

16 november 2020

# Alleen uitkoop van agrarische piekbelasters lost stikstofcrisis op



[Friso de Zeeuw](#)

**Opinie Om de stikstofcrisis aan te pakken pleit emeritus hoogleraar gebiedsontwikkeling Friso de Zeeuw voor een andere aanpak dan minister Schouten van LNV in recordtijd door het parlement wil loodsen. “De oplossing ligt in extra inzet op gerichte uitkoop van agrarische bedrijven die in de buurt van natuurgebieden veel stikstofdepositie veroorzaken, de zogenoemde ‘piekbelasters’.”**

Minister Carola Schouten (Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) wil haar voorstel voor een structurele aanpak van de stikstofcrisis nog in december door het parlement loodsen. Het voorstel heeft positieve aanzetten, maar vertoont ook wezenlijke tekortkomingen. De natuur knapt onvoldoende op en de uitvoering van infraprojecten en grote woningplannen blijft in de gevarenzone.

Het programma moet steviger: drastischer vermindering van de stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden en meer zekerheid omtrent het halen van de reductiedoestellingen in de komende tien jaar. De oplossing ligt in extra inzet op gerichte uitkoop van agrarische bedrijven die in de buurt van natuurgebieden veel stikstofdepositie veroorzaken, de zogenoemde ‘piekbelasters’.

Het parlement moet de regeringsvoorstellen onder grote tijdsdruk behandelen. Kabinet en coalitiepartijen vinden het terugdringen van de stikstofdepositie urgent, maar evenzeer de daarvan afhankelijke gedeeltelijke vrijstelling voor bouwactiviteiten. Ook de politieke wens om dit varkentje ruim voor de komende Tweede-Kamer verkiezingen (in maart) te wassen speelt mee.

**Verhoog budget voor uitkoop**

Hoe kan de stikstofcrisis effectiever aangepakt worden? De sleutel zit in de gerichte uitkoop van agrarische ‘piekbelasters’ in de directe omgeving van de 110 overbelaste Natura 2000-gebieden. Dat is een uiterst effectieve en zekere reductiemaatregel, zo blijkt uit de [Analyse stikstofbronmaatregelen van het PBL](#) (pdf). Over de kosteneffectiviteitsverhouding bestaat geen eenduidigheid onder onderzoekers: bij [CLM](#) (pdf) scoort die hoog en bij [Connecting Agri en Food](#) (pdf) laag. Het laatste bureau bepleit, evenals landbouwbelangenorganisatie LTO Nederland, ‘emissiereductie vanuit de stal’. Niet het beperken van het aantal agrarische bedrijven of de veestapel is dan de oplossing, maar het beperken van de emissie door een andere bedrijfsvoering, al dan niet met innovatieve technieken. Deze maatregel heeft echter het nadeel dat het [onzeker](#) is of nieuwe stalsystemen de emissiereductie daadwerkelijk gaan realiseren. Het impliceert niet dat deze innovaties dan maar achterwege moeten blijven; het regeringsvoorstel trekt er dan ook 280 miljoen voor uit.

“Het verdient aanbeveling om het budget voor gerichte uitkoop van piekbelasters aanzienlijk te verhogen”

In het totale pakket van 6 miljard euro voor de komende tien jaar heeft de minister 350 miljoen uitgetrokken voor *gerichte*, vrijwillige uitkoop van ‘piekbelasters’ in de buurt van Natura 2000-gebieden. De provinciebesturen staan - als regionale gebiedsregisseurs - aan het roer bij de uitvoering van deze regeling.

Daarnaast komt een subsidieregeling met een gereserveerd budget van 1 miljard voor veehouderijen die toch al willen stoppen en zijn gesitueerd in de omgeving van Natura 2000-gebieden. Dat hoeven niet per se piekbelasters te zijn.

Het verdient aanbeveling om het budget voor *gerichte* uitkoop van piekbelasters aanzienlijk te verhogen van 350 miljoen euro, tot bijvoorbeeld 2 miljard euro voor de komende tien jaar. Met dat budget zouden dan circa 50 bedrijven per jaar kunnen worden uitgekocht, uitgaande van gemiddelde netto-kosten van 4 miljoen per bedrijf. Daarnaast blijft het budget voor vrijwillige uitkoop van 1 miljard gehandhaafd; totaal dus 3 miljard.

## **Zet onteigeningstitel in**

Het volgende advies luidt om bij gerichte uitkoop de inzet van onteigening niet uit te sluiten als uiterste middel. ‘Onteigening’ roept begrijpelijkerwijs direct afwijzende reacties vanuit de agrarische sector op, maar het begrip angstvallig vermijden creëert een onduidelijke situatie die een vrijwilligheid suggereert die er eigenlijk niet is.

De praktijk van de stedelijke gebiedsontwikkeling wijst uit dat het instrument zelden tot juridische procedures leidt. Partijen komen er in onderling overleg uit, meestal op basis van taxaties. Bovendien wordt de onteigeningstitel in sommige provincies voor natuuraankopen ingezet, bijvoorbeeld voor de realisering van het NNN-netwerk ([sinds 2013 de benaming van de meer bekende ecologische hoofdstructuur](#)), vaak zonder verzet van de agrarische sector.

Inzet van de onteigeningstitel heeft drie voordelen. Het maakt het mogelijk om bij uitkoop de ruime onteigeningsvergoeding toe te kennen, met volledige schadeloosstelling. Dat mag anders niet, want dat zou staatssteun betekenen. De ruime vergoedingsregeling, in wisselwerking met de stok-achter-de-deur van de onteigening, gaat waarschijnlijk versnellend werken op het uitkoopprogramma. Minister Schouten suggereert dat onteigening vertraging zou opleveren, maar dat lijkt op onvoldoende praktijkkennis te berusten. Ik verwijs naar een uiteenzetting van gronddeskundige [Peter Overwater](#) die deze kennis wel heeft.

Bovendien verhoogt de inzet van de onteigeningstitel zekerstelling van de

reductiedoelstelling, van (juridische) belang om economische activiteiten toe te staan die stikstofuitstoot veroorzaken.

## **Stikstof aan de dijk zetten**

Uitkoop staat niet op zichzelf maar moet onderdeel vormen van een bredere, gebiedsgerichte aanpak. In het kader van het stikstofdossier wordt daar veel over gepraat, maar er gebeurt weinig. Het gaat om een vorm van landinrichting die zowel de natuurgebieden, bufferzones, de waterhuishouding én de landbouwstructuur optimaliseert. Zo krijgt de agrarische sector, na de stikstofreductie, ook weer perspectief. In bepaalde gebieden kan dat gecombineerd worden met recreatieve voorzieningen of kleinschalige woningbouw.

“Ook voor de agrarische sector ontstaat duidelijkheid”

Met verschuiving binnen het budget van 6 miljard kan een deel van het extra uitkoopprogramma bekostigd worden, met daarnaast een extra toevoeging. Voor budgetverschuiving lenen zich vooral voorstellen buiten de agrarische sector die wel veel geld kosten, maar nauwelijks stikstof aan de dijk zetten. De kwalificatie onzinnig verdient het miljard dat de regering uittrekt voor het stikstofarm maken van het bouwproces. Dat gaat maar een kwart procent emissiereductie opleveren. [Het idee komt voort uit een van de foute adviezen van Commissie Remkes](#). Omdat de Raad van State anders adviseert, bestaat voldoende aanleiding om dat miljard veel effectiever in te zetten en toe te voegen aan het uitkoopbudget voor agrarische bedrijven.

## **Oplossing ligt voor het grijpen**

In de politieke arena moet het kabinet over links of over rechts een meerderheid voor zijn stikstof-wetsontwerp zien te vinden, omdat in de Eerste Kamer de coalitiemeerderheid ontbreekt. Dat gaat gepaard met het accepteren van wijzigingen. Omdat de hier gepresenteerde voorstellen tot meer stikstofreductie leiden, is de route over links aantrekkelijker dan over rechts waar de stikstofkwestie in de ontkenningfase verkeert.

De stevigheid - in omvang en realisatiezekerheid - van het programma dat ik hier voorstel, maakt het mogelijk om vrijstelling te verlenen voor grote (woning)bouw in de gebruiksfase - en infra-projecten. Daarover luiden de bouwbranche, de provincies en verschillende [gemeenten zoals Zaanstad](#) nu de alarmbel. Dat impliceert overigens ook groen licht voor asfaltprojecten waarop GroenLinks niet zit te wachten.

Ook voor de agrarische sector ontstaat duidelijkheid. Er komt een ruime vergoedingsregeling. De reductie van de veestapel (melkveehouderij) blijft beperkt tot 5, hooguit 10 procent. Van ‘halvering’ is geen sprake. In de omgeving van de Natura 2000-gebieden ontstaat met landinrichting perspectief voor de economisch levensvatbare agrarische bedrijven.

De kans om nog dit jaar een beslissende slag te maken om uit de stikstofcrisis komen, ligt voor het grijpen.