

8-11-22

De aanpak van stikstofpiekbelasters: voorzet voor een alternatief plan

[Friso de Zeeuw](#)

"Nederland van het slot halen en ruimte maken". Een hoopvolle boodschap in de stikstof-aanbevelingen van Johan Remkes en de reactie van het kabinet. Nadere bestudering door Friso de Zeeuw in de kolommen van ROm wijst echter anders uit. De voorgestelde aanpak biedt wat hem betreft geen perspectief voor woningbouw, infra en andere ingrepen. De emeritus hoogleraar gooit het over een andere boeg.

Om 'Nederland van het slot te halen', adviseert Remkes tot 'het wegnemen van emissies' van 500 á 600 piekbelasters binnen één jaar. In het advies staat de uitkoop centraal, maar in een toelichting bij Tweede Kamercommissie, tapte Remkes al uit een ander vaatje. Boeren kunnen omschakelen van veeteelt naar akkerbouw, innoveren, hun agrarische activiteiten verplaatsen. Pas als dat niet lukt, komt vrijwillige uitkoop aan de orde. En als dat strandt, komt de inzet van het 'verplichtend instrumentarium' in beeld. Remkes bedoelt onteigening, maar op dat woord rust kennelijk een taboe.

Belachelijke termijn

En dat alles binnen één jaar. Met vele anderen noemt minister Van der Wal voor Natuur en Stikstof dat ene jaar 'erg ambitieus'. De heilige Remkes mag kennelijk niet direct tegengesproken worden, maar we kunnen rustig stellen dat die termijn van één jaar volkomen belachelijk en irreëel is. Zo is nog niet eens duidelijk wie die piekbelasters zijn. De ervaringen met beëindigingsregelingen uitkoop leren dat omschakelings- of uitkoopprocessen tijd nodig hebben. Agrarische grond (eigendom of pacht) vormt de economische basis voor het boerengezin en heeft daarnaast emotionele waarde.

Als je de noodzakelijke voorbereidende acties overziet, de aard, omvang en gevoeligheid van de operatie en het tekort aan competente mensen, moet je voor zo n aanpak minimaal drie jaar uittrekken

Aan alle alternatieven voor uitkoop kleven haken en ogen. Extensiveren? De helft van de koeien de stal uitdoen? Dat haalt de rentabiliteit van het bedrijf onderuit. Overschakelen naar een andere teelt? Is dat rendabel? Laat de grondslag dat toe en is de bedrijfsbebouwing erop toegesneden? Verplaatsen? Waarheen dan? Innoveren? Nagenoeg alle innovaties hebben tot nu toe de eindstreep bij de rechter niet gehaald. Uitkoop zal – als *last resort* - dus geen uitzondering blijven, wil men op korte termijn tot forse emissiereductie komen.

Wie gaan van overheidszijde al die gesprekken met 550 boeren voeren? Het vereist inhoudelijke expertise, de taal spreken van agrariërs en onderhandelingsvaardigheid. Die mensen heeft de overheid natuurlijk niet. Gouden tijden dus voor rentmeesterkantoren, maar ook hun capaciteit kent grenzen. En wie heeft de regie, het Rijk of de provincies? Ook dat is vaag.

Goed gevulde gereedschapskist

Minister Van der Wal schrijft, samen haar collega Piet Adema van LNV, in haar appreciatie van het Remkes-advies: "Omdat deze aanpak een grote impact heeft op de betrokkenen en de periode van een jaar erg ambitieus is, werkt het kabinet een goed gevulde gereedschapskist uit om de aanpak zo kansrijk mogelijk te maken. Niet alleen voor wat betreft financiële regelingen, maar ook voor de andere instrumenten die een rol kunnen spelen (bijvoorbeeld op het gebied van fiscaliteit en/of ruimtelijke ordening). Hierover wint het kabinet ook juridisch advies in. Over de invulling van de aanpak en de taskforce informeren wij de Kamer in november. Indien nodig voeren wij over de staatssteunaspecten op korte termijn, op het hoogste niveau, overleg met Brussel."

Turboproces

Dat het kabinet nu pas werk maakt van die gereedschapskist is eigenlijk nauwelijks te geloven. Als je de noodzakelijke voorbereidende acties overziet, de aard, omvang en gevoeligheid van de operatie en het tekort aan competente mensen, moet je voor zo'n aanpak minimaal drie jaar uittrekken. Als dan 75 procent resultaat is bereikt, kunnen we spreken over een turboproces met een doorslaand succes.

In de provincie met de grootste nieuwbouwtaakstelling, Zuid-Holland, verkeren de plannen voor 145.000 woningen (tot 2040) in de gevarezone

Net als eerder dit jaar, weet minister van Christianne van der Wal niet om te gaan met de vraag wat er gebeurt als het vrijwillige traject bij een piekbelaster strandt. Terwijl dat een onafwendbaar sluitstuk vormt van een effectieve, tijdgebonden strategie. Het steeds maar benadrukken dat het vrijwillige traject voorop staat en de voorkeur heeft, is een open deur. Onteigening komt per definitie alleen in beeld als het minnelijke onderhandelingstraject niet tot resultaat leidt. De *framing* van de minister van onteigening als 'afschuwelijk' doet de zaak geen goed. Ik bagatelliseer allermindst de emotionele aspecten die bij verkoop of met ontneming van eigendom gepaard kunnen gaan. Maar het instrument onteigening is juridisch en procesmatig uiterst zorgvuldig vormgeven. Het is als zodanig sinds jaar en dag geaccepteerd in de praktijk van de ruimtelijke inrichting.

Onkunde

Als de minister ruimhartig wil vergoeden, moet zij juist wel de onteigeningstitel verankeren, in een gebalanceerde politieke en juridische positionering ten opzichte van het minnelijke traject. Zo'n opstelling maakt het namelijk mogelijk om al in het stadium van de minnelijke onderhandelingen uit te gaan van de onteigeningsvergoeding, met volledige schadeloosstelling. Dat mag anders niet, want dat zou staatssteun betekenen. Volledige schadeloosstelling impliceert niet alleen vergoeding van vermogensschade, maar ook van inkomensschade, extra belasting en deskundigenkosten.

Dat onteigening jaren vertraging en onzekerheid zou opleveren, berust op onkunde. In de praktijk komt het in minder dan 95 procent van de gevallen tot daadwerkelijke, door de rechter uitgesproken, onteigening. Partijen bereiken doorgaans 'onderweg' al overeenstemming. Het onteigeningsleerstuk geeft een helder en rechtszeker onderhandelingskader dat juist vertraging voorkomt.

Natuur profiteert als eerste

Stel dat de piekbelasters-strategie slaagt, dan zal de natuur daarvan al eerste van profiteren. En dan - en deze uitdrukkelijke volgorde is nieuw - de PAS-melders. Dat zijn - kort gezegd - circa 3.000 boerenbedrijven die nu buiten hun schuld zonder natuurvergunning stikstof emitteren. Deze bedrijven zitten door het land gespreid, met een concentratie in Noord-Brabant. Legalisatie kost enorm veel stikstofruimte. Hoe de stikstofopbrengst als gevolg van de sanering van piekbelasters zich verhoudt tot de stikstofbehoefte van de PAS-melders (kwantitatief en geografisch) weten we niet. We weten wel dat pas daarna de woningbouw, de infra en andere investeringen aan bod komen.

In de gevarenzone

De stikstofblokkade treft (in potentie) een respectabel aantal geplande woningen. In de provincie met de grootste nieuwbouwtaakstelling, Zuid-Holland, verkeren de plannen voor 145.000 woningen (tot 2040) in de gevarenzone. Dat is circa 40 procent van het totale programma. En buiten de Randstad vallen bijvoorbeeld in Overijssel volgens de provincie 10.000 nieuwbouwwoningen (16 procent van totale bouwplanning) van de haak.

De stikstofhindernis heeft de neiging de afgelopen jaren steeds iets hoger te worden. Aan de bouwvrijstelling gaat de rechter waarschijnlijk in de komende week een einde maken. En de infra-sector wacht al langere tijd op het oordeel van de Raad van State over de toelaatbaarheid van de meetbeperking van de depositie tot een straal van 25 km.

De vraag dringt zich op: waar is de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening in dit dossier? Zijn plannen voor de bouw 900.000 woningen staan of vallen - naast negen andere factoren - met op het opheffen van strikstofblokkade. Het lijkt erop dat zijn tomeloze activisme zich toch vooral beweegt binnen de gelimiteerde invloedssfeer van zijn eigen ministerie.

Graag doe ik Hugo de Jonge de volgende suggestie aan de hand om het maatschappelijke belang van de woningbouw alsnog in de stikstof-aanpak te integreren. De ministers kunnen bij de selectie van de piekbelasters rekening houden met de zones waar het noodzakelijk natuurherstel zich combineert met een stevige woningbouwopgave (en dus ook mobiliteitsopgave).

Andere maatregelen

Selecteer daar de piekbelasters. Het zullen overigens niet overal louter agrarische bedrijven zijn. Ook andere, aanvullende maatregelen kunnen bijdragen aan de tot reductie van de stikstofdepositie in de Natura 2000-gebieden, zoals snelheidsbeperking van wegen die vlak langs of in de natuurgebieden lopen. Ook andere snel te realiseren natuurverbeteringsmaatregelen, bijvoorbeeld waterkwaliteit, worden meegenomen. Maak daar een

plan van aanpak voor, met financiële en organisatorische middelen en mensen (namen en rugnummers; een doortastende gebiedsregisseur is cruciaal). Met een looptijd van drie jaar.

Paar penseelstreken

Schakel de kennis van het Kadaster in. Combineer dit met een turbo-gebiedsproces, met begrensde integraliteit: de in de beperkte tijdspanne te behalen reductiedoelstelling is randvoorwaardelijk. Wees duidelijk over de inzet van de onteigening als *ultimum remedium*, zoals dat bijvoorbeeld in de gebiedsaanpak voor de Oostelijke Vechtplassen in Noord-Holland is gedaan, in afstemming de agrarische sector in de regio. Tot zover een alternatieve aanpak in een paar penseelstreken. Cristianne, Piet en Hugo, kunnen jullie hier wat mee?