

18-12-2020

## Stikstofwet voldoet niet en moet anders

*Friso de Zeeuw is adviseur gebiedsontwikkeling en emeritus hoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft*

*Gisteren heeft de Tweede Kamer ingestemd met de Wet Stikstofreductie en Natuurverbetering. De wet zit krakkemikkig in elkaar, schrijft Friso de Zeeuw. 'Het is de vraag of doelstellingen bereikt worden. De aanpak komt rommelig over.'*

Ik zal dat toelichten en aangeven hoe het beter kan met een strakker, resultaatgericht programma, met de focus op het uitkopen van piekbelasters. De komende kabinetsformatie - na de Tweede Kamerverkiezingen in maart - biedt gelegenheid om de wet nog eens onder handen te nemen.

Eerst een korte terugblik op de gang van zaken sinds de roemruchte uitspraak van de Raad van State die de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) op 29 mei 2019 naar de prullenmand verwees. De reactie van politiek, bestuur en het ambtelijk apparaat kunnen we kenschetsen met termen als besluiteloos, verdeeldheid, gebrek aan durf, gebrekkige professionaliteit en onsamenhangende maatregelen.

### ***'Het Rijk liet lang op zich wachten, provincies toonden weinig eigen initiatief'***

Dit verwijt treft niet alleen de rijksoverheid, ook de provincies hebben het erbij laten zitten. Hun afwachtende houding laat zich voor een deel rechtvaardigen omdat zij pas konden acteren met een nieuw helder beleidskader, wetgeving en budgetten van het Rijk. Maar zij hebben nagelaten zelf met voorstellen te komen. Ook hun immer luid verkondigde ambitie om 'gebiedsregisseur' te zijn, hebben zij op dit dossier onvoldoende waargemaakt. Hun voorzichtigheid stimuleerde angstig priegel-optreden van ambtenaren bij provincies en omgevingsdiensten in het geval van vergunningaanvragen van initiatiefnemers (met name in de sectoren bouw en landbouw). Faliekant in strijd met de sturingsfilosofie van de Omgevingswet. [Enkele wethouders](#) hebben hun nek uitgestoken en jurisprudentie uitgelokt.

De grote stap voorwaarts wil de rijksoverheid maken met Wet stikstofreductie en natuurverbetering. Gaat die voldoende helpen om de natuur in voldoende mate te herstellen? En gaat de wet ruimte bieden aan investeringen in (woning)bouw, infrastructuur en bedrijven? Het risico is groot dat het onvoldoende gaat lukken.

De door de Tweede Kamer aanvaarde wet mist een robuuste programma-aanpak als ruggengraat. Daarmee rusten de politieke en juridische resultaatverplichtingen - in 2030 de stikstof-overschrijding in Natura-2000 gebieden met 50 procent terugdringen en in 2035 met 75 procent - toch enigszins op lemen voeten. Het uitkoopprogramma van agrarische bedrijven is gebaseerd op vrijwilligheid. Dat geldt bijvoorbeeld voor het veevoederprogramma waarover veel boeren nu al aankondigen dat zij daarin niet meegaan.

Verder wordt op basis van de stikstofwet veel geld stukgegooid aan maatregelen in sectoren die nauwelijks bijdragen aan de stikstofdepositie in de natuur. Dit onder het briljante motto van Commissie Remkes dat alle sectoren moeten bijdragen aan de oplossing van het stikstofprobleem. Anders worden de boeren boos. Alleen al voor het stikstofarm maken van het bouwproces (resultaat: 0.25 procent stikstofreductie) trekt het kabinet een miljard euro uit!

***Alleen al voor het stikstofarm maken van het bouwproces (resultaat: 0.25 procent stikstofreductie) trekt het kabinet een miljard euro uit!***

Uit de [Analyse Stikstofbronmaatregelen](#) van het PBL valt af te leiden dat maatregelen in de sector mobiliteit ca. 5 procent van het reductie-aandeel van de agrarische sector kunnen leveren en de andere sectoren tezamen een schamele 2 procent. Verreweg de grootste reductie kan het meest effectief én gegarandeerd worden bereikt met een gericht uitkoopprogramma van zogenaamde piekbelasters, agrarische bedrijven in de buurt van Natura 2000-gebieden die veel stikstof in vorm van ammoniak, NH<sub>3</sub> uitstoten.

We kunnen vrij precies achterhalen waar de piekbelasters zitten. Sterker nog: we kunnen zonder veel moeite te weten komen welke bedrijven in elk van de 110 overbelaste Natura 2000 gebieden stikstof-depositie veroorzaken; tot op het niveau van de individuele hexagoon. [Onderzoek](#) van de universiteit Wageningen in opdracht van de Provincie Gelderland laat de eerste resultaten zien. Dat had in de afgelopen anderhalf al lang voor heel Nederland uitzocht kunnen worden. Nu heeft het journalistencollectief Investigo een [verdienselijke poging](#) gewaagd - onder de fraaie titel 'Waar kalkoenen klokken, zwijgen de hijskranen' - maar dat miste toch onderzoekstechnische finesses.

Uitkoop van deze piekblasters met namen en rugnummers zou vorm moeten krijgen in een programma-aanpak zoals de Omgevingswet die juridisch omkadert. Meer daarover in de [consultatie-inbreng](#) van adviesbureau Rho. De provincies - die met de uitkoop zijn belast - moeten hier een toereikend budget voor krijgen. De 350 miljoen euro die hiervoor nu beschikbaar komt, is te weinig. Een deel van het budget van 1 miljard euro van de subsidieregeling voor vrijwillige stoppers kan hiervoor worden ingezet. Verder zit in het totaalbudget van 6 miljard euro voor de uitvoering van de stikstofwet in de komende tien jaar hoogstwaarschijnlijk ruimte voor uitbreiding van het uitkoopbudget piekbelasters.

***'Gerichte uitkoop van de bekende piekbelasters biedt direct en het meeste resultaat'***

Bij gerichte uitkoop verdient het aanbeveling de inzet van onteigening niet uit te sluiten als uiterste middel. 'Onteigening' roept begrijpelijkerwijs direct afwijzende reacties vanuit de agrarische sector op. Het begrip angstvallig vermijden creëert echter een mistige situatie die een vrijwilligheid suggereert die er eigenlijk niet is. Ik verwijs ook naar een [uiteenzetting](#) van gronddeskundige Peter Overwater.

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 al voor natuuraankopen ingezet, bijvoorbeeld voor de realisering van het NNN-netwerk en vaak zonder verzet van de agrarische sector.

Inzet van de onteigeningstitel heeft drie voordelen:

- Het maakt het mogelijk om bij uitkoop om volledige schadeloosstelling toe te kennen. Dat verhoogt het draagvlak bij betrokken eigenaren en pachters.
- De ruime vergoedingsregeling gaat, in wisselwerking met de stok-achter-de-deur van de onteigening, waarschijnlijk versnellend werken op het uitkoopprogramma en niet vertragend zoals minister Schouten steeds suggereert.
- Inzet van de onteigeningstitel verhoogt de zekerstelling van de reductiedoelstelling, van (juridische) belang om economische activiteiten toe te staan die stikstofuitstoot veroorzaken.

***‘Een uitkoopprogramma laat zich in veel gebieden goed combineren met een landinrichtingsaanpak met een lange termijn-horizon’***

Voor de agrarische sector ontstaat duidelijkheid. De reductie van de veestapel blijft beperkt tot 5, hooguit 10 procent. Van ‘halvering’ is geen sprake. Een uitkoopprogramma laat zich in veel gebieden goed combineren met een landinrichtingsaanpak met een lange termijn-horizon. Een nieuwe configuratie van het grondgebruik voor natuur, landbouw, tussenvormen en andere functies biedt ook perspectief voor economisch levensvatbare agrarische bedrijven.

De Stikstofwet kent een gedeeltelijke vrijstelling van de natuurvergunning voor bouwactiviteiten. Gedeeltelijk, want de vrijstelling heeft alleen betrekking op de aanleg- en bouwfase van projecten; voor de gebruiksfase geldt de vrijstelling uitdrukkelijk niet. Omdat in die fase vrijwel altijd sprake is van enige extra stikstofuitstoot door - met name - verkeersbewegingen, sluit het systeem niet. De onzekerheid omtrent de haalbaarheid van bepaalde projecten, vooral infraprojecten en grotere woningbouwprojecten, zal dus blijven bestaan. De ongerustheid in de bouw- en infrabranche en bij gemeenten is dan ook begrijpelijk. Het [vage antwoord](#) van minister Schouten op de zorgelijke brief hierover van de gemeente Zaanstad en haar vage toezeggingen in het Kamerdebat leggen bloot dat de wet hier echt tekort schiet. De stevigheid - in omvang en realisatiezekerheid - van een programma zoals ik dat hier voorstel, zou het mogelijk maken om ook vrijstelling te verlenen voor de gebruiksfase.

Conclusie: de Wet stikstofreductie en natuurverbetering heeft een te hoog houtje-touwtje karakter. Een enorme gemiste kans om na anderhalve jaar voorbereidingstijd een stevige wet met dito programma neer te zetten. Op naar de herkansing.