarden voor luchtkwaliteit extra maatregelen worden genomen, of ruimtelijke projecten niet doorgaan om alsnog de grenswaarden te behalen.

De systematiek van het NSL is in het kort:

- De luchtkwaliteit in 2008 is de uitgangssituatie voor het NSL, meer in het bijzonder het totaal aan situaties waarin niet wordt voldaan aan de grenswaarden voor PM10 en NO2;
- Vanuit deze situatie is gekeken hoe de luchtkwaliteit zich zou ontwikkelen zonder Nederlandse ruimtelijke projecten en maatregelen: de 'autonome ontwikkeling';
- De effecten van de ruimtelijke projecten die in betekenende mate bijdragen aan de luchtverontreiniging worden berekend en verwerkt;
- De effecten van maatregelen die de luchtkwaliteit verbeteren, worden berekend en verwerkt.

Het pakket aan maatregelen is zo vormgegeven dat de grenswaarden voor luchtkwaliteit tijdig zouden moeten worden behaald, gegeven de autonome ontwikkeling en de (mogelijke) negatieve effecten van de ruimtelijke projecten. In de autonome ontwikkeling vinden forse dalingen in het aantal overschrijdingen plaats, die met name het gevolg zijn van de effecten van voorgenomen EU-beleid.

Het NSL is een programma met nationale maatregelen en een samenwerkingsprogramma van de Rijksoverheid met provincies en gemeenten in de gebieden waar de luchtkwaliteitsnormen (naar verwachting) worden overschreden. Het Rijk coördineert de totstandkoming en uitvoering van het NSL en maakt afspraken met provincies en gemeenten over de uitvoering en over toetsbare resultaten.

[76] Op 19 mei 2009 kreeg dit convenant vorm in de Uitvoeringsagenda Duurzame Veehouderij (UDV).
[77] TK 2007-2008, 30654, nr. 56.
[78] Kabinetsreactie op het rapport van de Taskforce Trojan en de handreiking, p. 10.

NSL in relatie tot andere stikstofbeleidsmaatregelen

Beleidsmaatregelen gericht op luchtkwaliteit en natuurherstel hangen samen en kunnen elkaar versterken. Aanpak van de 'deken' van luchtvervuiling zorgt zowel voor gezondheidswinst als voor minder depositie op de natuur. Het Schone Lucht Akkoord is gericht op het realiseren van gezondheidswinst voor iedereen door een permanente verbetering van de luchtkwaliteit, waarbij toegewerkt wordt naar de WHO-advieswaarden in 2030. Ammoniak vormt met NOx en SO2 (verkeer/industrie) secundair fijnstof. Ammoniak is voor het NSL van belang omdat het zowel een bron is voor secundair fijnstof als voor stikstofdepositie. Het NSL is erop gericht om overschrijdingen – voor wat betreft landbouw (PM10) en stedelijke knelpunten (NO2) – op te lossen. Maatregelen in het kader van het NSL kunnen ook een positief effect hebben op de ammoniakemissie. Vanuit de stikstofaanpak is aanvullend gebiedsgericht beleid voor de belangrijkste bronnen voor depositie op natuur nodig. Voor de gezondheid is aanvullend een aanpak van fijnstof nodig en reductie van emissies voor gebieden waar veel mensen zijn blootgesteld, dit krijgt vorm in het Schone Lucht Akkoord.

PBL waarschuwt: Nederlandse biodiversiteit in slechte staat

In de Natuurbalans 2009 waarschuwt het PBL dat er nog steeds een acuut probleem is in de bedreiging van soorten en habitattypen en dat er betere afspraken nodig zijn tussen het Rijk en de provincies. Voor natuur is de onderhandelingsruimte in gebiedsprocessen beperkt door gedetailleerde afspraken en randvoorwaarden vanuit zowel het Rijk als de provincies, waardoor weinig ruimte is voor doelen op gebiedsniveau.

Het PBL geeft aan dat de natuurkwaliteit is verbeterd en het natuurareaal is toegenomen, maar dat het tempo van natuuruitbreiding en de depositiedaling van stikstof de afgelopen jaren stagneert. Dit heeft nadelige gevolgen voor soorten. De Rode Lijsten waarop bedreigde soorten zijn opgenomen, zijn langer en 'roder' geworden. Dat betekent dat het aantal bedreigde soorten toeneemt en dat de soorten die op Rode Lijst staan nog steeds achteruitgaan. Sommige soorten staan op het punt uit Nederland te verdwijnen. Het ziet er volgens het PBL naar uit dat het doel van het rijksbeleid niet gehaald wordt. De depositie van stikstof in natuurgebieden is nog te hoog. Ook is de oppervlakte van en samenhang tussen natuurgebieden nog niet optimaal. De belangstelling voor particulier natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer blijft achter bij de verwachtingen.

Het PBL adviseert de kwetsbare natuur in grotere en robuustere gebieden onder te brengen. Ook is er een schaalsprong in duurzame landbouw nodig. Daarnaast is er aandacht nodig voor gebiedsprocessen, waar nog te vaak onduidelijkheid is over de onderhandelingsruimte met betrekking tot natuurdoelen, landbouw en recreatie. Volgens het PBL roept een te sterke focus op sectorale doelen weerstand op in gebieden. Het dwingende karakter van het Natura 2000-beleid kan inbreuk maken op eerdere afspraken en verwachtingen. Opgeroepen wordt om binnen gebiedsprocessen meer ruimte voor discussie te geven en opener en helderder met elkaar te communiceren.

Actieplan ammoniakemissie

In het voorjaar van 2009 gaat de minister van VROM in gesprek met Kamerleden over een 'actieplan ammoniakemissie'. In dit actieplan moeten de maatregelen worden beschreven waarmee Nederland de Europees vastgestelde NEC-plafonds van luchtkwaliteit haalt. Het actieplan komt in datzelfde jaar tot stand en functioneert als landelijk gedoogbeleid, waarbij bedrijven uitstel krijgen om te voldoen aan maximale emissiewaarden middels gedoogtermijnen. De reden hiervoor is dat het veel bedrijven niet lukt om tijdig emissiearme stallen te realiseren. Op 1 januari 2020 is de laatste termijn hiervoor afgelopen.

Uitspraak Raad van State 1 april 2009 en spoeddebat 9 april 2009

Op 1 april 2009 doet de Raad van State uitspraak in twee procedures gericht tegen vergunningen die op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 zijn verleend aan twee veehouderijen. In deze vergunning kwam de provincie tot het oordeel dat significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden zijn uitgesloten.

Aan deze beoordeling was ten grondslag gelegd dat de aangevraagde situatie niet leidt tot een toename ten opzichte van het op 1 oktober 2005 aanwezige bestaande gebruik. Dit is beoordeeld aan de hand van de op 1 oktober 2005 onherroepelijk geldende milieuvergunning. De Raad van State oordeelde dat onvoldoende is gemotiveerd waarom is uitgesloten dat de exploitatie van de veehouderij, afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten, geen significante gevolgen heeft voor het Natura 2000-gebied afgezet tegen de instandhoudingsdoelstellingen daarvan en vernietigde om die reden beide vergunningen.

In het daaropvolgende spoeddebat in de Tweede Kamer op 9 april 2009, stelt de minister van LNV dat de uitspraak van de Raad van State voor onduidelijkheid heeft gezorgd over hoe om te gaan met het bestaand gebruik. Kamerleden vragen zich af of de verleende vergunningen van voor en na de inwerkingtreding van de Natuurbeschermingswet 1998 in de toekomst wel stand zullen houden bij de Raad van State. De minister betoogt dat de Raad van State niet de bepaling over bestaand gebruik als onderdeel van de Natuurbeschermingswet 1998 in twijfel heeft getrokken en houdt eraan vast dat de beoordeling van bestaand gebruik moet plaatsvinden in het kader van de beheerplannen die in Natura 2000 worden opgesteld. Daarbij moet worden onderbouwd welk gebruik aanvaardbaar is in het licht van instandhoudingsdoelstellingen en maatregelen om ammoniakdepositie geleidelijk terug te brengen.

De minister zegt toe te onderzoeken welke ‘rek en ruimte’ er in de Natuurbeschermingswet 1998 kan worden gevonden, zonder de bedoeling van de wet uit het oog te verliezen: *“Laten wij kijken hoe wij, met instandhouding van de bedoeling van de wet, toch kunnen zorgen dat wij dingen gerealiseerd krijgen om de balans tussen economie en ecologie te handhaven”.*[79] Ook zegt de minister toe om uit te zoeken hoe in de rest van de Europese lidstaten wordt omgegaan met de begrippen significant en kritische depositiewaarde. In het debat komt aan de orde of de plannen van de minister wel juridisch houdbaar zijn; beheerplannen waar iedereen achter staat, zouden alsnog tekort kunnen schieten met het oog op de eisen van de Natuurbeschermingswet 1998.

In hetzelfde debat komt de minister van VROM aan het woord. Zij merkt op dat veehouders momenteel investeringen moeten doen in het kader van het actieplan ammoniakemissie. Hiervoor moeten vergunningen in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 worden afgegeven. Zij is in overleg met de minister van LNV om ervoor te zorgen dat deze vergunningverlening mogelijk blijft onder de Natuurbeschermingswet 1998 en dat er geen vertraging optreedt. Hierbij moet ook zo snel mogelijk duidelijkheid worden gegeven waar de boeren in het licht van de Natuurbeschermingswet 1998 aan moeten voldoen.

De minister van V&W geeft aan vooralsnog geen problemen te verwachten naar aanleiding van de uitspraak van de Raad van State, maar wel risico’s te zien in de toekomst. Er zou meer helderheid moeten komen over de Europese regelgeving, bijvoorbeeld met betrekking tot de interpretatie en toepassing van het begrip ‘significant’.

De minister stelt verder: *“Kortom, er zijn risico’s, die worden onderkend en daaraan wordt gewerkt. De effecten op de wegen kunnen met beheersplannen worden beheerst. Wij verwachten veel van het concretiseren van vage begrippen door de integratie in één wet van de drie bestaande natuurwetten (…) Op deze manier proberen wij te voorkomen dat het geschetste doemscenario werkelijkheid wordt.”*[80] De minister van V&W stelt dat de aanwezige bewindspersonen het met elkaar eens zijn over het vasthouden aan de natuurbeschermingsdoelen en dat hieraan niet wordt getornd of dat zij worden opgerekt.

[79] TK 2008-2009, Spoeddebat over milieuvergunningen voor veehouderijbedrijven, 9 april 2009, 75-5931.
[80] TK 2008-2009, Spoeddebat over milieuvergunningen voor veehouderijbedrijven, 9 april 2009, 75-5939.

Tegen het einde van dit debat dienen de Kamerleden Koopmans/Van der Vlies een motie in. In deze motie wordt gevraagd *"om het begrip bestaand gebruik passender te definiëren, zodat bedrijfs- en projectontwikkelingen die per saldo het milieu verbeteren, mogelijk zijn (zoals bij wegen die vallen onder het NSL) met behoud van de doelstellingen van de Nb-wet, en indien hiervoor zo nodig wetswijzigingen door te voeren."* Deze motie wordt op 3 juni 2009 aangenomen door de Tweede Kamer.

Rapport Adviesgroep Huys

In mei 2009 krijgt de Adviesgroep Huys de vraag om de mogelijke 'rek en ruimte' binnen nationale en Europese regelgeving op het gebied van het vastzittende ammoniak-/Natura 2000-dossiers te zoeken. Binnen vier weken moet de adviesgroep met een rapport komen. Hiervoor was de volgende opdracht geformuleerd: *"Hierbij verzoek ik u om onderzoek te verrichten naar de mogelijke 'rek en ruimte' binnen de nationale en Europese regelgeving met betrekking tot de bescherming van gebieden, waardoor (bedrijfsmatige) activiteiten in en rondom Natura 2000-gebieden door kunnen gaan, zonder dat daarmee de realisering van de doelstellingen van de regelgeving in gevaar wordt gebracht."*[81]

De adviesgroep stelt in het rapport dat de vraag in het geval van een herstelopgave niet gericht moet zijn op 'rek en ruimte', maar op 'sanering en herstel': *"Uitsluitend kan dan aan de orde zijn de vraag of bepaalde ontwikkelingen en bedrijfsmatige activiteiten acceptabel zijn wanneer zij gelijktijdig en in samenhang met verbeteringsmaatregelen worden gerealiseerd."* (p. 4).

De adviesgroep adviseert om naar voorbeeld van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) een programma op te stellen waarbij herstelmaatregelen samengaan met vervuilende handelingen onder de voorwaarde van verzekerd herstel op de langere termijn, een programma *"waarin enerzijds (generieke of specifieke) maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit worden vastgelegd en anderzijds ruimtelijke ontwikkelingen worden genoemd die op zichzelf bezien de luchtkwaliteit verslechteren, doch in combinatie met de maatregelen toch acceptabel zijn."* (p. 4). Door op deze manier te werken, wordt voorzien dat er niet in strijd met de Habitatrichtlijn wordt gehandeld omdat in het beoogde plan of programma – in het rapport ook Natura 2000/ontwikkelingsplan genoemd – de herstelmaatregelen en de nieuwe ontwikkelingen of activiteiten die mogelijk worden geacht, beschreven moeten worden.

De Adviesgroep Huys wijst erop dat er een wettelijke verplichting bestaat om de in het Natura 2000/ontwikkelingsplan genoemde maatregelen tijdig uit te voeren. Daarnaast vindt de adviesgroep dat heroverwogen moet worden of de kritische depositiewaarde in alle gevallen de enige juiste en absolute indicator is voor de invulling van een gunstige staat van instandhouding, zoals bedoeld in de Habitatrichtlijn. Ook wordt geadviseerd dat er per gebied een programma kan worden opgesteld, waarin staat welke 'dynamische ontwikkelingen' mogelijk worden geacht die tijdelijk tot extra depositie leiden, maar op termijn geen significant effect hebben. Plaatselijk mogen ook ammoniakemissies als gevolg van ontwikkelingen plaatsvinden, als er tegelijkertijd ook plaatselijk maatregelen worden genomen om de emissie te beperken.

De voorgestelde programmatische benadering zou aansluiten bij de beleidspraktijk op regionaal niveau, waar instandhoudingsdoelstellingen per gebied worden bepaald, generieke en specifieke maatregelen één pakket vormen, ex-ante evaluaties op instandhoudingsdoelstellingen plaatsvinden en een monitoringssysteem en afsprakenkader inzicht geven in de ontwikkeling van natuurwaarden en ammoniakemissies.

In het licht van de Natuurbeschermingswet 1998 adviseert de adviesgroep om een nieuw hoofdstuk of onderdeel aan de wet 1998 toe te voegen, waarin een gebiedsgericht programma of plan (een combinatie van maatregelen en projecten) wettelijk geregeld wordt.

[81] Rapport Adviesgroep Huys, p. 13

Amendement Samsom en Koopmans voor opname PAS in Crisis- en herstelwet

Op 17 november 2009 dienen Tweede Kamerleden Samsom en Koopmans een amendement in op het wetsvoorstel 'Regels met betrekking tot versnelde ontwikkeling en verwezenlijking van ruimtelijke en infrastructurele projecten (Crisis- en herstelwet)'. Op 18 november 2009 wordt dit amendement door de Tweede Kamer aangenomen als onderdeel van de Crisis- en herstelwet. Het amendement betreft de toevoeging van een sub-paragraaf 'Programmatische aanpak vermindering stikstofdepositie'.

In het amendement wordt in artikel 19kg Natuurbeschermingswet 1998 een gezamenlijke opdracht geformuleerd voor de ministers van VROM, V&W en EZ om een programma vast te stellen dat alleen betrekking heeft op Natura 2000-gebieden: *"ter vermindering van de stikstofdepositie, afkomstig van in Nederland aanwezige bronnen, in de in het programma opgenomen Natura 2000-gebieden, met het oog op de realisatie van de instandhoudingsdoelstelling, bedoeld in artikel 10a, tweede lid."*

Over de doelstelling zijn de indieners in de toelichting duidelijk: *"de depositie zal moeten worden verminderd, om de natuurdoelen [van Natura 2000] te realiseren en ruimte te bieden voor economisch en cultureel relevante activiteiten".* Er wordt gekozen voor een programmatische aanpak, zoals aanbevolen door de Adviesgroep Huys (juni 2009). In het beoogde programma moeten de betrokken overheden afspraken maken over de inzet van instrumenten ter reductie van stikstofdepositie. Er wordt ingezet op zowel maatregelen van bestuursorganen van het Rijk (art. 19kh-lid 3a) als gebiedsgerichte maatregelen (art. 19kh-lid 3c). Maatregelen van het PAS zouden moeten voorzien in het nakomen van Europese richtlijnen (art. 19kh-lid 3b).

De indieners stellen voorop dat sturing op natuurdoelen op gebiedsniveau blijft. Het beheerplan blijft centraal staan als instrument waarmee op gebiedsniveau wordt aangegeven hoe en in welk tijdsbestek de instandhoudingsdoelstellingen moeten worden gerealiseerd. Een programmatische aanpak voegt hieraan toe dat de effecten van andere maatregelen die bijdragen aan de reductie van de stikstofdepositie, maar niet zijn opgenomen in het beheerplan, bij de realisering van de instandhoudingsdoelstelling worden betrokken, bijvoorbeeld maatregelen op Rijksniveau en provinciaal niveau. In het kader van de programmatische aanpak moeten de effecten van de maatregelen op specifieke Natura 2000-gebieden worden aangegeven en opgenomen in het beheerplan. Het programma wordt op Rijksniveau in overleg met de provincies vastgesteld. Provincies houden een belangrijke rol: Gedeputeerde Staten zijn het bevoegd gezag voor het vaststellen van een beheerplan waar de doelen met betrekking tot stikstofdepositie in opgenomen zullen worden. Als het beheerplan van een Natura 2000-gebied is vastgesteld door Gedeputeerde Staten, dient de voordracht van opname van het gebied in het programma te gebeuren door de desbetreffende Gedeputeerde Staten.

In de opdracht voor het programma laten de indieners in beginsel ruimte voor een precieze invulling van de doelstellingen van het programma per gebied: *"een ambitieuze en realistische daling (…) van de stikstofdepositie in het Natura 2000-gebied"* (art. 19kg, lid 3). Ook voor het tijdpad waarin de desbetreffende doelen behaald dienen te worden, wordt ruimte gelaten: *"realisatie binnen afzienbare termijn van de instandhoudingsdoelstelling in dat gebied"* (art. 19kg, lid 3).

In de toelichting stellen de indieners dat de doelstelling erop is gericht dat *"op een gegeven moment de goede staat van instandhouding gehaald wordt",* maar dat er wel *"een termijn"* opgenomen moet worden waarbinnen dit doel bereikt zal zijn. De minimumvereisten van de inhoud van het programma, voor Natura 2000-gebieden waarop het van toepassing is, houden in:

- Een beschrijving van de huidige toestand;
- Een beschrijving van de autonome ontwikkelingen en de effecten daarvan, positief of negatief, op de stikstofdepositie;
- De te realiseren doelstelling ten aanzien van de stikstofdepositie;
- Wijze en frequentie van rapportage over voortgang en uitvoering van maatregelen en de effecten daarvan op de depositie.

De indieners van het amendement laten in de ontwikkelfase van het programma ruimte voor de vraag welke indicatoren, die een betrouwbaar beeld geven van het herstel van de natuur en de staat van instandhouding, moeten worden gebruikt voor de formulering van de doelstelling per gebied. In het programma dienen ook uitgangspunten geformuleerd te worden voor de ontwikkelruimte die als gevolg van de maatregelen ontstaat en de toedeling van die ruimte aan handelingen in en buiten de in het programma opgenomen Natura 2000-gebieden (art. 19kh-lid 4). De indieners stellen in de toelichting op dit lid dat door de 'te realiseren' reductie van de stikstofdepositie er in een gebied ruimte kan ontstaan om stikstof-veroorzakende activiteiten toe te staan en dat dit zonder de programmatische aanpak niet mogelijk zou zijn.

In het amendement wordt niet expliciet gemaakt in welk stadium van de maatregelen de ontwikkelruimte en toedeling aan handelingen dienen te worden vastgesteld: of dit voor, tijdens of na daadwerkelijke realisatie van stikstofreducerende maatregelen mag plaatsvinden. Wel wordt in het amendement gesteld*: "In het programma kunnen projecten worden beschreven of genoemd waarvan op grond van een passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat, mede in het licht van de ontwikkelingsruimte die ontstaat als gevolg van de maatregelen, bedoeld in het derde lid, onderdeel a, zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet zullen worden aangetast"* (art. 19kh-lid 5). Dit voorziet in de mogelijkheid van toedeling van ontwikkelingsruimte die wordt gecreëerd via Rijksmaatregelen, aan projecten die gebiedsoverstijgend zijn.

Wat betreft het tijdpad wordt in het amendement opgenomen dat uiterlijk vier maanden na inwerkingtreding van de Crisis- en herstelwet een voorlopig programma wordt vastgesteld ter vermindering van de stikstofdepositie. Binnen twee jaar na inwerkingtreding van de wetswijziging moet het programma worden vastgesteld. Het programma zal dan na drie jaar kunnen worden geëvalueerd. Elke zes jaar dient een nieuw programma vastgesteld te worden.

Rapport IBO Natuur

In het voorjaar van 2010 verschijnt de eindrapportage van de werkgroep IBO Natuur[82]. Deze rapportage geeft advies over het biodiversiteitsbeleid in Nederland. Aanleiding voor de rapportage zijn de zorgen vanuit de EU dat het Nederland niet gaat lukken om de internationale afspraak na te komen dat er na 2010 geen achteruitgang van biodiversiteit zal plaatsvinden. Deze afspraak was geformuleerd in de Convention on Biological Diversity (CBD) van de VN uit 1993. Ook het PBL had dit in de Natuurbalans van 2009 geconstateerd. Nederland had zelf in 2000 als nationaal beleidsdoel gesteld om in 2020 de condities voor instandhouding van alle in 1982 in haar natuur voorkomende soorten zeker te hebben gesteld.

De werkgroep IBO Natuur constateert dat de positieve trends in biodiversiteit onvoldoende zijn en dat de geplande ontwikkelingen niet altijd even doelmatig zijn en niet snel genoeg gaan om de gestelde doelen tijdig te realiseren. De Monitor Duurzaam Nederland 2009 constateert dat landbouw, verstedelijking en de mede hierdoor ontstane versnippering van leefgebieden belangrijke oorzaken zijn van verlies van habitats. Volgens de werkgroep hebben maatschappelijke keuzes in de afgelopen jaren niet altijd ten gunste van natuur en landschap uitgepakt, omdat deze laatste categorieën minder goed in economische waarde uit te drukken zijn. De EHS en Natura 2000 worden als sterke concepten gezien om het verlies van biodiversiteit tegen te gaan. Voor het realiseren van de doelstellingen van biodiversiteit binnen de EHS-gebieden (inclusief Natura 2000-gebieden) worden zowel op korte als op lange termijn te weinig financiële middelen beschikbaar gesteld, aldus de werkgroep. Tot 2018 wordt het tekort op € 2,5 miljard geraamd. Voor de periode hierna zou het tekort op investeringen in milieucondities € 1,8 miljard bedragen en het structurele tekort op beheer jaarlijks € 103 miljoen.

[82] IBO staat voor Interdepartementaal Beleidsonderzoek.

De werkgroep adviseert om in het natuurbeleid meer uit te gaan van de 'natuurlijke eigen dynamiek van ecosystemen'. Bij de realisatie van de EHS moet ook meer nadruk liggen op de robuustheid en ruimtelijke samenhang. De werkgroep adviseert ook dat natuurdoelstellingen niet alleen van de intrinsieke waarde van natuur moeten uitgaan, maar ook van 'utilitaire waarden' van de natuur.

De EHS zou passend herijkt moeten worden, zodat deze beter samenhangt met de bestaande ruimtelijke omgeving. Kwaliteit zou boven kwantiteit aan natuur moeten gaan in de EHS. Verder geeft de werkgroep aan dat de instandhoudingsdoelen minder statisch moeten worden geformuleerd en flexibeler zouden moeten worden uitgewerkt. Ook adviseert de werkgroep een gebiedsgerichte aanpak van biodiversiteitsherstel omdat deze kansen biedt om het behoud en de versterking van natuurwaarden in samenhang te bezien met maatregelen uit andere beleidssectoren zoals economische ontwikkeling, landbouw en water.

In de reactie op het rapport zegt de minister van LNV aanknopingspunten te zien, ook in relatie tot het advies van de Adviesgroep Huys. De visie van de minister op biodiversiteit is dat dit niet ten koste mag gaan van andere ontwikkelingen: *"Het is belangrijk dat kwetsbare natuur beschermd wordt. Maar dan wel op zo'n manier dat er ruimte voor andere gebruiksfuncties behouden blijft of ontstaat. Door zorgvuldig te kiezen waar we de natuurdoelen willen realiseren en in welk tempo, kunnen we voorkomen dat Nederland op slot gaat."*[83] Een programmatische aanpak van stikstof wordt hierbij door de werkgroep als voorbeeld genoemd.

VPAS

Op 31 maart 2010 wordt de opdracht voor het PAS opgenomen in de gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998. Op dat moment ligt er een wettelijke opdracht om binnen vier maanden met een voorlopig Programma Aanpak Stikstof (VPAS) te komen en binnen twee jaar met een definitief PAS (DPAS). In juni 2010 stemt de Tweede Kamer in met het VPAS. Het VPAS is een eerste schets voor het definitieve PAS dat:

- Inzicht geeft in de stikstofproblematiek per Natura 2000-gebied,
- Richting geeft aan de invulling van ontwikkelruimte van economische activiteiten,
- Kaders biedt voor de besluitvorming over ontwikkelruimte,
- En – in combinatie met herstelstrategieën – richting geeft aan het opstellen van de beheerplannen.

In het VPAS wordt gesteld dat het nog *geen* oplossing biedt voor de volgende onderwerpen:

- Het verlenen van vergunningen. Vergunningverlening vraagt om een zorgvuldig proces. Een onderbouwing op basis van het VPAS alleen is slechts mogelijk wanneer de lokale herstelstrategieën compleet zijn. Dit kan afhankelijk van de aanwezige habitattypen in meer of mindere mate het geval zijn.
- Gebiedsgericht zijn nog niet alle knelpunten in beeld en oplosbaar. De gebiedspecifieke informatie is nog niet in alle gevallen beschikbaar.
- Niet voor alle gebieden zijn op dat moment al herstelstrategieën beschikbaar, evenals de rekentool. Dit bemoeilijkt het opstellen van een stikstofparagraaf in de beheerplannen.

Na de vaststelling van het VPAS kon worden gestart met de zogeheten 'gebiedsfase' voor de planuitwerking van het PAS, om een helder beeld te krijgen van de stikstofproblematiek per gebied, de benodigde maatregelen en de ruimte voor economische ontwikkelingen.

[83] Kamerbrief, Eindrapportage van de werkgroep IBO Natuur Interdepartementaal beleidsonderzoek, 2008-2009, nr. 2, 2-3-2010, p. 9.

Kabinet Rutte-I en II: 'rek en ruimte' gezocht – bezuinigingen en decentralisatie

Bezuiniging van € 600 miljoen op natuurbeleid en herijking EHS

Op 30 september 2010 presenteert het kabinet-Rutte-I zich met het regeerakkoord 'Vrijheid en Verantwoordelijkheid'. Nederland bevindt zich op dat moment midden in de economische crisis, waarbij fors bezuinigd wordt op de rijksbegroting. Het kabinet geeft aan goed natuurbeheer en het op peil houden van biodiversiteit belangrijk te vinden. Er wordt toegezegd om met het PAS door te gaan, en om voor 2018 een herijkte EHS te realiseren. Over de omgang met Natura 2000- en EHS-gebieden staat het volgende in het regeerakkoord: *"Bij de uitvoering van de opgaven voor de EHS en Natura 2000 worden ruimte en toekomstperspectieven voor ondernemers zoveel mogelijk meegewogen. De rek en ruimte binnen de toepasselijke Europese richtlijnen worden optimaal benut. Uitgangspunten voor de EU-richtlijnen zijn dat economie en ecologie in evenwicht zijn en dat maatregelen haalbaar en betaalbaar moeten zijn. Nationale koppen op de Europese regelgeving worden opgespoord en verwijderd."*[84]

Het natuurbeleid moet goedkoper en efficiënter worden door in te zetten op Natura 2000 en de Kaderrichtlijn Water, waarbij het kabinet aan internationale verplichtingen is gehouden.[85] Het kabinet kondigt een bezuiniging van € 600 miljoen aan op het natuurbeleid, wat een bezuiniging van 60% van de middelen voor natuurbeleid inhoudt en neemt zich voor om het natuurbeleid verder naar provincies te decentraliseren. De naam 'natuur' komt met de aantreding van het kabinet niet meer voor in de naam van een ministerie. Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit gaat samen met het ministerie van Economische Zaken op in het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I).

Het kabinet-Rutte-I stelt in 2010 ook de doelstelling voor het reduceren van de stikstofdepositie bij. Bij de vaststelling van de Wet Inrichting Landelijke Gebied (Wilg) in 2006 spraken Rijk en provincies nog af de stikstofdepositie in de EHS tot 2030 zo ver omlaag te brengen, dat deze geen knelpunt meer zou vormen voor de natuur. In 2010 wordt deze afspraak door het kabinet geschrapt, terwijl nog maar 5% van de in het plan afgesproken depositiedaling sinds 2007 is bereikt.[86] De WUR concludeert in 2015 dat de bezuinigingen op natuur niet alleen een financiële achtergrond hebben in het licht van de economische crisis, het nieuwe kabinet zou ook de belemmeringen voor ondernemers voortkomend uit het natuurbeleid willen verminderen.

De toenmalige staatssecretaris stelt achteraf dat hij met dezelfde voorstellen zou zijn gekomen als hij geen bezuinigingsopdracht had gehad: "*de natuur is de laatste jaren wel erg veel van de politiek geworden en van de grote organisaties als Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten. Natuur moet weer van mensen worden*."[87] Met het aantreden van het kabinet-Rutte-I vond een 'drastische omslag' in het natuurbeleid plaats.[88] Onderzoekers van de WUR waren verbaasd dat beleid dat zo stevig was verankerd en goed gefinancierd was, in een korte tijd kon omslaan naar een beleid met forse bezuinigingen en meer ruimte voor economische belangen.

Volgens de onderzoekers was deze omslag mede mogelijk doordat het debat over natuurbeleid nu niet via vergaderzalen of de vakpers werd gevoerd, maar via de populaire media. Met de bezuinigingen en het opschorten van de implementatie van het afgesproken beleid werd volgens de onderzoekers de *"bodem onder het sociale contract weggeslagen dat het natuurbeleid in Nederland zo lang had gekenmerkt en waarvan natuurbeheerders dachten dat dit zo stabiel was."*

84 Regeerakkoord Rutte-I, p. 14.
85 WUR (2015), p. 20.
86 CBS, PBL en WUR, *Voortgang vermindering knelpunten depositie, 2006-2012,* Den Haag (2013).
87 Trouw, 'CDA wil al jaren draai geven aan Nederlands natuurbeleid', 22-03-2011.
88 A. Buijs, T. Matthijssen, B. Arts, in Land Use Policy, Vol. 38, 676-684.

Bestuursakkoord Natuur (2011)

In 2011 wordt het bestuursakkoord Natuur gesloten tussen het Rijk en het IPO, waarin de decentralisatie en aangekondigde bezuinigingen worden uitgewerkt. Het bestuursakkoord kwam mede tot stand uit onvrede over de ontstane situatie na invoering van de Wet Inrichting Landelijke Gebied (Wilg). Het Rijk had namelijk nog direct invloed op de uitvoering van het natuur- en landschapsbeleid via sectoraal beleid en via bepalingen in wetten en andere kaders. In 2011 was er bij provincies een sterke behoefte om het natuurbeleid meer zelf vorm te geven.

In het bestuursakkoord Natuur wordt afgesproken dat provincies verantwoordelijk worden voor het natuurbeleid en dat het Rijk verantwoordelijk blijft voor kaderstelling en het voldoen aan internationale verplichtingen. Provincies krijgen vrijheid in de uitvoering en de vrijheid om zelf ambities en doelen op het gebied van natuurbeleid te bepalen. Het rijksgeld voor natuur wordt voortaan in het provinciefonds gestort, waardoor de directe verticale verantwoording voor de besteding van deze gelden vanuit de provincies naar het Rijk komt te vervallen. Met de decentralisatie van het natuurbeleid wordt de Dienst Landelijk Gebied opgeheven.

De centrale ambities in het bestuursakkoord zijn het realiseren van de EHS ter bevordering van de biodiversiteit, het halen van internationale natuurdoelen en het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid bij de natuur. Samen met het akkoord wordt ook de EHS herijkt, met een gereduceerde uitbreiding van 275.000 naar 125.000 ha. De EHS wordt verkleind van ca. 700.000 naar 600.000 ha. Ook komen de robuuste verbindingszones te vervallen. De termijn van de ontwikkelopgave van 40.000 ha in te richten natuur en 17.000 ha op te kopen natuur wordt in 2021 gelegd.

De Commissie-Jansen constateert in 2012 dat op grond van de beschikbare financiële middelen voor het natuurbeleid provincies niet in staat zouden zijn om aan afspraken uit het bestuursakkoord van 2011 te voldoen. Ook kon daarmee niet worden voldaan aan de maatregelen voor het te realiseren PAS. Nederland zou daarmee haar internationale verplichtingen niet kunnen nakomen.[89]

Na de val van het kabinet in april 2012, wordt met het zogenoemde Lenteakkoord € 200 miljoen extra voor natuurbeleid bestemd om de bezuiniging van € 600 miljoen deels te compenseren. Het kabinet-Rutte-II handhaaft in het regeerakkoord in oktober 2012 de extra jaarlijkse investering van € 200 miljoen voor het natuurbeleid en de oorspronkelijke decentralisatieplannen. Het kabinet zet ook in op beleidsvernieuwing. Natuurwinst moet gelijk opgaan met het verzilveren van het belang voor andere maatschappelijke sectoren zoals economie, gezondheid en veiligheid. Het maatschappelijk zelforganiserend vermogen moet daarbij zoveel mogelijk ruimte krijgen.

Natuurpact en Natuurnetwerk Nederland (2013)

In 2013 sluiten het Rijk en de provincies het Natuurpact. Hierin worden aanvullende afspraken gemaakt en afspraken uit het akkoord van 2011 herijkt. De EHS krijgt de naam Natuurnetwerk Nederland (NNN). In het Natuurpact wordt afgesproken dat naast de vaste jaarlijkse extra investering van € 200 miljoen in natuurbeleid ook de ontwikkelopgave voor het Natuurnetwerk wordt verdubbeld, naar 80.000 ha. Het agrarisch natuurbeheer buiten de EHS, en daarmee het hele stelsel, wordt overgeheveld naar de provincies. De doelen uit het Natuurpact laten een omslag zien in het natuurbeleid, waarbij de economie en het maatschappelijk welzijn in toenemende mate centraal staan.[90] Een sterke natuur wordt van waarde geacht voor een aantrekkelijk economisch vestigingsklimaat, terwijl via het PAS ook wordt geprobeerd om extra te investeren in natuurkwaliteit.[91] In het kader van het PAS wordt er ook meer nadruk gelegd op Natura 2000-gebieden en een gebiedsgerichte aanpak van natuurcondities.

---

89 Commissie Jansen I, *'Provincies, natuurlijk…! Advies aan het Interprovinciaal Overleg over de uitwerking van het 'Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur'.* Voorstel voor een verdeling van de Ontwikkelopgave Natuur en de daarvoor beschikbare gronden', 2012.

90 WUR Rapport, Vernieuwingen in Provinciaal Beleid, 2015, p. 7.

91 Ibid., p. 51.

Afgesproken wordt dat in 2027 de ambities uit het Natuurpact moeten zijn verwezenlijkt en daarmee wordt ook de ontwikkelopgave van het Natuurnetwerk van 2021 naar 2027 verlegd. Het PBL zal elke drie jaar de afspraken uit het Natuurpact evalueren. Dit gebeurt voor de eerste keer in 2016. In 2015 publiceert de WUR hierover een vooronderzoek. Op het gebied van biodiversiteit wordt het provinciale beleid getoetst aan Europese doelen zoals die in de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water vermeld staan. Tussen de provincies zijn verschillen zichtbaar in hoe provinciaal natuurbeleid na 2013 is ontwikkeld en uitgevoerd. Ook de herijking van het EHS/Natuurnetwerk en de vormgeving van ex-EHS-gebieden worden verschillend ingevuld. Volgens het WUR-rapport 2015 blijft in het nieuwe provinciale natuurbeleid de belangrijkste natuurbeleidsstrategie vanaf begin jaren '90 gehandhaafd; een netwerk van nieuwe natuurgebieden en agrarisch natuurbeheer.[92] Niet alle provincies hebben enkel biodiversiteit als doel bij het Natuurnetwerk. Het wordt ook gebruikt als instrument om meer ontwikkelingsruimte voor de agrarische sector te realiseren en recreatie en vrijetijdsbesteding te stimuleren.[93]

Op basis van de aanvullende investering in het natuurbeleid adviseert de Commissie-Jansen in 2013 tot een verdeling van de gelden onder de provincies voor het vast te stellen PAS. Anders dan in 2012 concludeert de commissie dat op basis van de aanvullende natuurinvesteringen van het kabinet-Rutte-II nu wel de financiële middelen voor provincies beschikbaar zijn om uitvoering te geven aan de maatregelen in het PAS. De commissie stelt dat de verplichtingen voortvloeiend uit het PAS nu vrijwel geheel kunnen worden waargemaakt. Dit geldt mits de maatregelen ook daadwerkelijk worden gerealiseerd.

Rijksnatuurvisie 2014: een nieuwe visie op natuurbeleid

In de *'Rijksnatuurvisie 2014,* Natuurlijk verder' presenteert het kabinet op hoofdlijnen de visie op het natuurbeleid voor de komende tien jaar. Het kernpunt van de visie is dat natuur een plek midden in de samenleving moet krijgen. Het kabinet zoekt naar zogeheten natuurcombinaties, waarmee economie én biodiversiteit zijn geholpen. In de Natuurvisie is onderscheid gemaakt tussen het 'fundament', gericht op de bescherming en de ontwikkeling van natuur door de provincies, en het aanvullende 'bouwwerk', gericht op het duurzaam benutten van natuur.

Een belangrijke onderliggende visie is dat natuurbeleid zich meer zou moeten richten op natuurlijke processen en landschapsschaal in plaats van op het behoud van specifieke soorten en habitats, zonder daarmee aan internationale en Europese afspraken voorbij te gaan. Door het natuurbeleid te 'bevrijden van de neiging tot detaillering' zouden er betere kansen ontstaan voor een sterke natuur en een 'meer ontspannen samengaan van maatschappelijke en economische ontwikkelingen'. De overheid zou vooral een voorwaardenscheppende en stimulerende rol op zich moeten nemen en een grotere rol moeten laten aan de samenleving voor het streven naar sterke natuur. De Rijkoverheid spreekt ook de wens uit om op een hoger schaalniveau te kunnen sturen op Natura 2000-doelen, bijvoorbeeld op biografisch niveau. Gesteld wordt dat dit punt, samen met de wens tot de focus op natuurlijke processen, zal worden aangekaart bij de Europese Commissie en in Europees verband ter discussie zal worden gesteld.

In de Rijksnatuurvisie 2014 wordt natuur als een relatief begrip beschouwd; natuur betekent voor iedereen iets anders. Er wordt gesteld dat het toenemende besef van het belang van biodiversiteit en duurzaamheid een belangrijke drijfveer is achter de herwaardering van natuur in de samenleving. Nederland heeft tot nu toe de achteruitgang van biodiversiteit kunnen remmen, maar er moet nog veel gebeuren. Er moet natuur tot stand worden gebracht die solide is en waarvoor maatschappelijk draagvlak aanwezig is. Ook moet het 'maatschappelijk rendement' op natuur worden verhoogd: natuur moet beter voorzien in maatschappelijke behoeften.

[92] Ibid. p. 9.
[93] Ibid., p. 29.

Evaluatie implementatie Natura 2000

In 2011 wordt de implementatie van Natura 2000 in Nederland geëvalueerd door het Ministerie van EL&I. Deze evaluatie wordt uitgevoerd naar aanleiding van het regeerakkoord van het kabinet-Rutte-I in 2010 en de daaropvolgende motie Van der Staaij die vraagt om onderzoek naar eventuele Nederlandse *"koppen en rek en ruimte in de Natura 2000-implementatie".* Een rapport uit 2010 van natuur- en milieu-instituut Iquatro over bovenmatig veel Nederlandse koppen op Natura 2000-beleid, leidde ook tot vragen onder Kamerleden.[94]

Mede op basis van consultatie van de Europese Commissie, is de conclusie van de evaluatie van het Ministerie van EL&I dat de Nederlandse implementatie van de Europese richtlijnverplichtingen grotendeels *niet* strenger is dan de richtlijnen vereisen.[95] Een reviewcommissie van hoogleraren bevestigt dit. Naar het oordeel van deze commissie is Nederland zeker niet het 'braafste jongetje van de klas'. Zo staat Nederland bijna onderaan in de rangorde waar het gaat om gebieden die zijn aangemeld onder de Habitatrichtlijn en ook het aantal aangemelde kleine gebieden is relatief laag in vergelijking met andere landen. Ook kan niet worden geconcludeerd dat Nederland meer hersteldoelstellingen voor gebieden heeft opgenomen dan noodzakelijk volgens de Habitatrichtlijn.

De ongunstige staat van instandhouding van veel habitattypen en soorten in Nederland zorgt voor een grote herstelopgave. In weinig gebieden kan worden volstaan met behoudsopgaven. Hier komt bij dat in Nederland gebruik wordt gemaakt van strategisch lokaliseren: in sommige gebieden waar de staat van instandhouding al goed is en relatief eenvoudig verder te verbeteren is, wordt juist ingezet op hogere doelen om vervolgens te volstaan met een behoud in gebieden waar de opgave lastiger te realiseren is. De reviewcommissie stelt dat elementen die niet expliciet in de Europese richtlijnen staan, maar wel door Nederland worden gehanteerd, juist nodig zijn om de Europese doelstellingen te halen, efficiënt en kosteneffectief te werken en om rekening te houden met sociaaleconomische belangen. Hieronder vallen naast het strategisch lokaliseren van gebiedsdoelstellingen ook het concretiseren van doelstellingen en het werken met beheerplannen.

Reflectie op opdracht PAS en decentralisatie natuurbeleid (2008-2014)

De aanloop naar het amendement voor het PAS (2008-2009) werd gekleurd door twee belangrijke factoren:

- De Europese verplichting om voor 2010 de definitieve aanwijzingsbesluiten voor de Natura 2000-gebieden vast te stellen.
- De politieke druk om beleid vast te stellen waardoor vergunningverlening voor economische ontwikkelingen niet op slot zou gaan in het licht van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Habitatrichtlijn. Het begin van de economische crisis in 2008 versterkte dit gevoel van urgentie.

Om zowel aan de Europese verplichtingen te voldoen als economische ontwikkelingsruimte te blijven garanderen, werd advies gevraagd aan respectievelijk de Taskforce Trojan en de Adviesgroep Huys. Hierbij stond het zoeken naar 'rek en ruimte' in de Europese regelgeving centraal.

Voor de beleidsfilosofie achter het PAS waren de adviezen van de Taskforce Trojan en de Adviesgroep Huys belangrijke pijlers. Zowel Trojan als Huys werden gezien als gezaghebbende experts op het gebied van het (Europees) landbouwbeleid. De Taskforce Trojan legde met name de nadruk op de grotere omvang van de stikstofproblematiek dan alleen de gevolgen van ammoniakemissies en deed aanbevelingen om naar het voorbeeld van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) een fasering van de te nemen maatregelen te onderzoeken en de gang naar de rechter van belanghebbenden zoveel mogelijk te voorkomen.

---

[94] Iquatro, Natura 2000: Europese verplichtingen en Nederlandse koppen, vergelijking van aanmeldingsgegevens in het kader van de Habitatrichtlijn met de Nederlandse instandhoudingsdoelstellingen, 2010.

[95] Implementatie Natura 2000 in Nederland, Analyse naar aanleiding van het regeerakkoord en de motie Van der Staaij c.s. naar nationale koppen, rek en ruimte in de Natura 2000-implementatie, EL&I, 2011.

Deze punten zouden later belangrijke uitgangspunten van het PAS worden. Trojan had ook een vooruitziende blik voor de periode na de afschaffing van het melkquotum in 2015. In zijn optiek moest er beleid worden ontwikkeld ten aanzien van stoppers in de agrarische sector enerzijds en bedrijfsontwikkeling binnen de milieugrenzen anderzijds.

De Adviesgroep Huys ging verder op de fasering die door Trojan werd aanbevolen en deed daarnaast aanbevelingen voor een programmatische en een gebiedsgerichte aanpak waarbij economische ontwikkelingen en herstelmaatregelen konden samengaan. Zowel deze programmatische als gebiedsgerichte aanpak komen later in het PAS terug. Hierbij moet worden opgemerkt dat de gebiedsgerichte aanpak in het rapport van de Adviesgroep Huys was gericht op specifieke gebieden waar de spanning tussen ontwikkelingen en natuur hoog opliepen. In het advies werd niet opgenomen dat dergelijk beleid de basis van landelijk beleid zou moeten worden.

Na het uitkomen van het advies van de Adviesgroep Huys werd getracht om de adviezen van Trojan en Huys te vertalen in een voorstel voor een programmatische aanpak van de stikstofproblematiek. Vanuit twee toenmalige coalitiepartijen werd in november 2009 voorgesteld om de benodigde wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 mee te nemen in het lopende wetgevingstraject voor de Crisis- en herstelwet. Dit leidde ertoe dat de wijziging van de Natuurbeschermingswet al op 1 april 2010 in werking kon treden.

De bezuiniging op natuur van 60% onder het kabinet-Rutte-I had een grote impact op het Nederlandse natuurbeleid. De EHS werd verkleind en de budgetten voor natuurbeheer werden teruggeschroefd. Dit, terwijl in de Natuurbalansen herhaaldelijk werd gewaarschuwd voor de slechte staat van de natuur in Nederland. Enerzijds moet deze bezuinigingsopgave gezien worden in het licht van de omvangrijke bezuinigingsopgave waarmee Nederland midden in de crisis werd geconfronteerd. Anderzijds komt in gesprekken met betrokkenen het beeld naar voren dat er ook een inhoudelijke wens vanuit het kabinet was om na jaren van forse natuurinvesteringen een stap terug te doen in de natuurambities.

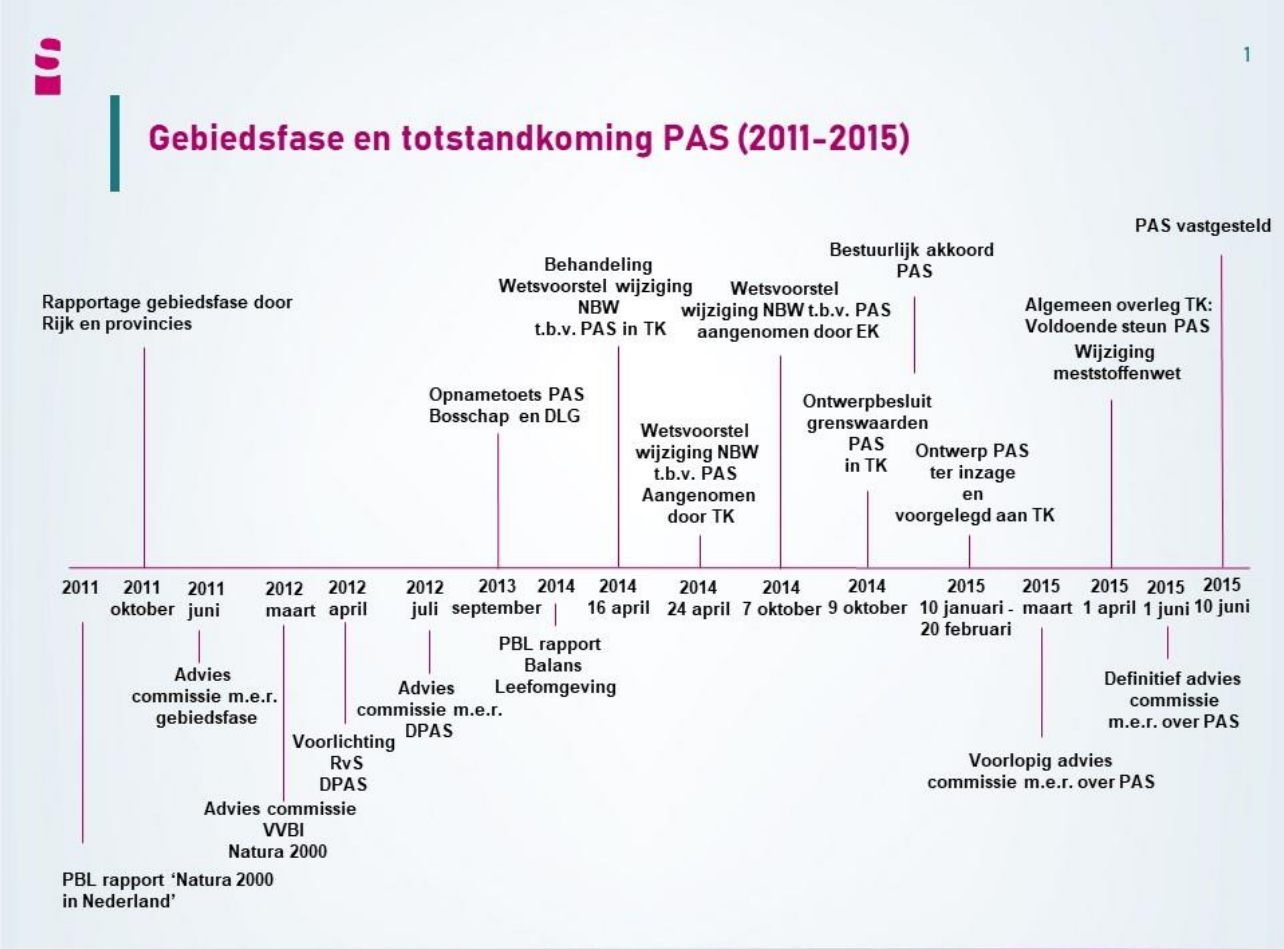
Daarnaast is gebleken dat de decentralisatie van het natuurbeleid in 2011 een nadrukkelijke wens vanuit de provincies was om hun positie in het ruimtelijk domein te versterken. Provincies gaven aan dat zij goed in staat waren om zelfstandig uitvoering te geven aan het natuurbeleid, inclusief het PAS dat later zou worden geïmplementeerd. De bezuinigingen op het natuurbeleid onder het kabinet-Rutte-I betekenden echter wel een verschuiving in het perspectief op de te realiseren opgaven in het natuurbeleid. Zo concludeerde de Commissie-Jansen in 2012 dat met de beschikbare gelden de maatregelen uit het PAS niet gerealiseerd konden worden, en dat daarmee niet meer aan internationale verplichtingen kon worden voldaan. Na de financiële impuls voor het natuurbeleid in 2013 was dit volgens de Commissie-Jansen wél mogelijk.

De herijking van de EHS onder het kabinet-Rutte-I betekende ook het einde van een langetermijnvisie op het Nederlandse natuurbeleid die sinds 1990 was ingezet. Ten tijde van de eerste schetsen van het PAS in 2010 was er nog sprake van dat de EHS gerealiseerd zou worden voor 2018. Dit was essentieel omdat binnen de oorspronkelijke EHS de instandhoudingsopgave voor soorten en habitats van Natura 2000-gebieden makkelijker te realiseren was en de effecten van externe werking op Natura 2000-gebieden minder zouden zijn. Met de inkrimping van de EHS werd het realiseren van de natuurdoelen een stuk lastiger.

Hoofdlijnen opdracht PAS en decentralisatie natuurbeleid (2008-2014)

- Het PAS wordt geïnitieerd in een periode waarin er hoge politieke druk is om te komen tot beleid waarmee enerzijds aan Europese verplichtingen kan worden voldaan, en anderzijds economische ontwikkelingen ook doorgang moeten kunnen blijven vinden.
- De adviezen van de Taskforce Trojan en de Adviesgroep Huys hebben een belangrijke rol gespeeld in de beleidsfilosofie achter het PAS.
- De decentralisatie van het natuurbeleid en de daarmee gepaard gaande bezuinigingen hebben de context waarin het PAS tot stand moest komen geproblematiseerd. De ambitie voor de EHS/het NNN werd bijgesteld en pas na extra investeringen in het natuurbeleid in 2012 zou het voor provincies mogelijk worden om de maatregelen in het PAS te kunnen realiseren.

4. Gebiedsfase en totstandkoming PAS (2011-2015)



Betrokkenen totstandkoming PAS

Bij de totstandkoming van het PAS trekken de ministeries van EL&I/LNV, I&M/I&W, Defensie en de twaalf provincies gezamenlijk op in het samenwerkingsverband 'Regiegroep Natura 2000 en PAS' om tot het opstellen van de beheerplannen en een bestuurlijk akkoord te komen. Ook de Unie van Waterschappen, Staatsbosbeheer, de Landschappen, het Bosschap en het Kennisnetwerk Ontwikkeling en Beheer Natuurkwaliteit (OBN-netwerk) zijn betrokken bij de overleggen over de beheerplannen. Daarnaast is er nauw contact met koepelorganisaties van het (landbouw)bedrijfsleven en natuur- en milieuorganisaties.

De partijen zijn gezamenlijk vertegenwoordigd in het Platform Maatschappelijke Organisaties, waarmee vanuit het ministerie van EL&I/LNV regulier overleg plaatsvindt over de voortgang van het PAS. Daarnaast vinden ook in ander verband (bilaterale) overleggen plaats tussen de verschillende organisaties en de toenmalige bewindspersonen. Op basis van overleggen komt uiteindelijk op 18 april 2014 een akkoord tot stand tussen de staatssecretaris en het landbouwbedrijfsleven over de ontwikkelingsruimte voor de landbouw in het PAS. Hierin wordt vastgelegd dat tenminste 56% van het effect van de genomen generieke maatregelen op depositiedaling op Natura 2000-gebieden als ontwikkelingsruimte beschikbaar wordt gesteld aan de landbouw.

Gebiedsfase PAS (2011-2013)

Advies Commissie m.e.r. bij start gebiedsfase

Op verzoek van de staatssecretaris brengt de Commissie m.e.r. op 30 juni 2011 advies uit met betrekking tot de vraag of het PAS een werkbare oplossing biedt voor de stikstofproblematiek. De commissie m.e.r. stelt dat het PAS op hoofdlijnen een juiste en werkbare aanpak is om het dilemma tussen economische activiteiten en het behalen van de doelen voor Natura 2000 op termijn structureel aan te pakken. Echter, de commissie wijst er ook nadrukkelijk op dat in het programma goed moet worden onderbouwd hoe en wanneer stikstofreductie gerealiseerd zal gaan worden, om het programma juridisch houdbaar te doen zijn in het licht van de Habitatrichtlijn. Zo adviseert de Commissie m.e.r. om zekerheid te geven op welke termijn de instandhoudingsdoelstellingen worden behaald en aan te geven hoe het beleid kan worden bijgestuurd als deze doelen niet behaald worden. Ook raadt de commissie aan om een inschatting te maken welke maatregelen het meest effectief zijn om de instandhoudingsdoelstellingen te behalen en te kwantificeren hoeveel stikstof met de maatregelen kan worden verwijderd. Daarnaast wordt geadviseerd om locatiespecifieke inschattingen te maken van de stikstofdepositie. Verder benadrukt de commissie dat er een goede afstemming moet zijn tussen de systematiek van het PAS en die van provinciale stikstofverordeningen. Tot slot adviseert de Commissie m.e.r. om inzichtelijk te maken wat de brede (milieu)gevolgen van het PAS zijn buiten de Natura 2000-gebieden, bijvoorbeeld voor de gezondheid of aantasting van waardevolle landschappen.

Verloop gebiedsfase

Vanaf 2011 worden de zogenoemde gebiedsanalyses opgesteld, waarin per gebied met stikstofgevoelige habitats en leefgebieden het maatregelenpakket wordt bepaald dat nodig is om de achteruitgang van de natuurkwaliteit te stoppen en de instandhoudingsdoelstellingen op termijn te halen. De centrale vraag hierbij was of in alle gebieden herstelstrategieën konden worden opgesteld die voldoende uitzicht zouden bieden op het halen van de instandhoudingsdoelstellingen en het stopzetten van de achteruitgang van de kwaliteit van de habitats en tegelijkertijd zou kunnen worden voldaan aan de ontwikkelingsbehoefte in die gebieden. De gebiedsanalyses waren nodig om een gebied in het PAS op te kunnen nemen. Mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State werd ook in de gebiedsanalyses gevraagd om een tijdpad waarbinnen de instandhoudingsdoelen voor een gebied bereikt zouden kunnen worden. Bij de gebiedsanalyses werd gebruik gemaakt van het rekenmodel AERIUS.

In een artikel van het NRC in december 2019 wordt gesteld dat ecologen gedurende de gebiedsfase druk zouden hebben ervaren van ambtenaren van het ministerie van EL&I om te concluderen dat maatregelen uit het PAS voor alle Natura 2000-gebieden haalbaar zouden zijn.[96] Op 18 februari 2020 informeerde de minister van LNV de Tweede Kamer dat mede op basis van gesprekken met oud-medewerkers niets bekend is over in het verleden uitgeoefende druk om onderzoeksresultaten aan te passen. Wel komt uit deze gesprekken naar voren dat ecologen en andere betrokkenen druk kunnen hebben ervaren vanuit de politiek-bestuurlijke omgeving, het tijdpad, de uniforme systematiek en de toetsing.[97]

[96] NRC, “Ik heb rapporten herschreven. En daarna dwong je onderzoekers een handtekening eronder te zetten” 27-12-2019.
[97] Kamerbrief, ‘Verzoek uit het ordedebat van 14 januari 2020 en beantwoording vragen over het bericht “Ik heb rapporten herschreven. En daarna dwong je onderzoekers een handtekening eronder te zetten”, 18-2-2020.

Rapportage gebiedsfase Rijk en provincies

In de tussentijdse rapportage over de gebiedsfase worden aanbevelingen geformuleerd voor de naderende bestuurlijke fase van het PAS. De juridische en ecologische borging van het PAS verdient aandacht, waaronder de borging van de uitvoering van maatregelen en de monitoring van maatregelen, depositie, herstel en ontwikkelingsruimte. Ook wordt er op aangedrongen om de gebiedspartners te betrekken bij het traject van bestuurlijke besluitvorming. Na de eerste gebiedsanalyses van de stikstofgevoelige gebieden in 2011, worden de gebiedsanalyses verder doorontwikkeld. In mei 2013 leveren de provincies hun gebiedsanalyses aan voor de opnametoets. In september 2013 leveren het Bosschap en DLG de opnametoets van deze gebieden op. Aan de hand van opnametoetsen wordt bepaald of de gebiedsanalyses van voldoende kwaliteit zijn, volledig zijn en of de ecologische kwaliteit voldoende gewaarborgd is.

Voorlichting en advies over PAS door PBL, Raad van State en Commissie m.e.r. (2011-2014)

PBL-rapport 'Natura 2000 in Nederland' (2011)

In 2011 publiceert het PBL het rapport 'Natura 2000 in Nederland', waarbij het de staat van de Natura 2000-gebieden in Nederland beschouwt in het licht van het aankomende PAS. Het PBL concludeert dat de staat van instandhouding van soorten en habitattypen in Natura 2000-gebieden nog altijd verslechtert, waardoor herstelmaatregelen nodig en urgent zijn.[98] De belangrijkste ecologische knelpunten bij de instandhouding zijn milieudruk (door vermesting en verdroging) en ruimtedruk (door versnippering en onvoldoende grote leefgebieden). Ook wordt gesteld dat bezuinigingen op natuurbeheer tot een extra ecologisch knelpunt kunnen leiden. Als de ongunstige staat van instandhouding in Nederland voortduurt of nog verder verslechtert, kan dit ook leiden tot beperkingen in ontwikkelingsmogelijkheden binnen en rondom Natura 2000-gebieden. Het PBL constateert spanningen in het beheerplanproces, als gevolg van een spanning tussen landbouw en natuur. Ook zijn er zorgen over de gevolgen van het Natura 2000-beleid voor eigendommen en investeringen van bedrijven en burgers, zorgen over de mogelijkheid activiteiten in of rondom het gebied te kunnen voortzetten en zorgen van bewoners over de veranderingen in hun leefomgeving. Inhoudelijke beleidswijzigingen van voorgaande jaren en onduidelijkheden over de regeling bestaand gebruik kunnen een rem op het beheerplanproces zetten.

Volgens het PBL blijft de implementatie van het PAS van groot belang. Het PBL onderschrijft de conclusie van de staatssecretaris dat het PAS bijdraagt aan de correcte implementatie van de richtlijnverplichtingen. Echter, anders dan de staatssecretaris aangeeft, kan het PAS nog niet als een volwaardige bijdrage aan de implementatie van artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn worden aangemerkt, omdat op basis van het PAS niet kan worden verzekerd dat de daarin opgenomen maatregelen ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Om te bewerkstelligen dat de beoogde passende maatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd, is de inzet van andere instrumenten noodzakelijk. De Natuurbeschermingswet 1998 en de Provinciewet bevatten voldoende instrumenten om de doorwerking van het PAS in beheerplannen en de nakoming van het maatregelenpakket uit beheerplannen te kunnen verzekeren.

Advies commissie VVBI (2012)

Op 13 maart 2012 adviseert de commissie VVBI (Versnelling en Verbetering Besluitvorming Infrastructuur) de staatssecretaris over de samenloop van natuurbescherming enerzijds en projecten voor infrastructuur, gebiedsontwikkeling en de agrarische sector anderzijds. De commissie oordeelt dat eerst de staat van instandhouding van de Nederlandse natuur moet worden verbeterd, om ruimte te scheppen voor economische ontwikkeling. De commissie stelt dat beter moet worden aangegeven hoe en op welke termijn de gunstige staat van instandhouding van Natura 2000-gebieden zal worden gerealiseerd. Hierbij benadrukt de commissie dat er geen 'snelle oplossingen' zijn voor het stikstofprobleem.

[98] PBL, Natura 2000 in Nederland, 2011.

De commissie ziet de oplossing in investeringen in de natuur waardoor ontwikkelingsruimte mogelijk wordt: *"het tempo waarin daadwerkelijke kwaliteitsverbetering wordt bereikt, bepaalt ook het tempo waarin economische ontwikkelruimte kan worden gecreëerd."*[99]

Voorlichting Raad van State DPAS (2012)

Op 14 februari 2012 vraagt de staatssecretaris van EL&I aan de Afdeling advisering van de Raad van State om voorlichting te geven over de juridische houdbaarheid van de systematiek van de conceptversie van het definitieve PAS. Op 11 april 2012 informeert de Afdeling Advisering van de Raad van State de staatssecretaris over de bevindingen. De Afdeling Advisering bevestigt de juridische houdbaarheid van het PAS op hoofdlijnen. De Habitatrichtlijn lijkt zich niet ten principale te verzetten tegen een benadering waarin een deel van de haalbare verbetering van de natuurkwaliteit door middel van de ontwikkelingsruimte aan economische ontwikkelingen ten goede komt. Daarmee lijkt volgens de Afdeling advisering enige mate van vertraging van het behalen van de instandhoudingsdoelen aanvaardbaar. Wel wijst de Afdeling advisering erop, dat voor de gekozen aanpak uiteenlopende randvoorwaarden van toepassing zijn, die moeten worden nageleefd om de juridische houdbaarheid te borgen. Belangrijke voorwaarden zijn:

- In het PAS moet duidelijk worden gemaakt hoe de instandhoudingsdoelen binnen een redelijke termijn bereikt worden. De tijd die Nederland daarvoor neemt, moet ecologisch verantwoord en onderbouwd zijn. Het PAS kan niet volstaan met de verwijzing naar nog vast te stellen beheerplannen, omdat voor het programma in het kader van de toestemmingverlening een zelfstandige werking wordt beoogd.
- Het is in het concept-PAS nog niet duidelijk op welke referentiedata de gebiedsanalyses zijn gebaseerd en of zich na deze referentiedata verslechteringen hebben voorgedaan.
- Verduidelijkt moet worden dat ook stikstofgevoelige leefgebieden van Habitatrichtlijnsoorten relevant zijn bij de beoordeling of een gebied in het programma wordt opgenomen.
- De geleidelijke toedeling van ontwikkelingsruimte moet worden gewaarborgd.
- De uitvoering van het programma dient te worden verzekerd, onder meer door het maken van overeenkomsten of convenanten voorafgaand aan de start van het programma. Alleen als de uitvoering van de maatregelen volgens de in het PAS voorziene planning en wijze verloopt, kan de zekerheid worden gegeven dat de benutting van de ontwikkelingsruimte de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet aantast. Dat de maatregelen overeenkomstig het PAS worden uitgevoerd, is doorslaggevend voor het kunnen gebruiken van het PAS als passende beoordeling.
- Het PAS moet beter inzicht geven in hoe wetenschappelijke ontwikkelingen worden onderkend en doorwerken in het programma, met name in de gebiedsanalyses, de herstelstrategieën en AERIUS.

Op 11 mei 2012 informeert de staatssecretaris de Tweede Kamer over het advies van de Raad van State en geeft aan dat de aanbevelingen van de Raad van State worden uitgewerkt. In het definitieve PAS van juni 2015 wordt ook verantwoording afgelegd hoe is omgegaan met de voorlichting en adviezen. De voorlichting van de Raad van State heeft in ieder geval tot de volgende vier aanvullingen geleid:

- Per gebiedsanalyse zijn de doelen, maatregelen en realisatietermijnen vastgesteld, tevens is per habitattype en leefgebied aangegeven welke daling in stikstofdepositie tot stand komt als gevolg van het PAS.
- In de uitgangspunten van de gebiedsanalyses is benadrukt dat ook voor stikstofgevoelige leefgebieden van Habitatrichtlijnsoorten relevant zijn bij de beoordeling of een gebied in het programma is opgenomen.
- De geleidelijke toedeling van ontwikkelingsruimte wordt in het PAS uitgewerkt door een onderscheid te maken in prioritaire projecten (segment 1) voor de hele eerste periode (2015-2021) en andere projecten (segment 2) waarvan 60% in de eerste helft en 40% in de tweede helft van het tijdvak kan worden toegedeeld.
- In de monitoring van het PAS wordt opgenomen dat jaarlijks nieuwe wetenschappelijke inzichten in monitoringsrapportages worden geduid en dat mogelijk op basis hiervan wordt bijgestuurd.

[99] Rapport commissie VVBI, 13-3-2012, p. 3.

Advies Commissie m.e.r. over DPAS (2012)

Op 12 juni 2012 brengt de Commissie m.e.r. advies uit over het concept-DPAS. De commissie is van mening dat het PAS op hoofdlijnen een juiste en werkbare aanpak is die de impasse tussen economische ontwikkeling en natuurbescherming moet doorbreken, maar dat het PAS in de huidige staat nog niet voldoet. Volgens de commissie is er onvoldoende zekerheid dat met het PAS de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen op termijn behaald gaan worden. Alleen bij voldoende zekerheid over het behalen van deze doelstellingen, zou ontwikkelingsruimte mogelijk zijn. Daarom concludeert de commissie: *"Voor een goed werkzame, in de praktijk haalbare PAS moet nog veel werk worden verzet. Daarbij verdient het de voorkeur om het PAS zodanig uit te werken, dat een tijdpad wordt gegeven waarbinnen de instandhoudingsdoelstellingen worden behaald. Idealiter dient ontwikkelingsruimte niet eerder te worden uitgegeven dan nadat natuurherstel feitelijk is opgetreden. Vanwege de weerbarstigheid van de voorliggende problemen kan ook een andere aanpak worden gekozen. Als tenminste de juiste (abiotische) randvoorwaarden worden gecreëerd, die het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen op termijn niet onmogelijk maken, inclusief van meet af aan een frequente ecologische monitoring met borging van terugkoppelingsmechanismen en maatregelen achter de hand, zou reeds eerder ontwikkelingsruimte kunnen worden uitgegeven. De DPAS zoals die nu voorligt, voldoet hier niet aan. Deze bevat geen tijdpad en borgt evenmin dat noodzakelijke abiotische randvoorwaarden worden gecreëerd voor het uitgeven van ontwikkelingsruimte, vooruitlopend op natuurherstel."*[100]

Op 15 augustus 2012 wordt het advies van de Commissie m.e.r. aangeboden aan de Tweede Kamer door de staatssecretaris van EL&I. De staatssecretaris geeft aan de aanbevelingen van de commissie te betrekken in het ontwerpproces. Over de aarzeling van de commissie om ontwikkelingsruimte vrij te geven alvorens natuurherstel is ingezet, geeft de staatsecretaris aan dat er op basis van een helder tijdpad en goede monitoring *"wel degelijk zekerheid bestaat op natuurherstel, zodat ook vooruitlopend daarop economische ontwikkelingsruimte ontstaat."*[101]

Beschouwing PBL over staat natuur en uitvoering PAS (2014)

In 2014 geeft het PBL in de 'Balans van de Leefomgeving' een beschouwing over de staat van de natuur in Nederland, mede in het licht van de hervormingen en nieuwe visies in het natuurbeleid in de voorgaande jaren. Het PBL constateert dat Nederland (nog) niet voldoet aan de doelstelling om de instandhouding van soorten en habitattypen in een gunstige staat te brengen en te houden.[102] Driekwart van de beschermde soorten en bijna alle habitattypen die onder de Europese Habitatrichtlijn vallen, heeft in Nederland een zeer tot matig ongunstige staat van instandhouding in 2012. In de periode 2006-2012 is de landelijke staat van instandhouding ongeveer gelijk gebleven. Voor sommige soorten is de staat van instandhouding minder ongunstig geworden, maar voor andere soorten is deze juist verslechterd. Volgens het PBL is ook de milieudruk in Nederland nog veel te hoog. Bovendien lijkt de afname van de milieudruk te stagneren. Waar de milieuvervuiling tussen 1990-2005 sterk daalde, daalt de afname van stikstof, fosfor en ammoniak sinds 2005 veel minder snel. Het PBL gaat in dit rapport niet expliciet in op het PAS, maar benadrukt dat Nederland volgens het korte-termijndoel van de Vogel- en Habitatrichtlijn verplicht is om per direct passende maatregelen te nemen om een verdere verslechtering te stoppen van soorten en habitattypen met een communautair belang. Volgens het PBL zijn het Natuurpact en de Rijksnatuurvisie waardevol om de ambities die erin zijn vastgesteld, maar concrete plannen of een langetermijnvisie om de vastgestelde doelen te realiseren, ontbreken echter nog. Deze zijn wel nodig om de uitvoering van het Natuurpact en de Rijksnatuurvisie volledig te doen slagen.

[100] Adviesrapport commissie m.e.r. over Programmatische Aanpak Stikstof, 12-7-2012, p. 3.
[101] Kamerbrief, 'Voortgang Natura 2000', 21-08-2012.
[102] PBL, Balans van de Leefomgeving: de toekomst is nu, 2014.

Wettelijke verankering van het PAS (2014-2015)

Wetsvoorstel wijziging Natuurbeschermingswet 1998 t.b.v. PAS

Op 10 december 2013 wordt het wetsvoorstel voor de wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met de bepalingen inzake het PAS besproken in de Tweede Kamer. Op 16 april 2014 wordt de behandeling in de Tweede Kamer voortgezet. De wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 moet erin voorzien dat het PAS een wettelijke grondslag krijgt.

De regelgeving die met het oog op de uitvoering van het PAS wordt ingevoerd, behelst het volgende:

- De AERIUS Calculator moet worden gebruikt voor de bepaling van stikstofdepositie van een activiteit op Natura 2000-gebieden die in het programma zijn opgenomen. In AERIUS zijn de uitgangspunten van de PAS-systematiek verwerkt.
- Een uitzondering op de vergunningplicht voor projecten en andere handelingen:
  - waarvan de stikstofdepositie onder de drempelwaarde van 0,05 mol N/ha/jr bleef (deze maakte onder het PAS onderdeel uit van de berekende totale depositie);
  - die een stikstofdepositie veroorzaakten boven 0,05 mol N/ha/jr, maar beneden de grenswaarde van 1 mol N/ha/jr bleven (voor deze activiteiten was depositieruimte gereserveerd). Voor een aantal categorieën projecten en andere handelingen in deze categorie gold een meldingsplicht. De grenswaarde werd verlaagd naar 0,05 mol N/ha/jr wanneer uit het AERIUS-Register bleek dat ten aanzien van een hectare van een stikstofgevoelige habitat in het betreffende Natura 2000-gebied 5% of minder van de depositieruimte voor grenswaarden nog beschikbaar was;
  - die op een grotere afstand gerekend tot het Natura 2000-gebied werden gerealiseerd dan was vastgesteld voor hoofdwegen (3 km) of hoofdvaarwegen (5 km).
- Voor projecten en andere handelingen die de grenswaarde overschreden, gold de vergunningplicht. Voor de beoordeling van de vergunningaanvraag diende te worden bezien of de aangevraagde activiteit tot een toename van stikstofdepositie zou leiden. Bepalend daarvoor was of de aangevraagde situatie een hogere depositie tot gevolg zou hebben dan de depositie waarvoor eerder een Nbw-vergunning was verleend, of tot een hogere depositie dan de feitelijk veroorzaakte hoogste depositie in de periode 1 januari 2012 – 31 december 2014. Was er sprake van een toename van stikstofdepositie, dan kon de toestemming worden verleend als voor de activiteit ontwikkelingsruimte kon worden toegedeeld uit segment 1 (prioritaire projecten) of segment 2 (overige projecten). Van de vrije ontwikkelingsruimte (segment 2) mocht in de eerste helft van het PAS-tijdvak van zes jaar maximaal 60% worden toegedeeld, in de tweede helft 40%. In provinciaal beleid werd de toedeling van ontwikkelingsruimte nader uitgewerkt.

De staatssecretaris omschrijft de bedoeling van het PAS tijdens de parlementaire behandeling als volgt: *“het PAS is er voor de versterking van ecologie en economie, voor het vlottrekken van de vergunningverlening en om duidelijkheid te bieden aan burgers, ondernemers en overheden in en rond Natura 2000-gebieden. Als het PAS dat bereikt (…) is het PAS geslaagd. Het PAS past dus naadloos in het bredere natuurbeleid dat mij voor ogen staat en dat gericht is op het investeren in een sterke natuur die tegen een stootje kan, wat ook goed is voor de economie en op het verbinden van die twee belangen.”*

Kamerleden reageren wisselend op het PAS. Zo wordt in het debat enerzijds met enthousiasme naar het PAS gekeken, omdat er nu na jaren een ogenschijnlijk juridisch houdbaar systeem zou liggen dat zowel vergunningverlening voor ondernemers nabij Natura 2000-gebieden mogelijk maakt als de bescherming van die gebieden regelt. Anderzijds zijn er in het debat ook kritische geluiden over de juridische houdbaarheid van het PAS. Het PAS wordt daarbij in een langere geschiedenis van beleidsvoornemens op dit terrein geplaatst die uiteindelijk juridisch onhoudbaar bleken. Op vragen over de juridische houdbaarheid van het PAS geeft de staatssecretaris aan dat hier zorgvuldig naar is gekeken en dat men zich hierover geen zorgen hoeft te maken. De zorg dat het PAS wellicht niet juridisch houdbaar is, is ook terug te zien in het aangenomen amendement op de wijzing van Natuurbeschermingswet 1998 over extern salderen, dat op 17 april 2014 wordt ingediend en ook wordt aangenomen.

De indieners stellen dat de mogelijkheid om te salderen opengehouden moet worden voor het geval een Natura 2000-gebied niet wordt opgenomen in het PAS of voor het geval ontwikkelruimte onverhoopt niet onherroepelijk toegedeeld kan worden. De indieners tekenen hierbij aan dat het nog de vraag is of de door de Raad van State gewenste duidelijkheid en garanties over het PAS gegeven kunnen worden en dat de houdbaarheid van toestemmingsbesluiten daarom nog onzeker is.[103]

Op 24 april 2014 wordt de wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met de wettelijke verankering van het PAS aangenomen door de Tweede Kamer en op 7 oktober 2014 is het wetsvoorstel aangenomen door de Eerste Kamer.

Ontwerpbesluit grenswaarden PAS

Op 9 oktober 2014 legt de staatssecretaris het ontwerpbesluit grenswaarden PAS voor aan de Tweede Kamer. Op 9 oktober 2014 stellen Kamerleden vragen over dit ontwerpbesluit in de vaste commissie van Economische Zaken. Ook in het debat wordt door Kamerleden wisselend gereageerd op het PAS. Het merendeel van de Kamerleden heeft er vertrouwen in dat het PAS in staat is zowel economische belangen als natuurbelangen te dienen. Er klinken echter ook kritische geluiden in het debat. Aan de orde komt of de staatssecretaris het eens is met de stelling dat met het ontwerpbesluit een theoretische daling van de stikstofdepositie wordt opgevuld met werkelijke stikstofdepositie, zonder borging dat de depositie daadwerkelijk zal dalen. Dat gaat volgens een Kamerlid ten koste van de stikstofgevoelige natuur in Nederland en maakt bovendien de juridische positie van ondernemers die onder de beheerplannen zullen vallen onzeker, omdat er – om aan de Europese afspraken met betrekking tot de Vogel- en Habitatrichtlijn te voldoen – een extra daling van de stikstofdepositie gerealiseerd zal moeten worden die nu niet voorzien is.

In de Kamerbrief van 1 december 2014 stelt de staatssecretaris in een reactie dat de passende beoordeling zekerheid moet verschaffen dat bij de toedeling van ontwikkelingsruimte geen verslechtering van de kwaliteit van de habitats optreedt, de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet worden aangetast en het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen niet onevenredig wordt vertraagd ten opzichte van de situatie waarin er geen PAS zou zijn. Bijsturing van het programma zal plaatsvinden als wordt vastgesteld dat de verwachtingen niet uitkomen.

Ook reageert de staatssecretaris op vragen over de relatie tussen het voorliggende ontwerpbesluit en de wijziging van de Meststoffenwet die op 1 juli 2014 bij de Tweede Kamer is ingediend. Deze wijziging van de Meststoffenwet betekent het einde van het melkquotum en de introductie van een stelsel van fosfaatrechten. De verwachting is dat de veestapel door de afschaffing van het melkquotum zal groeien. Volgens de staatssecretaris is berekend dat de stikstofdepositie geleidelijk blijft dalen en dat deze trend zich ook zal doorzetten wanneer de melkquota worden afgeschaft. Deze dalende trend zou worden versterkt door aanvullende emissiebeperkende maatregelen in de veehouderij met het landbouwbedrijfsleven zijn afgesproken. Per 1 april 2015 zou de wijziging van de Meststoffenwet intreden.

Beoordeling PAS door PBL

Eind oktober 2014 geeft het PBL een beoordeling van het PAS. Het PBL geeft aan dat de uitvoering van het PAS is *“omgeven door onzekerheden”.* Volgens het PBL is de kans reëel dat in een aantal gebieden het vereiste natuurherstel uitblijft, als op voorhand ontwikkelingsruimte vrijkomt die er achteraf gezien niet blijkt te zijn. Daardoor kan de natuur ter plekke verder achteruit gaan. Het PBL vat dit samen als *“dat de huid in dat geval al verkocht is, voordat de beer geschoten is”.* Het PBL constateert verder dat het PAS op dat moment nog niet voldoet aan enkele wettelijke eisen. De monitoring is nog niet voldoende uitgewerkt en de daadwerkelijke uitvoering van de maatregelen is nog niet voldoende gewaarborgd.

[103] Tweede Kamer, 33669, nr. 71, 22 april 2014.

Dat laatste is volgens het PBL de 'achilleshiel' van het PAS. Dit kan juridische consequenties hebben, omdat de rechter dan kan oordelen dat het PAS niet aan de juridische randvoorwaarden voldoet, waardoor de vergunningverlening tot stilstand kan komen.

Oplevering planMER en passende beoordeling

In januari 2015 wordt het planMER inclusief passende beoordeling over het PAS opgeleverd door de Dienst Landelijk Gebied. In het planMER zijn de milieugevolgen van het programma in kaart en in de passende beoordeling is getoetst of de uitvoering van het programma geen risico vormt voor de instandhoudingsdoelen van individuele Natura 2000-gebieden in Nederland en de aangrenzende gebieden in het buitenland. In het planMER komt naar voren dat door het PAS de stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden tot 2033 versneld daalt met 18% ten opzichte van de autonome reductie van 8%. Ook wordt duidelijk dat de KDW niet voor 2031 in alle Natura 2000-gebieden wordt gehaald. Hierbij wordt aangegeven dat het bereiken van de KDW ook geen doel is binnen het PAS. In het PAS staat de vermindering van stikstofdepositie centraal en in gebiedsanalyses wordt volgens het planMER onderbouwd dat het bereiken van de doelen geen vertraging op zal lopen en dat op geen enkel moment verslechtering van de staat van opgenomen soorten en habitats aan de orde is. De passende beoordeling concludeert dat op basis van de gebiedsanalyses kan worden uitgesloten dat de natuurlijke kenmerken van enig Natura 2000-gebied worden aangetast en de instandhoudingsdoelen van het gebied in gevaar komen.

Bestuurlijk akkoord PAS

In het najaar van 2014 komen het Rijk en de 12 provincies tot een bestuurlijk akkoord over het PAS, met daarbij ook de afspraken over het toedelen van ontwikkelingsruimte en het nemen van herstelmaatregelen in de natuur.

Definitief ontwerp PAS ter inzage gelegd en voorgelegd aan de Tweede Kamer

Tussen 10 januari 2015 en 20 februari 2015 is het ontwerp voor het PAS ter inzage gelegd en tevens voorgelegd aan de Tweede Kamer.

Voorlopig advies Commissie m.e.r.

Op 26 maart 2015 brengt de Commissie m.e.r. een voorlopig advies uit over het PAS. De commissie is van oordeel dat het koppelen van economische ontwikkelingsruimte aan het realiseren van de doelen voor Natura 2000-gebieden begrijpelijk is. Bovendien lijkt deze koppeling het draagvlak voor het realiseren van de doelen voor Natura 2000-gebieden te vergroten: met het PAS worden bronmaatregelen genomen en wordt geld vrijgemaakt voor noodzakelijke en al langer voorgenomen beheermaatregelen. *"Gezien de huidige, op veel locaties zelfs zeer grote overbelasting en ongunstige staat van de stikstofgevoelige natuur is sprake van een weerbarstig vraagstuk, dat vraagt om een doorwrochte aanpak die geen twijfel laat of de beoogde doelen worden bereikt. (…)"* De commissie constateert dat het PAS geen duidelijkheid geeft op welke termijn de instandhoudingsdoelstellingen kunnen worden behaald. Het ontbreekt aan tussendoelen waarop kan worden gemonitord.

De commissie merkt ook op dat in het kader van het PAS uitgebreid wetenschappelijk onderzoek naar herstelstrategieën is verricht, dat veel relevante informatie voor de praktijk heeft opgeleverd. De haalbaarheid en effectiviteit van met name de herstelmaatregelen is echter op een groot aantal punten onzeker of te optimistisch ingeschat. Per Natura 2000-gebied is de opgave bovendien zeer verschillend en kan de haalbaarheid en effectiviteit van maatregelen ook verschillen. Het is onduidelijk of en op welke wijze op lokaal niveau een afweging tussen verschillende typen maatregelen heeft plaatsgevonden, welke afwegingen daarbij zijn gemaakt en of en hoe milieuaspecten een rol hebben gespeeld bij het bepalen van de voor het gebied geschikte set aan maatregelen. Daarbij is niet inzichtelijk in hoeverre economische ontwikkelingen die in de eerste periode worden toegestaan, strijdig zijn met extra maatregelen die in de volgende PAS-perioden nodig zijn om de instandhoudingsdoelstellingen te verwezenlijken.

De Commissie m.e.r. stelt dat intensieve monitoring, tussendoelen, onderzoek en evaluatie zullen moeten uitwijzen of de maatregelen ter reductie van de stikstofdepositie, in combinatie met herstelmaatregelen, voldoende effectief zijn of dat bijsturing nodig is om binnen afzienbare termijn de instandhoudingsdoelstellingen te verwezenlijken. Het PAS maakt echter niet inzichtelijk welke parameters zullen worden gemonitord, welke methoden hierbij worden gebruikt en wat de onzekerheidsmarges zijn. De commissie acht het opheffen van deze tekortkomingen essentieel voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming over het programma. De commissie adviseert om eerst een aanvulling op het milieueffectrapport (MER) op te stellen en pas daarna een besluit te nemen.

Tweede Kamer kan zich vinden in definitief PAS

Op 1 april 2015 wordt het PAS behandeld in een Algemeen Overleg van de Tweede Kamer. Het PAS heeft ter inzage gelegen en er zijn 561 zienswijzen ingediend. De staatssecretaris heeft de Tweede Kamer geïnformeerd over de wijze waarop de ingediende zienswijzen worden behandeld. Een meerderheid van de partijen spreekt, met een aantal vragen en voorbehouden, zijn steun uit voor het PAS, omdat er *"iets moet komen om de vergunningverlening vlot te trekken".* En omdat dit *"het beste (is) wat we op dit moment hebben. We moeten hopen dat het gaat werken."* Ook wordt gezegd: *"We realiseren ons dat dat een moeilijke weg kan zijn. Goede alternatieven zijn er echter niet."*[104]

Definitief advies Commissie m.e.r.

Op 29 mei 2015 komt de Commissie m.e.r. met het definitieve advies over het definitieve PAS-ontwerp, nadat er aanpassingen aan het MER zijn gedaan op basis van het voorlopige advies. De commissie geeft nu aan dat met de beschreven procesaanpak in het PAS onzekerheden over effecten kunnen worden opgevangen en dat er daardoor een goed onderbouwd besluit over het PAS kan worden genomen.

Vaststelling definitief PAS

Op 10 juni 2015 wordt het PAS vastgesteld door de staatssecretaris van EZ en de minister van I&M, in overeenstemming met Gedeputeerde Staten van de 12 provincies en de minister van Defensie. Na publicatie in de Staatscourant van 29 juni 2015, wordt het PAS officieel van kracht per 1 juli 2015. Het PAS geldt vanaf dat moment voor 117 van de 160 Natura 2000-gebieden in Nederland.

Reflectie op de periode 2011-2015

Na de opname van het PAS in de Natuurbeschermingswet 1998 in 2010, volgde de ontwerpfase waarbij in eerste instantie 2012 als richtjaar voor implementatie van het definitieve PAS werd gezien. De ontwerpfase zou echter tot 2015 duren in verband met de grote opgave die er lag om zorgvuldige gebiedsanalyses te maken en overeenstemming met de betrokken partijen te bereiken over de prioritaire projecten van het PAS en de financiering van de herstelmaatregelen. Betrokken overheden hadden eigen belangen om met projecten op de prioritaire lijst te komen en het heeft intensieve afstemming gevergd om hier met elkaar uit te komen. Het gebiedsproces was ook een precaire aangelegenheid omdat werd getracht om op basis van reken- en meetkundige modellen zo precies mogelijk de staat van gebieden en de beschikbare ontwikkelingsruimte in kaart te brengen. Het PAS werd hiermee een hermetisch beleidsinstrument. In de door het Adviescollege gevoerde gesprekken is meermaals aangegeven dat er voortdurend vrees bestond voor rode hexagonen in de berekeningen van AERIUS, die uiteindelijk allemaal moesten worden weggewerkt om het PAS mogelijk te maken.

De voorlichting die de Raad van State in de ontwerpfase van het PAS heeft gegeven, is gebruikt voor het definitieve ontwerp van het PAS. Het is belangrijk te vermelden dat de implementatie van deze voorlichting nog geen zekerheid bood voor de uiteindelijke uitvoering van het PAS. Zoals later zou blijken, komt bijvoorbeeld de uitvoering van herstelmaatregelen traag op gang. Ook zijn er na implementatie onzekerheden over het precieze effect van bronmaatregelen op de stikstofdepositie.

[104] Verslag van een Algemeen Overleg op 1 april 2015 d.d. 4 juli 2015

De Commissie m.e.r. brengt in 2012 een advies uit over het DPAS en in 2015 over het planMER en de passende beoordeling. Hierover wordt in het definitieve PAS verantwoording afgelegd. Andere adviezen met betrekking tot de internationale review op de stikstofmethodiek, de externe review van de gebiedsanalyses, monitoring van natuurparameters en bijsturing zijn volgens het PAS-document verwerkt in het programma.

Tijdens de gesprekken is gebleken, dat door de bij het PAS betrokken partijen voortdurend werd gestreefd naar een juridisch houdbaar programma. Daarom is het PAS voortdurend juridisch getoetst door betrokken partijen en externe adviseurs. Daarbij is de landsadvocaat meermaals om advies gevraagd. Daarnaast is getracht de gegeven voorlichting en adviezen van de Raad van State en de Commissie m.e.r. zoveel mogelijk te verwerken. Uit de gesprekken komt naar voren dat betrokken partijen overwegend de overtuiging hadden dat bij de vaststelling van het bestuurlijk akkoord en de implementatie van het PAS in 2015, het PAS juridisch stand zou houden, al bleven er twijfels bestaan of het PAS uiteindelijk stand zou houden bij de rechter en of de ecologische maatregelen daadwerkelijk tot voldoende natuurherstel zouden leiden.

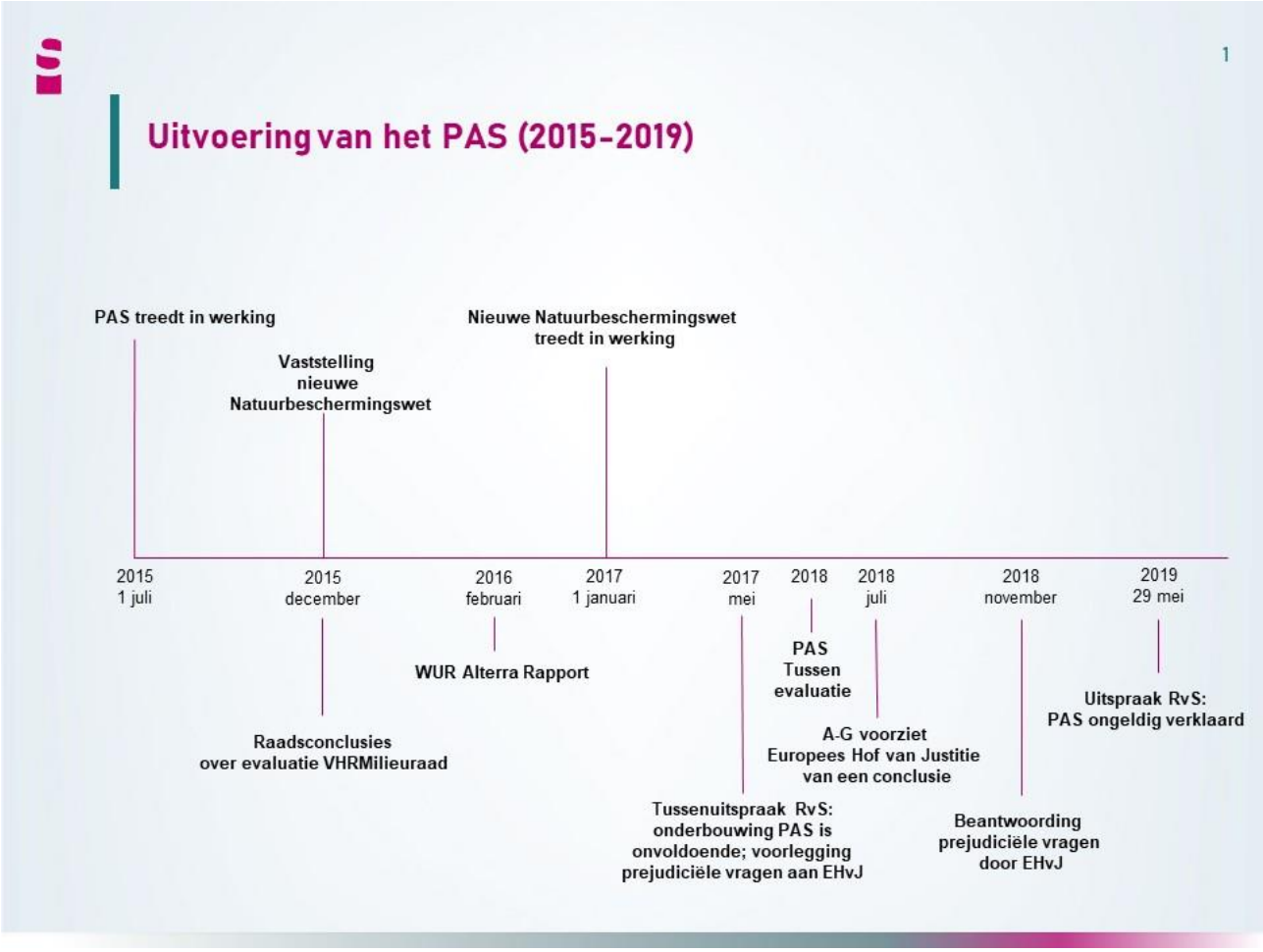
In de gevoerde gesprekken is ook ingegaan op de belangrijkste drijfveren van de betrokken bevoegde gezagen gedurende de ontwerpfase van het PAS. Hieruit komt overwegend het beeld naar voren dat tijdens de interbestuurlijke overleggen het vlottrekken van de vergunningverlening voor economische ontwikkeling, de belangrijkste drijfveer was om het PAS te realiseren. De gedachte was dat ontwikkelingen in de landbouw, het aanleggen van nieuwe infrastructuur en de uitbreiding van bijvoorbeeld de Rotterdamse haven zo snel mogelijk weer ‘business as usual’ moesten worden. Wat daarvoor moest gebeuren was het tot stand brengen van een systeem waarbij de natuur een zo min mogelijk remmende werking had. In deze periode was ook de economische crisis een belangrijke drijfveer om economische ontwikkelingen zo veel mogelijk doorgang te laten vinden. In de opgave om vaart te maken met het PAS speelden ook de provinciale verkiezingen van 2015 mee als een belangrijke ongeschreven deadline, omdat hierna de Colleges van Gedeputeerde Staten met wie het proces was doorlopen mogelijk niet in dezelfde samenstelling zouden terugkomen.

Tot slot moet aandacht worden besteed aan het ‘sectorale denken’ dat ook nog tijdens de ontwerpfase van het PAS aanwezig was en dat in de gesprekken ook naar voren kwam. Natuur- en milieubeleidslijnen sloten niet eenduidig op elkaar aan. Zo werd in 2015 het melkquotum afgeschaft, hetgeen zoals voorzien leidde tot een toename van de veestapel, ook al suggereerde de staatssecretaris dat hier geen sprake van hoefde te zijn. Uiteindelijk nam de veestapel na 2015 aanzienlijk toe.

Hoofdlijnen ‘Gebiedsfase en totstandkoming PAS (2011-2015)’

- De ontwerpfase van het PAS kenmerkt zich door een intensief proces van het opstellen van gebiedsanalyses en het voortdurend toetsen van de juridische houdbaarheid van het PAS.
- Uit de gesprekken komt het beeld naar voren dat met name het vlottrekken van de vergunningverlening voor economische activiteiten de belangrijkste drijfveer was voor een spoedige implementatie van het PAS.
- Tijdens de ontwerpfase van het PAS worden er meermaals adviezen uitgebracht over het PAS, waarbij ook wordt gewaarschuwd voor de juridische houdbaarheid. De adviezen van de Raad van State en de Commissie m.e.r. worden betrokken bij het ontwerp van het PAS om de juridische houdbaarheid zoveel mogelijk te garanderen.

5. Uitvoering van het PAS (2015-2019)



Politieke context en tijdsbeeld 2015-2019: economisch herstel, natuurbeleid binnen benodigde kaders

In de periode tussen 2015 en 2019 wordt het PAS geïmplementeerd. De uitvoering van het PAS en de PAS-regelgeving leiden tot vele juridische procedures, waarin wordt betoogd dat het PAS niet voldoet aan de voorwaarden van de Europese Habitatrichtlijn. Na een procedure bij het Europese Hof komt de Raad van State tot de conclusie dat het PAS niet als basis voor toestemmingverlening kan worden gehanteerd wegens strijd met de Habitatrichtlijn. Halverwege deze periode treedt in 2017 het derde kabinet Rutte aan, bestaande uit VVD, CDA, D66 en ChristenUnie. Het regeerakkoord 'Vertrouwen in elkaar' laat optimisme doorklinken over de staat van Nederland: *"Ons gezamenlijke vertrekpunt is goed. De economie groeit, de werkgelegenheid trekt aan, de werkloosheid daalt en de overheidsfinanciën zijn weer op orde. We scoren hoog op tal van internationale ranglijsten, of het nu gaat om de innovatiekracht van onze economie, de toegankelijkheid van de zorg of de kwaliteit van ons onderwijs en onderzoek"*

Het regeerakkoord kent vijf speerpunten: investeren in collectieve voorzieningen, economische hervormingen, aanpakken van klimaatverandering en de bescherming van de Nederlandse democratie en rechtsstaat. In de paragraaf over landbouw, voedsel, natuur, visserij en dierenwelzijn is de stelling dat het beleid erop gericht is om het potentieel van de landbouwsector te benutten binnen de geldende natuur- en milieunormen.

In het beleid wordt ook getracht zo 'efficiënt mogelijk' aan de Europese eisen te voldoen. Om een gelijk speelveld te creëren, moeten nationale koppen op Europese regels zoveel mogelijk worden vermeden. Het kabinet wil voorkomen dat hard moet worden ingegrepen als Nederland niet aan de Europese regelgeving voldoet.

Met de landbouwsector moeten om die reden lange-termijnopgaven in kaart worden gebracht en actieprogramma's worden opgesteld. Het PAS wordt doorgezet, maar *"wordt zo nodig aangepast naar aanleiding van de uitspraken van het Europees Hof."*

Impact PAS op provinciaal natuurbeleid

Al in juni 2015 constateert de WUR dat veel provincies zich vooral richten op gebiedsgerichte kwaliteitsverbetering binnen Natura 2000-gebieden, om zo te voldoen aan Europese verplichtingen en minder op generiek milieubeleid en kwaliteitsimpulsen in andere gebieden. Enkele provincies vormen hierop een uitzondering.[105] Provincies verschillen ook in hoe ze invulling geven aan het PAS, in verband met de aanwezigheid van specifieke habitattypen in bepaalde gebieden. De provincie Noord-Brabant komt in 2017 met een aanpassing van de verordening om de emissiedaling binnen de landbouw te versnellen. De WUR geeft aan dat de realisatie van het Natuurnetwerk nog steeds de belangrijkste natuurbeleidsstrategie van provincies is. Niet alle provincies hebben enkel biodiversiteit als doel bij het Natuurnetwerk. Het wordt ook gebruikt als instrument om meer ontwikkelingsruimte voor de agrarische sector te realiseren en voor het stimuleren van recreatie en vrijetijdsbesteding.[106]

Wet natuurbescherming

Vaststelling

Op 16 december 2015 wordt de Wet natuurbescherming (Wnb) aangenomen. De Wnb is gericht op:

- Het beschermen en ontwikkelen van de natuur, mede vanwege de intrinsieke waarde en het behouden en herstellen van de biologische diversiteit;
- Het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de natuur ter vervulling van maatschappelijke functies;
- Het verzekeren van een samenhangend beleid gericht op het behoud en beheer van waardevolle landschappen, vanwege hun bijdrage aan de biologische diversiteit en hun cultuurhistorische betekenis, mede ter vervulling van maatschappelijke functies.

Inwerkingtreding Wet natuurbescherming en uitvoeringsregelgeving

Op 1 januari 2017 treedt de Wet natuurbescherming (Wnb) en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving in werking, ter vervanging van Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving. Met de inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming verhuisden de bepalingen naar met name het Besluit natuurbescherming (Bnb) en de Regeling natuurbescherming (Rnb).

Evaluatie Europese Vogel- en Habitatrichtlijn

In het kader van de Europese Fitness Check is in Nederland een onderzoek uitgevoerd door onderzoeksinstituut WUR-Alterra, gefinancierd door het ministerie van Economische Zaken: *'Kansen en knelpunten bij de uitvoering van de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn (VHR)'.* De rapportage verschijnt in februari 2016. In dit onderzoek is aan de hand van cases onderzocht welke kansen en dilemma's stakeholders ervaren bij de uitvoering van de VHR. Het rapport beschrijft meerdere knelpunten en mogelijke oplossingen. Drie belangrijke dilemma's bij de uitvoering van de richtlijnen zijn:

- Het risico dat natuurlijke dynamiek of plannen ter verbetering van het ecosysteem leiden tot verslechtering of aantasting van de instandhoudingsdoelen en zodoende in strijd zijn met de richtlijnen.
- Het risico dat integrale projecten met een 'win' voor natuur niet uitgevoerd kunnen worden, omdat negatieve effecten niet gesaldeerd mogen worden in een gebied, of omdat er alternatieve oplossingen zijn, of omdat er geen sprake is van een publiek belang.

[105] WUR Rapport, Vernieuwingen in Provinciaal Beleid, 2015, p. 34.
[106] Ibid., p. 29.

- De grote inspanningen en hoge kosten die nodig zijn bij het treffen van beheermaatregelen en het onderbouwen van vergunning- en ontheffingsaanvragen in het algemeen en specifiek in het geval van algemeen voorkomende soorten.

WUR-Alterra concludeert dat gemakkelijke oplossingen voor de ervaren knelpunten niet voorhanden zijn. Dat oplossingen veelal binnen de (uit de jurisprudentie volgende) grenzen van de Vogel- en Habitatrichtlijn mogelijk zijn, wil niet zeggen dat zij in Nederland eenvoudig te realiseren zijn. Dit komt doordat de ecologische en beleidsmatige ruimte in ons land beperkt is. De ecologische ruimte is beperkt door de veelal ongunstige staat van instandhouding van soorten en habitattypen en de huidige milieu- en ruimtedruk in ons land. De beleidsmatige ruimte is beperkt door de wijze waarop de processen ter uitvoering van de richtlijnen in Nederland bestuurlijk zijn vormgegeven, namelijk met meerdere bestuurlijke schaalniveaus (het politieke circuit) en vele stakeholders (het interactieve circuit). Toch geven de onderzoekers een aantal mogelijke oplossingsrichtingen, zoals nieuwe Europese Guidances, die ingaan op de mogelijkheden die de richtlijnen nu al bieden, of de introductie van een programmatische aanpak voor soortenbescherming, waardoor niet meer bij elke individuele ingreep getoetst hoeft te worden of de gunstige staat van instandhouding van de soort in gevaar komt.

Reactie op rapportage aan Europese Commissie

De staatssecretaris geeft, n.a.v. een motie en de conclusies die op 16 december jl. in de Milieuraad zijn vastgesteld over de evaluatie van de VHR, aan dat er aldus gereageerd is naar de Europese Commissie. *"De focus moet gericht zijn op verbetering van de implementatie van de VHR, waarbij de beschermingsdoelen niet ter discussie moeten worden gesteld. Nederland heeft de Raadsconclusies nadrukkelijk gesteund. Belangrijke elementen in deze conclusies zijn dat:*

- *de VHR essentieel is voor de Europese natuurbescherming;*
- *het beschermingsniveau niet verlaagd mag worden;*
- *de juridische zekerheid voor alle betrokkenen behouden moet blijven;*
- *de Raad uitziet naar maatregelen, voortkomend uit de Fitness Check, om de implementatie te versterken."*

Voortgang PAS

Het doel voor het eerste tijdvak van het PAS (2015-2021) wordt in het PAS als volgt omschreven: *"Het voorkomen van achteruitgang (behoud) en om het op termijn waar nodig realiseren van herstel, om op landelijk niveau een gunstige staat van instandhouding voor deze habitattypen en soorten te bereiken."*[107] Om aan deze doelstelling te voldoen, worden als voorwaarden meegegeven dat het ecologisch oordeel positief moet blijven en dat het programma als passende beoordeling moet kunnen blijven dienen voor toestemmingsbesluiten.

In het PAS staat een protocol voor monitoring, rapportage en bijsturing beschreven. Met de monitoring en rapportage wordt gevolgd of de stikstofdepositie en de kwaliteit van de voor stikstof gevoelige habitattypen en leefgebieden zich ontwikkelen overeenkomstig aannames die ten grondslag liggen aan het programma en of de uitvoering verloopt zoals in het programma vastgelegd. Informatie uit de monitoring en uit nieuwe (wetenschappelijke) inzichten wordt jaarlijks in de monitoringsrapportage geduid in relatie tot de passende beoordeling en het ecologisch oordeel van de gebiedsanalyses. De jaarlijkse monitoringsrapportages bestaan uit de volgende deelrapportages:

- Integrale monitoringsrapportage over de totale PAS-monitoring
- Landelijke PAS-monitoringsrapportage Natuur
- PAS-monitoringsrapportage Stikstof
- Gebiedsrapportages voor elk PAS-gebied.

[107] Programma Aanpak Stikstof, 2015-2021, p. 47.

De provincies zijn verantwoordelijk voor het bijeenbrengen van de natuurgegevens, terwijl het RIVM verantwoordelijk is voor de cijfers over stikstof. Het PAS-bureau (BIJ12) en het RIVM brengen samen de verschillende rapportages uit. Naast deze jaarlijkse monitoringsrapportages wordt ook afgesproken dat in 2018 en 2021 respectievelijk een tussenevaluatie en integrale evaluatie van het PAS zullen plaatsvinden.

Gedurende het PAS wordt het PAS regelmatig herzien op basis van de nieuwste wetenschappelijke inzichten, hierbij wordt ook het onderdeel Monitor van het rekeninstrument AERIUS geactualiseerd. Deze herzieningen hebben plaatsgevonden op 15 december 2015, 17 maart 2017 en 18 december 2017.

Stikstofrapportage 2015

De stikstofrapportage over de eerste zes maanden van het PAS geeft aan dat er in de berekeningen een dalende trend van stikstofdepositie is waar te nemen over de afgelopen jaren. Echter, de berekende daling is nog niet overal terug te zien in de metingen van de ammoniakconcentraties van de afgelopen jaren. Bovendien wordt in delen van Nederland op basis van metingen een stijgende trend waargenomen. In opdracht van het ministerie van Economische Zaken onderzoekt het RIVM daarom het verschil tussen de berekeningen en de metingen.

Voortgangsrapportage 2016

In september 2016 wordt een vroege voortgangsrapportage opgesteld die losstaat van de monitoring. Hierin komt naar voren dat in het eerste jaar van het PAS veelvuldig vergunningen zijn afgegeven, en dat de depositieruimte voor activiteiten in sommige gebieden al snel benut was. Bij dergelijke gebieden werd dan ook geen ontwikkelingsruimte meer vrijgegeven. Landelijk is gemiddeld 30% van de vrije ontwikkelingsruimte die voor de eerste drie jaar beschikbaar is, in het eerste jaar benut. De agrarische sector had een relatief groot aandeel in deze benutting, met 93% van de meldingen en 99% van de verstrekte vergunningen. Deze sector vond volgens de rapportage snel zijn weg naar het PAS. Bij andere sectoren zoals de industrie was er sprake van reserveringen in prioritaire projecten en waren vergunningaanvragen nog niet ingediend. De tussenrapportage gaf als verklaring dat deze sectoren mogelijk ‘minder bekend’ zijn met het PAS. In de tussenrapportage wordt handhaving van het PAS als belangrijk aandachtspunt meegeven. De voortgangsrapportage geeft aan dat de ontwikkelingstrend van stikstofemissie en -depositie vergelijkbaar is met de trend zoals vastgelegd bij aanvang van het programma. Hierbij wordt niet ingegaan op het verschil tussen berekeningen en de metingen van ammoniakconcentraties in 2015.

In maart 2017 verschijnt de monitoringsrapportage Natuur over 2016. Hierin komt naar voren dat 4% van de circa 2.400 maatregelen op peildatum maart 2016 is uitgevoerd. Voor 2% van de maatregelen geldt dat tijdige uitvoering onder druk staat. Hiervoor worden maatregelen genomen door de bevoegde bestuursorganen. De rapportage concludeert dat er geen aanleiding is om te constateren dat de uitvoering van herstelmaatregelen niet op koers ligt.

De stikstofrapportage over meetjaar 2016 verschijnt in augustus 2017. Hierin wordt aangegeven dat de ammoniakemissie (NH3) tot 2020 naar verwachting daalt, maar dat de NOx-emissie tot 2020 nog zal stijgen. Voor 2020 en 2030 wordt een gemiddelde daling van de stikstofdepositie voorzien. Nog steeds laten metingen van ammoniakconcentraties een stijgende trend zien in afwijking van de berekeningen, het RIVM is op zoek naar verklaringen hiervoor.

Monitoringsrapportage 2017

De Monitoringsrapportage Natuur voor 2017 verschijnt in januari 2018. Hierin wordt aangegeven dat op peildatum 31 maart 2017, na het eerste kwart van het eerste PAS-tijdvak, 9% van de te treffen herstelmaatregelen in het eerste PAS-tijdvak is gerealiseerd. Een groot deel van de te treffen maatregelen bevinden zich nog in de voorbereidingsfase. Aangegeven wordt dat voor 98% van de te treffen maatregelen wordt verwacht dat deze nog tijdig worden uitgevoerd.

De vaste Kamercommissie van LNV vraagt aan de minister van LNV een reactie op de uitkomsten van deze rapportage. De minister geeft aan op basis van de geschetste prognose geen aanleiding te zien om te veronderstellen dat de uitvoering van herstelmaatregelen niet op koers ligt. Er ligt volgens de minister echter wel nog een 'stevige opgave' waar zij en de partners 'alert' op zullen zijn.[108]

Tussenevaluatie PAS

In oktober 2018 verschijnt de tussenevaluatie van het PAS. Hierin wordt aangegeven dat het drie jaar na dato nog niet mogelijk is om de precieze effecten van maatregelen uit het PAS vast te stellen, deels omdat hierover nog informatie ontbreekt en deels vanwege de responsetijd van maatregelen. Op 31 maart 2018 is volgens de evaluatie 28% van de te treffen herstelmaatregelen uitgevoerd. De verwachting van de bevoegde gezagen is dat 98% van alle herstelmaatregelen tijdig gereed zal zijn. De bevoegde gezagen geven ook aan dat een aanzienlijk deel van de herstelmaatregelen nog in het voorjaar van 2021 zullen moeten worden uitgevoerd. De evaluatie geeft aan dat daarmee de ruimte voor tegenslagen in de uitvoering klein is. Aanbevolen wordt om de tijdige uitvoering van herstelmaatregelen kritisch te laten bezien door het PAS-bureau en de uitvoering van met name complexe maatregelen zo accuraat mogelijk bij te houden.

De evaluatie concludeert op basis van de stikstofmonitoringsrapportages dat tot 2020 een toename is berekend in de NOx-emissie door Nederlandse bronnen. Bij deze berekende toename wordt de kanttekening geplaatst dat er in AERIUS Monitor vanuit wordt gegaan dat alle stikstofdepositie als gevolg van toebedeelde ontwikkelingsruimte in het eerste tijdvak van het PAS ook in dit tijdvak plaatsvindt, ongeacht of dit daadwerkelijk het geval is. Deze werkwijze wordt gehanteerd zodat de depositie ecologisch beoordeeld kon worden in de gebiedsanalyses. De verwachting is dat in de praktijk een deel van de emissie en depositie pas na 2020 zal plaatsvinden.

Voor ammoniak laten de berekeningen zowel voor 2020 als 2030 een dalende trend in emissies zien. De totale depositiereductie wordt voor 2020 berekend op 7% en voor 2030 op 14%. In de evaluatie worden ook onzekerheden als gevolg van deze berekeningen beschreven. Zo zijn er trendverschillen zichtbaar tussen berekende ammoniakemissies en gemeten ammoniakconcentraties. Het eventuele effect van het PAS op de reductie van ammoniak is om die reden ook nog niet door registraties en/of metingen vast te stellen. Ook is het grootste aandeel van de al gerealiseerde stikstofreductie in 2018 toe te schrijven aan buitenlandse bronnen, meer dan bij de start van het PAS werd ingeschat.

De evaluatie waarschuwt ook voor de op handen zijnde antwoorden op de door de Raad van State gestelde prejudiciële vragen aan het Europees Hof van Justitie. Deze vormen mogelijk een risico voor de werking van het programma in z'n huidige vorm. In de evaluatie wordt aanbevolen om terughoudend te zijn met het verschaffen van ontwikkelingsruimte van segment 2 voor het tweede deel van het PAS-tijdvak en deze mogelijk gefaseerd vrij te geven. Dit in verband met de aandachtspunten die volgen uit de opgeleverde natuur- en stikstofrapportages en in afwachting van het standpunt van de Raad van State over de onderbouwing van het PAS.

De minister van LNV reageert middels een Kamerbrief op de tussenevaluatie.[109] Hierin geeft zij aan dat de tijdige uitvoering van bron- en herstelmaatregelen aandacht vraagt van de PAS-partners. Ook wordt de ontwikkelingsruimte voor de tweede helft van het eerste PAS-tijdvak nog niet uitgegeven. Eerst worden de uitkomsten van de juridische trajecten bij de Raad van State en het Europees Hof afgewacht, die in combinatie met de aanbevelingen uit de tussenevaluatie en actuele inzichten zullen worden gebruikt voor een herziening van het PAS.

[108] Kamerbrief, 'Reactie op het rapport "PAS monitoringsrapportage Natuur 2017', 5-3-2018.
[109] Kamerbrief, 'Tussenevaluatie PAS', 22-10-2018.

In maart 2019 komt de PAS-natuurrapportage uit, waarbij is uitgegaan van dezelfde peildatum van 31 maart 2018. Anders dan in de tussenevaluatie geeft de natuurrapportage aan dat op deze peildatum niet 28% maar 19% van de herstelopgaven is gerealiseerd. Volgens de rapportage kan niet worden geconcludeerd dat de uitvoering van herstelopgaven niet op koers ligt. In het voorjaar van 2019 wordt ook de stikstofrapportage over 2018 opgesteld. Hierin wordt aangeven dat de schommelingen tussen de berekeningen van ammoniakemissie en de hogere metingen van ammoniakconcentraties deels te verklaren zijn door minder vervuilende stoffen in de lucht. Hierdoor bindt ammoniak zich minder snel aan deze stoffen en blijft daardoor langer in de lucht hangen. Er wordt op basis van deze vaststelling geen aanleiding gezien om de depositiecijfers aan te passen.

2019

Na de uitspraak van de Raad van State over het PAS op 29 mei 2019, wordt door de PAS-partijen besloten om de uitvoering van de herstelmaatregelen en de monitoring daarvan voort te zetten. In november 2019 verschijnt een rapportage met de laatste stand van zaken. Daarin staat beschreven dat op peildatum 31 maart 2009 516 van de 1.847 maatregelen zijn gerealiseerd (27,9%). 72,1% van de herstelmaatregelen zal daarmee tot en met 2021 nog moeten worden afgerond. Volgens de rapportage ligt de totale opgave nog voor 95% op schema.

Voortgangsrapportage Natuur 2018

Uit de voortgangsrapportage Natuur van 2018 blijkt dat er na decennia van achteruitgang van de biodiversiteit nu een licht herstel zichtbaar is. Een belangrijk onderdeel hiervan is de uitvoering en inrichting van het Natuurnetwerk Nederland, waarmee het oppervlak natuur en de verbinding tussen natuurgebieden is vergroot. Wel is het biodiversiteitsherstel in landbouwgebieden en de Noordzee nog altijd ‘zorgelijk’.

De ontwikkeling van stikstofcondities is gemiddeld stabiel, maar de stikstofbeschikbaarheid neemt in sommige gebieden nog altijd toe, waardoor de milieudruk nog altijd te hoog is. Uit de voorgangsrapportage blijkt dat het Rijk en de provincies in overeenstemming met de Rijksnatuurvisie meer inzetten op het herstel van natuurlijke processen, en minder sturen op specifieke soorten en habitattypen, waar dat binnen Europese kaders mogelijk is.[110]

Juridische bezwaren tegen het PAS

Tussenuitspraak RvS: voorlegging prejudiciële vragen aan Europees Hof van Justitie

Op 17 mei 2017 stelt de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State prejudiciële vragen aan het Europees Hof van Justitie over de verenigbaarheid van het PAS met de Habitatrichtlijn. Dit gebeurt in relatie tot de door Mobilisation for the Environment en Vereniging Leefmilieu aangespannen zaken tegen de Colleges van GS van Limburg en Gelderland. In een groot aantal procedures bij de Afdeling bestuursrechtspraak hebben bezwaarmakers aangevoerd dat het PAS in strijd is met de Europese Habitatrichtlijn. De Raad van State geeft in de uitspraak aan dat een programmatische aanpak zoals het PAS, dat enerzijds gericht is op het behoud en waar mogelijk herstel van natuurwaarden, en anderzijds op het scheppen van depositieruimte voor bestaande en toekomstige activiteiten, op voorhand geen ongeschikt instrument wordt geacht om uitvoering te geven aan de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Echter, om zekerheid over de aansluiting van het PAS op de Habitatrichtlijn te krijgen, besluit de Afdeling bestuursrechtspraak enkele vragen over de juridische houdbaarheid van het PAS voor te leggen aan het Europese Hof van Justitie.

[110] Vierde Voortgangsrapportage Natuur, LNV, IPO en BIJ12, 2018, p. 38.

De prejudiciële vragen worden gesteld in twee verschillende procedures. De ene procedure gaat over veehouderijen waarvoor op basis van het PAS natuurvergunningen zijn verleend. In die uitspraak wordt onder meer gevraagd of het PAS, gelet op de Europese Habitatrichtlijn, mag worden gebruikt voor het verlenen van natuurvergunningen. De andere uitspraak gaat over het weiden van vee en het bemesten van gronden, waarvoor geen natuurvergunning nodig is. De Afdeling bestuursrechtspraak wil van het Hof van Justitie weten of deze activiteiten op basis van de Europese Habitatrichtlijn zonder vergunning mogen worden toegestaan.

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft besloten in de tussentijd geen voorlopige voorziening te treffen voor de natuurvergunningen voor veehouderijen die gebaseerd zijn op het PAS, omdat het systeem van het PAS een looptijd heeft van zes jaar (2015 – 2021), waarin een buffer is ingebouwd door een deel van de uit te geven 'stikstofruimte' te reserveren voor de eerste helft van die zes jaar en een deel voor de tweede helft daarvan. De buffer zorgt er naar verwachting voor dat activiteiten die tot 1 juli 2018 toestemming krijgen op grond van het PAS, geen onomkeerbare gevolgen voor de natuur zullen hebben. Na 1 juli 2018, wanneer de tweede helft van de buffer zal moeten worden aangesproken, zal de situatie – als dat nodig is – opnieuw worden bekeken. Ook besluit de Afdeling bestuursrechtspraak om geen voorziening te treffen ten aanzien van beweiden en bemesten.

Beantwoording prejudiciële vragen door Europees Hof van Justitie: vraagtekens bij onderbouwing van het PAS

Het Europese Hof van Justitie plaatst bij het arrest van 7 november 2018 kanttekeningen bij de juridische houdbaarheid van het PAS. Het juridische systeem van het PAS als zodanig is toelaatbaar en toestemmingsbesluiten voor stikstofdepositie veroorzakende activiteiten kunnen daar in beginsel op worden gebaseerd. Echter, de wetenschappelijke onderbouwing die ten grondslag ligt aan het programma en de maatregelen waarop deze onderbouwing is gebaseerd, moeten wel voldoende zekerheid bieden dat de natuurwaarden van de Natura 2000-gebieden geen schade ondervinden van deze activiteiten. De lat daarvoor ligt hoog, met name voor natuur die zich niet in een goede staat van instandhouding bevindt door overbelasting met stikstof. Het Hof geeft aan dat het aan de nationale rechter is om te beoordelen of de onderbouwing en de daaraan ten grondslag liggende maatregelen aan de eisen voldoen. Het Hof doet daarover geen uitspraak. Op 20 november 2018 wordt de Tweede Kamer over de uitspraak geïnformeerd.

Uitspraak Raad van State: PAS kan niet ten grondslag worden gelegd aan toestemmingsbesluiten

Op 29 mei 2019 oordeelt de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State – als interpretatie van het arrest van 7 november 2018 van het Europese Hof van Justitie en van andere jurisprudentie – dat toestemmingverlening op basis van het PAS in strijd is met de Habitatrichtlijn. Op basis van het PAS was het mogelijk om vooruitlopend op toekomstige positieve gevolgen van maatregelen voor Natura 2000-gebieden, alvast toestemming te geven voor activiteiten die mogelijk schadelijk zijn voor die gebieden. Daarnaast werd in het PAS ook toestemming voor activiteiten gegeven op basis van maatregelen in Natura 2000-gebieden die nodig zijn om achteruitgang van deze natuurgebieden te voorkomen. Nederland heeft de verplichting om op grond van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn een gunstige staat van instandhouding te realiseren voor de habitats van soorten en de natuurlijke typen habitats waarvoor de Natura 2000-gebieden zijn aangewezen.

Zowel het Hof van Justitie als de Raad van State oordelen dat maatregelen, die nodig zijn op grond van art. 6 lid 1 en 2 Habitatrichtlijn, niet mogen worden gebruikt voor toetsing van activiteiten volgens art. 6 lid 3 van die richtlijn. De Raad van State heeft (evenals het Hof van Justitie) geen principieel bezwaar tegen de programmatische aanpak. Kern van de uitspraak is dat de relatie tussen ‘afname van stikstof’ en ‘vrijgeven van ruimte voor emissies’ onvoldoende is aangetoond. Waar het PAS uitgaat van afname van emissies, blijken op sommige plaatsen de ammoniakemissies te zijn toegenomen. Veel maatregelen zijn nog niet uitgevoerd en er is deels onvoldoende borging van maatregelen. Voor zover de maatregelen zijn uitgevoerd, is in de Natura 2000-gebieden nog weinig verbetering zichtbaar, waarbij ook de vertraagde reactie van de natuur op maatregelen een rol kunnen spelen.

Als gevolg van de uitspraak van de Raad van State kunnen het PAS en de daaraan ten grondslag liggende passende beoordeling niet langer worden gebruikt voor toestemmingverlening. Ook de met het PAS verband houdende regelgeving (waaronder het systeem van drempelwaarden en toedeling van ontwikkelingsruimte) kan niet meer worden gebruikt.

Uit een andere uitspraak van de Raad van State over beweiden en bemesten, eveneens van 29 mei 2019, volgt dat het categoraal vrijstellen van beweiden en bemesten van de vergunningplicht in strijd is met de Habitatrichtlijn. Omdat beweiden en bemesten als vergunningsvrije activiteiten in het PAS-traject zijn meegenomen, heeft de PAS-uitspraak ook tot gevolg dat beweiden en bemesten opnieuw moeten worden beoordeeld. In reactie op het advies *'Beweiden en bemesten in 2020'* van het Adviescollege Stikstofproblematiek (19 december 2019), reageert de minister van LNV dat de inzet van het kabinet is om beweiden en bemesten niet vergunningplichtig te maken.[111]

Reflectie op uitvoering PAS (2015-2019)

In de gesprekken komt naar voren dat na inwerkingtreding van het PAS in juli 2015, de vergunningverlening voor economische ontwikkelingen en daarmee het vrijgeven van ontwikkelingsruimte uit verhouding liep met de te nemen herstelopgaven die in het PAS waren vastgesteld. Het beeld uit gevoerde gesprekken is dat er onvoldoende landelijke kaders waren om de tijdige realisatie van herstelmaatregelen te borgen en dat daar ook onvoldoende de hand aan werd gehouden. De druk op provincies om weer vergunningen te verlenen prevaleerde. De indruk is dat het Bestuurlijk Overleg in combinatie met uitvoeringsorganisatie BIJ12 onvoldoende instrumenten tot hun beschikking hadden om deze onbalans bij te sturen. De provincie Noord-Brabant anticipeerde als enige provincie stevig op het achterblijvende natuurherstel door in 2017 de Verordening natuurbescherming aan te scherpen. Verouderde stalsystemen moesten eerder emissievrij worden en intern salderen was niet langer toegestaan. Dit leidde tot een versnelde daling van de stikstofdepositie.

In de gesprekken komt naar voren dat de gebrekkige uitvoering van herstelmaatregelen tot zorgen leidde onder de betrokken partijen over de houdbaarheid van het PAS. Ook het door het RIVM in 2015 geconstateerde verschil tussen berekeningen en metingen (hogere concentraties ammoniak) baarde betrokkenen zorgen.

Uit de gesprekken blijkt verder dat van de initiële samenwerking en onderlinge controle tussen partijen in de ontwerpfase van het PAS weinig overbleef toen het PAS eenmaal van start ging. De collectieve noodzaak om de juridische houdbaarheid van het PAS in stand te houden bleef bestaan en werd ook door partijen zo ervaren, maar in de daadwerkelijke uitvoering van het PAS kwam de gezamenlijke borging hiervan al snel onder druk te staan. Natuurherstel bleef achter bij vergunningverlening. Een belangrijke factor hierbij is dat veel personen die tussen 2011-2015 betrokken waren geweest bij de totstandkoming van het PAS, niet meer in functie waren na 2015. Naast gedeputeerden ging het hier bijvoorbeeld ook om ambtenaren die met succes de interbestuurlijke samenwerking in de voorgaande jaren hadden begeleid. Veel kennis en de onderlinge verstandhouding die belangrijk waren voor het PAS, gingen hierdoor in de uitvoeringsfase verloren.

Tot slot is gebleken dat er enerzijds weliswaar enige onzekerheid bleef bestaan bij partijen of het PAS juridisch houdbaar zou zijn, maar dat de uitspraak van de Raad van State alsnog onverwacht kwam, omdat partijen hadden geprobeerd alle (juridische) kritiekpunten (inclusief die van de Raad van State) zoveel mogelijk te verwerken in het PAS-ontwerp.

[111] Kamerbrief, 'Aanbieding van het tussentijds advies 'Bemesten en beweiden in 2020' van het Adviescollege Stikstofproblematiek', minister van LNV, 19-12-2020.

Hoofdlijnen 'Uitvoering PAS (2015 – 2019)

- Uit de gesprekken komt naar voren dat er bij de uitvoering van het PAS te weinig oog is geweest voor de implementatie van de gemaakte afspraken zoals die in het PAS zijn opgenomen. Op grote schaal werd er ontwikkelingsruimte vrijgegeven, terwijl natuurherstel achter bleef.
- Al snel wordt het vermogen van het PAS om de instandhoudingsdoelstellingen in de Natura 2000-gebieden op termijn te bereiken in twijfel getrokken. De Raad van State krijgt in 2018 beantwoording van prejudiciële vragen van het Europese Hof waarin de aansluiting van het PAS bij de Habitatrichtlijn op een aantal cruciale punten in twijfel wordt getrokken.

6. Reflectie door het Adviescollege Stikstofproblematiek

In deze reconstructie ziet het Adviescollege enkele patronen die mede bepalend zijn geweest voor de totstandkoming van het PAS. Deze bieden aanknopingspunten voor de toekomstige aanpak van de stikstofproblematiek.

Reflectie op het Programma Aanpak Stikstof

Stikstofproblematiek kent een lange geschiedenis

De huidige stikstofproblematiek is niet uit de lucht komen vallen. Al sinds de jaren '70 wordt gewaarschuwd dat stikstofbeperkende maatregelen nodig zijn om de Nederlandse biodiversiteit te beschermen. Vanaf de jaren '80 heeft Nederland getracht om oplossingen te vinden om natuurwaarden te beschermen. Er werd echter ook in toenemende mate belang gehecht aan het mogelijk maken van ruimte voor economische activiteiten. Het verenigen van economische ontwikkelingen met een robuust natuurbeleid bleek een grote opgave.

Vanaf de jaren '90 is de totale emissie en depositie van stikstof gedaald. Deze daling is de laatste jaren afgevlakt. Het lukte Nederland onvoldoende om de stikstofproblematiek dusdanig aan te pakken, dat aangewezen soorten en habitats in een gunstige staat van instandhouding werden gebracht.

Gedurende deze decennia zijn er vooral technische maatregelen genomen om natuurbescherming en -herstel en economische ontwikkelingen mogelijk te maken. In politiek opzicht werd een uitweg gezocht in de techniek, om zowel de belangen van de natuur als van economische ontwikkelingen te behartigen, en zo 'de 'kool en de 'geit te sparen'.

Het PAS werd bedacht in een periode van economische crisis. Er was druk om te voldoen aan de Europese richtlijnen en vergunningverlening bleek complex. Een belangrijke notie is dat de ontwerpfase van het PAS werd gekleurd door de decentralisatie van het natuurbeleid en omvangrijke bezuinigingen onder het kabinet-Rutte-I (2010-2012). Deze bezuinigingen van 60% hebben het bredere beschermingsregime van Natura 2000-gebieden (zoals vastgelegd in de Natuurbeschermingswet 1998) en de ambities voor de Nederlandse natuur aangetast.

Het PAS was de ultieme poging om de spanning tussen natuurbescherming en economische ontwikkelingen weg te nemen met een programmatische aanpak: economische ontwikkelingsruimte gekoppeld aan natuurherstel. Deze aanpak was gebaseerd op de adviezen van de Taskforce Trojan en de Adviesgroep Huys, en onder andere geïnspireerd op het Nationaal Programma Luchtkwaliteit (NSL). Een programmatische aanpak bood perspectief voor een oplossing van de stikstofproblematiek.

In de voorbereiding van het PAS hebben het PBL, de Raad van State en de Commissie m.e.r. geadviseerd dat de stikstofmaatregelen nadrukkelijk moeten worden geborgd, dat goed moet worden onderbouwd hoe

en wanneer de stikstofreductie gerealiseerd zal worden en dat duidelijk moest zijn op welke termijn de instandhoudingsdoelen worden behaald. Deze adviezen zijn weliswaar betrokken bij de verdere uitwerking van het PAS, maar de fundamentele boodschap: dat natuurherstel niet mag uitblijven bij het vrijgeven van ontwikkelingsruimte, is in de voorbereiding van het PAS onvoldoende opgepakt.

De Raad van State oordeelde in mei 2019 dat de relatie tussen de afname van stikstofemissie/-depositie en het vrijgeven van ruimte voor emissies in het PAS onvoldoende was aangetoond. De Raad van State oordeelde dat het PAS niet langer als basis voor toestemming voor activiteiten mocht worden gebruikt. Desondanks heeft het PAS een aanzienlijke hoeveelheid herstelmaatregelen in gang gezet. Ook heeft de ontwerpfase van het PAS veel kennis over de staat van soorten en habitats in Natura 2000-gebieden opgeleverd.

Belemmerende factoren voor succesvolle aanpak stikstofproblematiek

Wanneer het PAS wordt geplaatst in een historisch perspectief op het Nederlandse beleid voor de bescherming van natuurwaarden én het mogelijk maken van ontwikkelingsruimte, komen enkele kernelementen naar voren die een oplossing voor de stikstofproblematiek in de afgelopen decennia hebben belemmerd. Deze elementen worden hierna toegelicht.

Geen echte keuzes voor de lange termijn

De beleidsgeschiedenis van de aanpak van de stikstofproblematiek kenmerkt zich door het in samenhang willen realiseren van tegenstrijdige ontwikkelingen: Getracht wordt om economische ontwikkelingen en natuurbescherming zo veel mogelijk op elkaar af stemmen. Nederland is er echter onvoldoende in geslaagd de balans tussen beide te vinden.

Nederland heeft ‘aan de voorkant’ onvoldoende doorgrond wat de betekenis zou zijn van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn, waardoor een zorgvuldige afstemming met Brussel over te treffen maatregelen in Nederland tekort is geschoten. De analyses voorafgaand aan de aanwijzing van gebieden zijn onvoldoende gebleken. Maar vooral is nagelaten om – soms pijnlijke – keuzes te maken om een landelijk gunstige staat van instandhouding te bereiken. Signalen uit Brussel over de tijdige en juiste implementatie van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn hebben onvoldoende doorwerking gekregen.

De neiging was om hoge ambities vast te stellen, maar realisatietermijnen vooruit te blijven schuiven en te reageren op wat op korte termijn prioriteit heeft. Bij nieuwe stappen of beslissingen om de stikstofproblematiek op te lossen, is onvoldoende stilgestaan bij de consequenties. Het gevolg hiervan is dat economische belangen en natuurbelangen niet worden afgewogen met het oog op de lange termijn, maar dat de afstemming een voortdurend veranderende papieren werkelijkheid blijft. Dit geeft onzekerheid en onvoorspelbaarheid voor alle betrokkenen. Het proces om de “rode hexagonen” te elimineren voor het PAS is daarvan de beste illustratie. Er ontstond een hermetisch en op papier sluitend systeem, dat echter in de praktijk niet uitvoerbaar bleek, althans niet werd uitgevoerd (bijv. wat betreft het achterblijven van de uitvoering van herstelmaatregelen, de realisatie van de bronmaatregelen door stikstof-emitterende sectoren en het daadwerkelijke natuurherstel).

Geen integrale benadering van stikstofproblematiek

In het natuur- en milieubeleid van de afgelopen decennia ontbreekt het aan een integrale benadering en een samenhangende aanpak van de stikstofproblematiek. Het gaat hierbij om de bredere setting van milieumaatregelen en -beleid en om ruimtelijke keuzes. Ook in adviezen van het PBL is hiervoor telkenmale aandacht gevraagd. Waar de focus in de jaren ‘80 en ‘90 vooral op de aanpak van nitraten lag, werd de problematiek na de adviezen van de Taskforce Trojan en de Adviesgroep Huys breder benaderd. Dat laat onverlet dat in de periode waarin het PAS werd voorbereid, een beslissing over de afschaffing van het melkquotum werd genomen, waarvan was voorzien dat dit besluit een averechts effect zou hebben op de reductie van stikstof. Hier is herhaaldelijk voor gewaarschuwd. Het is moeilijk te begrijpen hoe, na jaren van beleidsontwikkeling, in hetzelfde jaar een programma is vastgesteld dat stikstofreductie moest

bewerkstelligen, en een maatregel werd doorgevoerd die deze reductie bemoeilijkt. Dit is kenmerkend voor het gebrek aan een integrale benadering van de stikstofproblematiek.

Gebruik van complexe systematiek

Nederland heeft in de afgelopen decennia moeite gehad om voor de aanpak van de stikstofproblematiek een systematiek te vinden die juridisch houdbaar, eenvoudig te hanteren en effectief was. Nederland is lange tijd wel succesvol geweest, bijvoorbeeld in het mestbeleid, en kon dit ook goed uitleggen in Brussel. Daar kwam echter een kentering in door resultaatverplichtingen die volgden uit Europese wetgeving, en meer sturing van de Europese Commissie op naleving van deze verplichtingen. Toch ging Nederland op deze lijn door.

Het PAS kan worden beschouwd als een complex instrument om de omvang en onderlinge relaties van stikstofemissie, depositie en natuurwaarden zo nauwkeurig mogelijk te berekenen, en dit als basis te laten dienen voor een nauwkeurige afstemming van ontwikkelingsruimte en herstelmaatregelen. De precieze relatie tussen stikstofemissies, deposities en natuurwaarden laat zich echter moeilijk voorspellen. Wanneer complexe rekenkundige modellen teveel als blauwdruk voor de werkelijkheid worden gebruikt – en als juridische basis van het systeem – kan in de praktijk onvoldoende rekening worden gehouden met de feitelijke effecten van stikstofdepositie op de natuur en de ontwikkelingsruimte die in het verlengde daarvan beschikbaar wordt gesteld. Bovendien is de complexe aanpak niet goed voor het maatschappelijk draagvlak omdat er veel discussie is over schijnprecisie, onzekerheid in aannames en cijfers, en over de vraag of het bedoelde effect van natuurverbetering wel echt bereikt wordt.

Onvoldoende borging van het natuurbelang

Tot slot blijkt uit de (voor)geschiedenis van het PAS dat een succesvolle aanpak van de stikstofproblematiek staat of valt met het belang dat wordt toegekend aan de goede staat van instandhouding van de natuur. Nederland heeft in de afgelopen decennia moeite gehad met het waarmaken van natuurambities en de borging van het natuurbelang. Begin jaren ‘90 was Nederland in Europa koploper als het gaat om ambities voor het natuur- en milieubeleid. De jaren ‘90 werden gekenmerkt door een verschuivende beleidsopvatting, namelijk van het intrinsieke belang van de natuur, naar een natuur die vooral ten dienste moet staan van de samenleving en die onderhevig is aan een bredere belangenafweging. Echter de natuur “spreekt niet voor zichzelf” en loopt in deze afweging van belangen al snel het risico het onderspit te delven.

Het maatschappelijk debat over de uiteenlopende belangen van economische ontwikkeling en natuur, en over de afweging van deze belangen, is onvoldoende nadrukkelijk gevoerd. De praktijk was dat steeds niet is ingegrepen in de economische ruimte, dat andere beleidsthema’s dan natuur prioriteit kregen, en dat aandacht voor het natuurbelang achterbleef. Ook speelt een rol dat economie en ecologie in het maatschappelijk debat veelal tegenover elkaar worden gezet, terwijl deze onderwerpen en belangen om een integrale benadering en aanpak vragen.