

# Stikstof- en natuuraanpak in Nederland: feiten, cijfers en consequenties voor de uitvoering van beleid

Daan Boezeman, Martijn Vink en Arjen van Hinsberg  
*Planbureau voor de Leefomgeving*

## I. INLEIDING

1. “Een crisis met een omvang die ik als premier nog niet eerder heb meegemaakt”, sprak de Nederlandse minister-president op 13 november 2019, bij de aankondiging van een maatregelenpakket om de meest urgente problemen in de woningbouw- en infrastructuursector vlot te trekken<sup>1</sup>. De aankondiging van dit pakket en de Spoedwet aanpak stikstof volgde een jaar na het beantwoorden van de prejudiciële vragen door het Europees Hof van Justitie over het Programma Aanpak Stikstof (PAS)<sup>2</sup> en een half jaar nadat de Raad van State een streep zette door het PAS als regime voor toestemmingsverlening voor nieuwe activiteiten<sup>3</sup>. De Raad van State oordeelde dat de argumentatie voor vergunningverlening uit het PAS niet in lijn was met de Europese Habitatrichtlijn<sup>4</sup>. Met een nieuw Directoraat-Generaal Stikstof en een Ministeriële Commissie Stikstof en PFAS zocht Den Haag naar oplossingen tegen een achtergrond van hevige boerenprotesten, een intensieve lobby van belangenorganisaties en milieuorganisaties, die met hun rechtsgang een strategie in handen hadden om beleidswijziging af te dwingen.

2. In de turbulente periode waarin Nederland na de uitspraak van de Raad van State terechtkwam, volgden de beleidsontwikkelingen elkaar in snel tempo op. Een belangrijke motor achter die ontwikkelingen was de stroom adviesrapporten die over de problematiek verscheen. Vooral het Adviescollege stikstofproblematiek, voorgezeten door oud-minister en VVD-zwaargewicht Johan Remkes, was van belang voor het structureren van het beleidsdebat en het agenderen van oplossingsrichtingen<sup>5</sup>. Bij de presentatie van zijn eerste advies in september 2019 benadrukte hij het belang om de stikstofuitstoot naar beneden te brengen met enerzijds maatregelen die “zoden aan de dijk” zetten en anderzijds versneld herstel- en verbetermaatregelen uit te gaan voeren in de kwetsbare Natura 2000-gebieden. Gaandeweg spitsten beleidsadviezen zich sterk toe hoe sterk die emissies en deposities van stikstof moesten worden teruggebracht<sup>6</sup>, hoe de reductielast ruimtelijk

<sup>1</sup> NOS, “Dit zijn de stikstofplannen van het kabinet”, 13 november 2019 via <https://nos.nl/collectie/13799/artikel/2310311-dit-zijn-de-stikstofplannen-van-het-kabinet> (geraadpleegd op 30 januari 2023).

<sup>2</sup> HvJ 7 november 2018, nrs. C-293/17 en C-294/17, *Coöperatie Mobilisation for the Environment UA et al.*, ECLI:EU:20:2018:882, par. 94 en 104.

<sup>3</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1764.

<sup>4</sup> Zie hierover meer uitgebreid de bijdrage van Sander Kole, verderop in dit boek.

<sup>5</sup> J. REMKES, *Niet alles kan. Aanbevelingen voor korte termijn*, 2019, Amersfoort, Adviescollege Stikstofproblematiek; J. REMKES, *Niet alles kan overal. Eindadvies voor structurele aanpak*, 2020, Amersfoort, Adviescollege Stikstofproblematiek.

<sup>6</sup> *Ibid.*; H. PAUL, *Stikstofruimte voor de toekomst, Langetermijnverkenning stikstofproblematiek: doel, integraliteit en regie*, 2021, Den Haag: ABDTOPCONSULT.

verdeeld zou moeten worden<sup>7</sup>, waar depositiereductie prioritair is<sup>8</sup> en welke beleidsopties en -instrumenten daarvoor ingezet zouden kunnen worden<sup>9</sup>. In het beleidsdebat ontstond, zo stelde Remkes inmiddels in zijn rol als bemiddelaar tussen kabinet en boeren, een “hyperfocus op stikstof”<sup>10</sup>.

**3.** Ondertussen werd met het aannemen van de Wet stikstofreductie en natuurverbetering aanzienlijke stikstofreductiedoelstellingen als resultaatverplichtingen vastgelegd<sup>11</sup>. Met beleidsprogramma’s ter waarde van ruim 30 miljard euro moest het hele landelijke gebied op de schop gaan. De verwachtingen om in het komende decennium die instrumenten uit te rollen en de doelen te realiseren zijn hooggespannen: het kabinet wil dat de “gebiedsgerichte aanpak *onontkoombaar* leidt tot het halen van de stikstof-, natuur-, klimaat- en waterdoelen” en zo “stap voor stap meer ruimte om vergunningen te verlenen” creëren<sup>12</sup>. Tegelijk blijkt het boeken van concrete beleidsresultaten weerbarstig en komen er vanuit de uitvoering van beleid steeds signalen dat de beleidsinstrumenten in de praktijk tegenvallen of maar moeizaam tot stand komen, of dat nu gaat over stalinnovaties<sup>13</sup>, het beëindigen van veehouderijen<sup>14</sup>, het realiseren van nieuwe natuur<sup>15</sup> of het opzetten van integrale gebiedsprocessen<sup>16</sup>. Het zijn juist die signalen die Herman Tjeenk Willink eerder tot scherpe kritiek aanzette bij het uitbrengen van zijn eindverslag als informateur voor het kabinet-Rutte IV over het gebrek aan politieke aandacht voor de uitvoerbaarheid van wetgeving, en een politiek die de “uitvoerende diensten eigenlijk als machines blijft beschouwen die naar believen aan en uit kunnen worden gezet en na elk incident sneller moeten draaien”<sup>17</sup>. De *geloofwaardigheid* van wetgeving en beleid is volgens hem afhankelijk van de uitvoerbaarheid en de effecten op burgers.

**4.** In dit hoofdstuk schetsen we de Nederlandse beleidsaanpak na het uitbreken van de stikstofcrisis. Vanwege de centrale rol die de Nederlandse landbouw daarin heeft, richten we ons in deze bijdrage vooral op die sector<sup>18</sup>. De reductie van stikstofoxiden – die met

<sup>7</sup> J.W. ERISMAN en B. STROOTMAN, *Naar een ontspannen Nederland*, 2021, Leiden, CML.

<sup>8</sup> R. BOBBINK *et al.*, *Herstelbaarheid van door stikstofdepositie aangetaste Natura 2000-habitattypen: een overzicht*, 2021, Onderzoekcentrum B-WARE, Nijmegen; A.B. VAN DEN BURG *et al.*, *Onderzoek naar een ecologisch noodzakelijke reductiedoelstelling van stikstof: stikstof en natuurherstel*, 2021, Wereld Natuur Fonds.

<sup>9</sup> G.J. VAN DEN BORN *et al.*, *Analyse stikstofbronmaatregelen*, 2020, Den Haag, PBL; B. TER HAAR, *Normeren en prijzen van stikstofemissies*, 2021, Den Haag, ABDTopconsult.

<sup>10</sup> J. REMKES, *Wat wel kan. Uit de impasse en een aanzet voor perspectief*, 2022, Den Haag, p. 11.

<sup>11</sup> Zie meer uitgebreid hierover, de bijdrage van Ralph Frins en Annelies Freriks verderop in dit boek.

<sup>12</sup> MINISTERIE VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit, *Voortgang integrale aanpak landelijk gebied en opvolging uitspraak Raad van State over Porthos*, Kamerbrief 25 november 2022, nadruk toegevoegd.

<sup>13</sup> B. BREMMER *et al.*, *Verbetering van effectiviteit emissiearme stalsystemen in de praktijk: inventarisatie, analyse kritische factoren en advies voor verbetering van toepassing van ammoniak reducerende technieken*, 2022, Wageningen Livestock Research.

<sup>14</sup> D. BOEZEMAN en M. VINK, *Beëindigen van veehouderijen – lessen uit 25 jaar beëindigingsregelingen*, 2022, Den Haag, PBL.

<sup>15</sup> PBL en WUR, *Lerende evaluatie van het Natuurpact 2020. Gezamenlijk de puzzel leggen voor natuur, economie en maatschappij*, 2020, Den Haag, PBL.

<sup>16</sup> W. KUIJNDERSMA, D.A. KAMPHORST en F.H. KISTENKAS, *De gevolgen van de stikstofaanpak voor het natuurbeleid. Een voorlopige analyse van de gevolgen voor de decentralisatie naar provincies en de gebiedsgerichte uitvoering*, 2021, Wageningen, WUR.

<sup>17</sup> Geciteerd in R. WIERINGA, “Tjeenk Willink: De politiek verwaarloost de uitvoering”, *NRC*, 12 mei 2021.

<sup>18</sup> Voor reconstructies van het Nederlandse natuurbeleid in relatie tot andere beleidssectoren, zie bv. R. BEUNEN en S. KOLE, “Institutional innovation in conservation law: Experiences from the implementation of the Birds and Habitats Directives in the Netherlands”, *Land Use Policy* 2021, 108, 105-566; J.P.M. WITTE *et al.*, “Verdroging van de Nederlandse natuur: bijna een halve eeuw goed onderzoek en falende politiek”, *Stromingen* 2020, 26 (2), 65-79;

name vrijkomen bij de verbranding van fossiele brandstoffen voor industrie, huishoudens of mobiliteit – zal in belangrijke mate meelopen met het klimaatbeleid. De ammoniak-uitstoot hangt vooral samen met bemesting in de veehouderij en de akkerbouw en vergt een eigen aanpak. Daarbij baseren we ons op verschillende studies van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) die sinds de 2019 zijn verschenen over de vraagstukken rond stikstof en natuur<sup>19</sup>.

**5.** Twee centrale vragen zijn in dit hoofdstuk leidend. Eerst geven we inzicht in het voorgenomen beleidspakket ten aanzien van de landbouw en het landelijk gebied. Daarbij stellen we de vraag welke consequenties die maatregelen zouden hebben en wat dat zou betekenen voor de uitvoering van beleid. Uit die analyse zal de omvang van de uitvoeringsopgave blijken en de uitvoeringsproblemen die daarbij te verwachten zijn. Vervolgens stellen we de tweede vraag of er ook een alternatieve beleidsaanpak mogelijk is. We laten vervolgens zien dat er een alternatieve aanpak denkbaar is die niet start vanuit stikstof en het halen van de kritische depositiewaarden, maar juist natuurkwaliteit centraal zet. We beargumenteren dat onder een aantal voorwaarden een dergelijk aanpak meer perspectief kan bieden voor het doelmatig besteden van de gereserveerde tientallen miljarden, voor het verbeteren van de natuurkwaliteit en het vergemakkelijken van vergunningverlening voor bijvoorbeeld de woningbouw en de energietransitie.

**6.** Om tot het beantwoorden van die vragen te komen behandelen we eerst het Nederlandse beleidsdebat rond stikstof en natuur (deel 2) en de belangrijkste cijfers rond de emissies en de depositie van stikstof (deel 3). Om inzicht te geven in de uitvoerbaarheid van de beleidsambities is het van belang ook de ontwikkeling van de Nederlandse landbouw te begrijpen (deel 4) en de concrete Nederlandse beleidsaanpak (deel 5). In deel 6 beschouwen we vervolgens de kennis over de uitvoerbaarheid van die plannen. In deel 7 schetsen we de risico's van de Nederlandse aanpak en sluiten in deel 8 af met een aanzet voor een alternatief waarin natuurkwaliteit centraal staat.

## II. SCHUIVENDE PANELLEN IN EEN VERHIT BELEIDSDISCUSSIE

**7.** De relatie tussen landbouw, stikstof en natuur is al decennia onderdeel van politiek debat. Zonder dat hele beleidsdebat te reconstrueren, staan we hier stil bij twee belangrijke veranderingen sinds het uitbreken van de stikstofcrisis. Die veranderende opvattingen over een tweetal centrale kristallisatiepunten in het politieke debat zijn van belang om de Nederlandse beleidsaanpak goed te kunnen begrijpen.

---

W. KUIJNDERSMA *et al.*, *Het Nederlandse natuurbeleid in zijn institutionele context; Beschrijving en analyse van de interne en externe congruentie van het Nederlandse natuurbeleidsarrangement in relatie tot landbouwbeleid, waterbeleid (voor de grote rivieren) en recreatiebeleid (1975-2018)*, 2020, Wageningen, WUR.

<sup>19</sup> PLANBUREAU VOOR DE LEEFOMGEVING, *Naar een uitweg uit de stikstofcrisis. Overwegingen bij een integrale, effectieve en juridisch houdbare aanpak*, 2021, Den Haag, PBL (hierna: PBL, *Naar een uitweg uit de stikstofcrisis*); M. VINK en A. VAN HINSBERG, *Stikstof in perspectief*, 2019, Den Haag, PBL; A. VAN HINSBERG en P. VAN EGMOND, *Quick scan intensivering natuurmaatregelen. Een eerste inschatting van potentiële effecten*, 2020, Den Haag, PBL; A. TIKTAK, D. BOEZEMAN, G.J. VAN DEN BORN en A. VAN HINSBERG, *Quicksan van twee beleidspakketten voor het vervolg van de structurele aanpak stikstof*, 2021, Den Haag, PBL; D. BOEZEMAN en M. VINK, *Beëindigen van veehouderijen*, 2022, Den Haag, PBL.

## 1. Kritische depositiewaarde

**8.** Een belangrijk kristallisatiepunt in het beleidsdebat werd de rol van de Kritische Depositiewaarden (KDW). Dat begrip, hier in lijn met Nilsson en Grennfelt<sup>20</sup>, gedefinieerd als “a quantitative estimate of an exposure to one or more pollutants below which significant harmful effects on specified sensitive elements of the environment do not occur according to present knowledge”<sup>21</sup>, speelt tenminste sinds de Nederlandse Richtlijn Ammoniak en Veehouderij (1987) een rol bij het beoordelen van de risico’s op negatieve effecten bij het verlenen van vergunningen. Beleidsinzet, ook in het PAS, was gericht op het verminderen van de uitstoot en de depositie van stikstof, maar het stoppen van de overschrijding van de kritische depositiewaarde was geen (wettelijk) doel op zich. In haar PAS-uitspraak uit 2019 meende de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Nederlandse Raad van State dat de mate en de duur van overschrijding van de kritische depositie wel belangrijke indicatoren zijn om te bepalen of maatregelen nodig zijn voor verslechtering van de stikstofgevoelige natuurwaarden, maar dat zij “geen aanknopingspunt [zag] dat de kritische depositiewaarde als een absolute grenswaarde zou gelden voor het bepalen van de gunstige staat van instandhouding van stikstofgevoelige habitattypen”<sup>22</sup>.

**9.** Remkes<sup>23</sup> adviseerde juist wél om die KDW als grenswaarde te hanteren en ervoor te zorgen dat in 2030 74 % van de hectaren stikstofgevoelige Natura 2000-gebied onder die waarde gebracht zouden worden. In 2040 was het advies om (nagenoeg) overal onder die waarde te komen. Deze denkwijze werd bevestigd door de door hoge ambtenaren voorgezeten commissies voor de Langetermijnverkenning Stikstofproblematiek<sup>24</sup>. Het opnemen van de resultaatverplichtingen in de Wet stikstofreductie en natuurverbetering om het areaal stikstofgevoelige Natura 2000 onder de KDW te brengen, respectievelijk 40 % in 2025, 50 % in 2030 en 74 % in 2035, markeerde daarmee een eerste duidelijke beleidswijziging. Die beleidswijziging werd bevestigd in het Coalitieakkoord van Rutte IV (2021), waarin de ambitie werd vastgelegd om die 74 % in 2030 te realiseren. Met het stellen van die wettelijke doelstelling werd de formeel vastgelegde milieugebruiksruimte dus aanzienlijk kleiner.

**10.** De politieke keuze om de KDW als risiconorm én beleidsdoelstelling direct in wetgeving over te nemen is naar ons inzicht opvallend. Normstelling is in de regel een *politiek* proces waarbij een acceptabel beschermingsniveau wordt afgewogen tegen kosten, technische haalbaarheid en acceptatie<sup>25</sup>. De KDW is echter in de eerste plaats een waarde die in een *wetenschappelijk* proces wordt vastgesteld. Ten eerste zal die waarde dus moeten worden bijgesteld als louter *wetenschappelijk* onderzoek daartoe noopt, maar zal dat direct *politieke* consequenties hebben. Immers, waar voorheen een doel wellicht gehaald werd,

<sup>20</sup> J. NILSSON en P. GRENNFELT, *Critical loads for sulphur and nitrogen*, 1988, Kopenhagen, Nordic Council of Ministers.

<sup>21</sup> In AERIUS, het instrument waarmee de veranderingen van stikstofdepositie worden berekend en gemonitord, wordt de kritische depositiewaarde gedefinieerd als “de grens waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van een habitat significant wordt aangetast door de verzurende en/of vermistende invloed van atmosferische stikstofdepositie”.

<sup>22</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, overw. 16.6.

<sup>23</sup> J. REMKES, *Niet alles kan overal*, 2020, Amersfoort, Adviescollege Stikstofproblematiek.

<sup>24</sup> H. PAUL, *Stikstofruimte voor de toekomst*, 2021, Den Haag, ABTOPCONSULT.

<sup>25</sup> K. BÄCKSTRAND, “Critical Loads: Negotiating What Nature Can Withstand” in J. MEADOWCROFT en D.J. FIORINO (eds.), *Conceptual Innovation in Environmental Policy*, 2017, Cambridge, MA, MIT Press, 129-153; S. JASANOFF, *The fifth branch. Science advisers as policymakers*, 1990, Cambridge, Harvard University Press.

kan dat na aanpassing van die waarde ineens niet meer zo zijn. Dat zal de politieke druk op de vaststelling van feiten vergroten en leiden tot verdere politisering van de wetenschap<sup>26</sup>.

**11.** Ten tweede valt op dat met het overnemen van de KDW er feitelijk gekozen wordt voor een 'acceptabel beschermingsniveau' dat gelijk is aan *geen* risico op verslechtering. Naar ons inzicht is dat betrekkelijk uniek in het milieu-, gezondheids- of overstromingsbeleid. Om de risico's van bodemverontreiniging, luchtkwaliteit of overstromingen in te schatten worden er uiteraard wetenschappelijke concepten, methoden en modellen gebruikt, maar worden grenswaarden politiek vastgesteld waarbij steeds enig restrisico acceptabel wordt geacht in de afweging met de maatschappelijke kosten en mogelijkheden om dat te realiseren. Dat lijkt dus bij de KDW niet het geval te zijn. Door voorlopig voor een *percentage* te kiezen van de natuur waarvan de stikstofdepositie onder kritische waarden moet worden gebracht, lijkt er wel enige sprake van een politieke afweging van acceptabele risico's, kosten en haalbaarheid. In die redenering wordt er echter dan wel voor gekozen om in 74 % van de natuur *geen* kans op verslechtering door stikstofdepositie te hebben terwijl die kans in de overgebleven 26 % van de natuur groot mag zijn.

## 2. Techniek versus volume

**12.** De tweede markante beleidswijziging betreft de politieke lijn ten aanzien van de omvang van de landbouw en de veehouderij in Nederland. Nederland heeft een geschiedenis met intensieve politiek-maatschappelijke debatten over de omvang van de veestapel<sup>27</sup>. Een debat dat grofweg uiteenvalt in twee klassieke standpunten: zij die menen dat problemen het beste opgelost kunnen worden door met nieuwe technieken eco-efficiënter te produceren en zij die de oplossing primair zoeken in de omvang van het aantal dieren en het agrarisch grondgebruik. Door het genoemde beperken van de milieugebruiksruimte door de aangenomen stikstofdepositiedoelstellingen, kwam de relatie tussen economie en natuur meer onder druk te staan, maar ook tussen de economische belangen onderling in de strijd om die ruimte.

**13.** Gedurende de crisis verschoof het politieke evenwicht tussen deze twee standpunten. Tijdens het sluiten van het Klimaatakkoord van 2019 en vastgelegd in het Coalitieakkoord van Rutte III was het uitgangspunt dat in de landbouw "technische maatregelen [...] de voorkeur boven volumebeperkende maatregelen" hebben<sup>28</sup>. Ook de Commissie-Remkes zat op die lijn: "het Adviescollege adviseert *geen* generieke volumebeperkingen in de verschillende veehouderijsectoren"<sup>29</sup>, omdat het college van mening was dat het juist de transitie naar een emissiearme veehouderij kon vertragen. De door coalitiepartner D66 geagendeerde halvering van de (intensief gehouden) veestapel als oplossing voor de stikstofcrisis was een belangrijke aanleiding voor de golf van boerenprotesten. Vlak voor de

<sup>26</sup> D. SAREWITZ, "How science makes environmental controversies worse", *Environmental Science & Policy* 2004, 7(5), 385-403; P. WEINGART, "Scientific expertise and political accountability: paradoxes of science in politics", *Science and Public Policy* 1999, 26(3), 151-161.

<sup>27</sup> PLANBUREAU VOOR DE LEEFOMGEVING, *Naar een wenkend perspectief voor de Nederlandse landbouw – voorwaarden voor verandering*, 2018, Den Haag, PBL; H. PLOEGMAKERS et al., *Analyse debat kringlooplandbouw*, 2020, Nijmegen, Radboud Universiteit.

<sup>28</sup> VVD, CDA, D66 en CHRISTENUNIE, *Vertrouwen in de toekomst. Coalitieakkoord 2017-2022*, 2017, 44.

<sup>29</sup> J. REMKES, *Niet alles kan*, 2019, 25.

kerst nam het kabinet expliciet afstand van die optie: “Een gedeeld uitgangspunt van het Landbouw Collectief en het kabinet is dat er geen generieke inkrimping van de veestapel komt en geen gedwongen sanering”<sup>30</sup>.

**14.** Enkele maanden erna kondigt het kabinet echter de Structurele aanpak stikstof aan, waarin zowel een generieke beëindigingsregeling als een gerichte uitkoopregeling voor veehouderijen is opgenomen waarbij de dier- en fosfaatrechten uit de markt worden gehaald en de veestapel zal krimpen<sup>31</sup>. Een half jaar later werd PBL verzocht ambtelijke beleidspakketten te analyseren waarin krimppercentages van tientallen procenten werden nagestreefd en waarin ook dwang onderdeel was<sup>32</sup>. Het was de opmaat naar een begrotingsfonds voor een transitie van het landelijk gebied ter waarde van 25 miljard euro voor de periode tot 2035 dat in het Coalitieakkoord van Rutte IV werd beklonken<sup>33</sup>. Behalve minder vee, zou de landbouw ook in delen van Nederland verdergaand moeten extensiveren terwijl in andere delen meer technologiegestuurde ontwikkeling mogelijk zou zijn.

### III. STIKSTOF EN NATUUR IN NEDERLAND

#### 1. Feiten en cijfers

**15.** Nederland behoort, wat betreft de uitstoot van stikstof per hectare, tot de intensiefste regio's van Europa. Behalve dat Nederland zelf een dichtbevolkt en geïndustrialiseerd gebied is met een grote transportsector ('Nederland Distributieland'), geldt dat ook voor de buurregio's Ruhrgebied en Vlaanderen. De uitstoot van stikstofoxiden per hectare is dus hoog. Dat geldt ook voor de uitstoot van ammoniak, waarvan de landbouw de grootste bijdrage heeft. Circa twee derde van het Nederlandse grondoppervlak is in intensief landbouwkundig gebruik en de veedichtheden behoren tot de hoogste van Europa. Ook hier gaat dat voor de hele Noordwest-Europese regio op: in de top 10-gebieden met de hoogste aantal grootvee-eenheden per hectare staan 5 Nederlandse en 3 Vlaamse provincies, en wordt gecombineerd door de buurregio's Weser-Ems en Münster<sup>34</sup>. Voor de depositie van stikstof in Nederland is dus ook deze relatief grote uitstoot in het nabije buitenland van belang. De Nederlandse landbouw draagt circa 45 % bij aan de stikstofdepositie op gevoelige Natura 2000-gebieden in Nederland, terwijl ongeveer een derde afkomstig is uit het buitenland (Figuur 1), waarbij Nederland overigens meer stikstof exporteert dan het importeert.

<sup>30</sup> RIJKSOVERHEID, Kabinet en Landbouw Collectief maken afspraken, Nieuwsbericht 18 december 2019 via [www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/12/18/kabinet-en-landbouw-collectief-maken-afspraken](http://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/12/18/kabinet-en-landbouw-collectief-maken-afspraken) (geraadpleegd op 30 januari 2023).

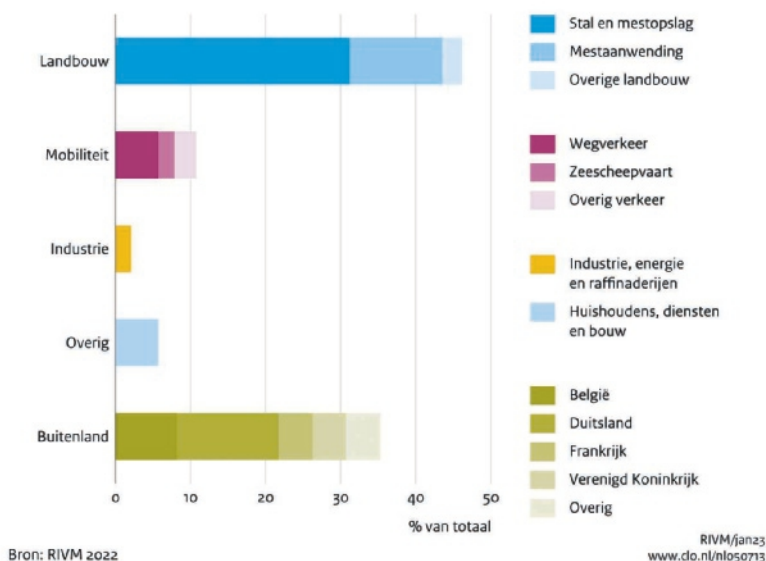
<sup>31</sup> Zie ook meer uitgebreid in de bijdrage van Ralph Frins en Annelies Freriks, verderop in dit boek.

<sup>32</sup> Weergave van die ambtelijke pakketten in bijlage van A. TIKTAK *et al.*, *Quickscan van twee beleidspakketten voor het vervolg van de structurele aanpak stikstof*, 2021, Den Haag, PBL.

<sup>33</sup> VVD, D66, CDA en CHRISTENUNIE, *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021-2025*, 2021.

<sup>34</sup> EUROSTAT, *Livestock density at regional level in 2020*, via <https://tinyurl.com/k6eertrv>; D. BOEZEMAN en M. VINK, *Beëindigen van veehouderijen*, 2022, Den Haag, PBL.

### Herkomst stikstofdepositie op stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden, 2020

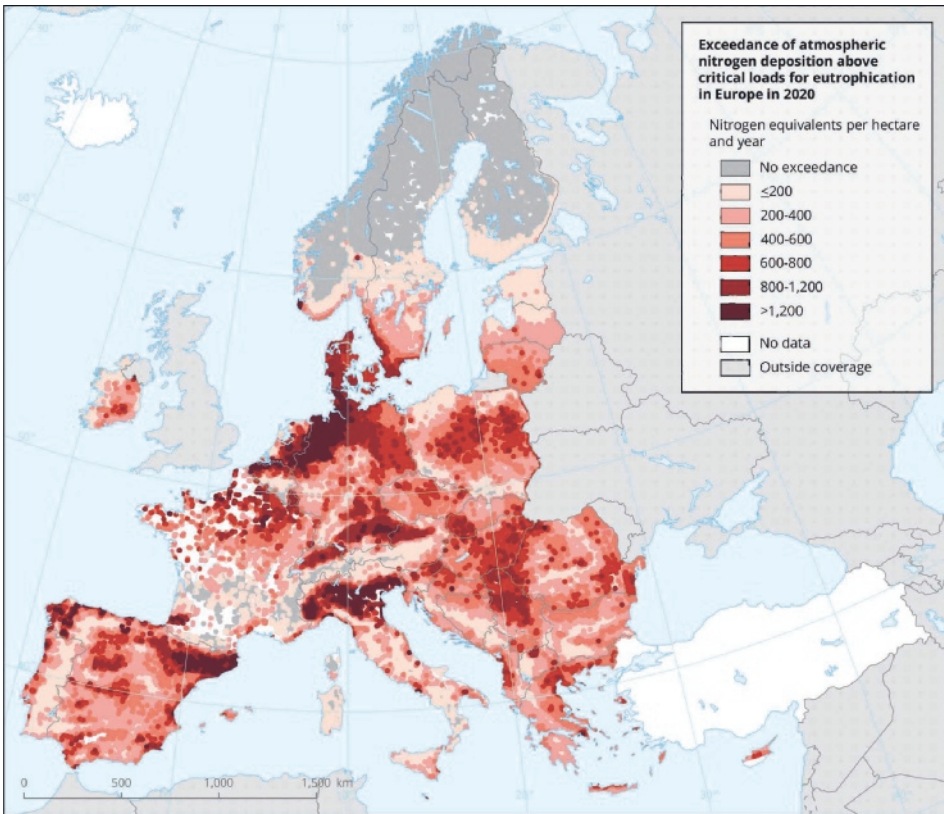


Figuur 1. Herkomst van stikstofdepositie op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden in Nederland in 2020<sup>35</sup>.

16. De Europese kaart van de overbelasting van natuur met stikstofdepositie (Figuur 2) weerspiegelt ook deze intensiteit in Noordwest-Europa (Nederland, Vlaanderen, Noordwest-Duitsland en Denemarken), waarop ook Zuid-Duitsland, Catalonië en de Po-regio eruit springen. Nederland laat, wat betreft de overbelasting van de natuur, een meer gemiddeld beeld zien voor Noordwest-Europa. Deels komt dit door vergaande voorschriften in Nederland van de huisvesting van bijvoorbeeld varkens of het emissiearm uitrijden van mest (zie ook paragraaf 3.2). Voor een ander deel komt dat doordat niet alle natuur in Nederland even stikstofgevoelig is als bijvoorbeeld veel hoogveengebieden in Noord-Duitsland.

<sup>35</sup> RIJKSINSTITUUT VOOR VOLKSGEZONDHEID EN MILIEU, *Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden 2022. Uitgangssituatie voor de Wet Stikstofreductie en Natuurverbetering, 2022*, Bilthoven, RIVM.





Reference data: ©ESRI

Figuur 2. Overschrijding van de kritische depositiewaarden voor stikstof in Europa in 2020<sup>36</sup>.

**17.** De regionale verschillen in stikstofdepositie en de herkomst daarvan zijn binnen Nederland groot. Met name op de armere zandgronden zoals de westelijke Veluwe en de Peel komen deposities voor van meer dan 3.500 mol N/ha per jaar, met lokale uitschieters die nog veel hoger kunnen zijn. Beide regio's worden gekenmerkt door intensieve veehouderijgebieden en een hoge lokale ammoniakuitstoot. Omdat er van ammoniak relatief meer neerslaat nabij de bron dan van stikstofoxiden, is de depositie vooral daar hoog. Daar komt bij dat met name op die armere zandgronden de stikstofgevoelige natuur zich bevindt, zoals de heidegebieden, de oude eikenbossen en de hoogveengebieden in het zuiden en het oosten van Nederland zoals de Peel en het Bargerveen. Dat neemt niet weg dat er ook veel natuurgebieden overbelast zijn met stikstof die zich in gebieden met weinig veehouderij bevinden, zoals in de duingebieden aan de Hollandse kust (Figuur 3), waar de zeescheepvaart, het verkeer of de industrie belangrijke bijdragen hebben (zie ook Figuur 11).

<sup>36</sup> EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, *Exceedance of atmospheric nitrogen deposition above critical loads for eutrophication in Europe in 2020, 2022*, Kopenhagen, via [www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/exceedance-of-atmospheric-nitrogen-deposition/](http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/exceedance-of-atmospheric-nitrogen-deposition/) (geraadpleegd op 30 januari 2023).





Figuur 3. De overschrijding van de kritische depositiewaarde in Natura 2000-gebieden in 2020<sup>37</sup>.

## 2. Stikstofemissies: trends en beleid

**18.** De uitstoot en depositie van stikstof is de laatste decennia gedaald maar het tempo daarvan neemt af<sup>38</sup>. De uitstoot van *stikstofoxiden* is sinds 1990 in een gestaag tempo meer dan gehalveerd. Volgens de Europese definitie – gebruikt om het doelbereik van de National Emissions Ceiling (NEC) Richtlijn<sup>39</sup> – nam de uitstoot in de periode 1990-2020 met 71 % af, terwijl dat volgens de nationale definitie – de uitstoot op Nederlands grondgebied dat door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) wordt gebruikt om depositie te berekenen waarin bijvoorbeeld de zeescheepvaart wordt meegeteld – in diezelfde periode 56 % was.

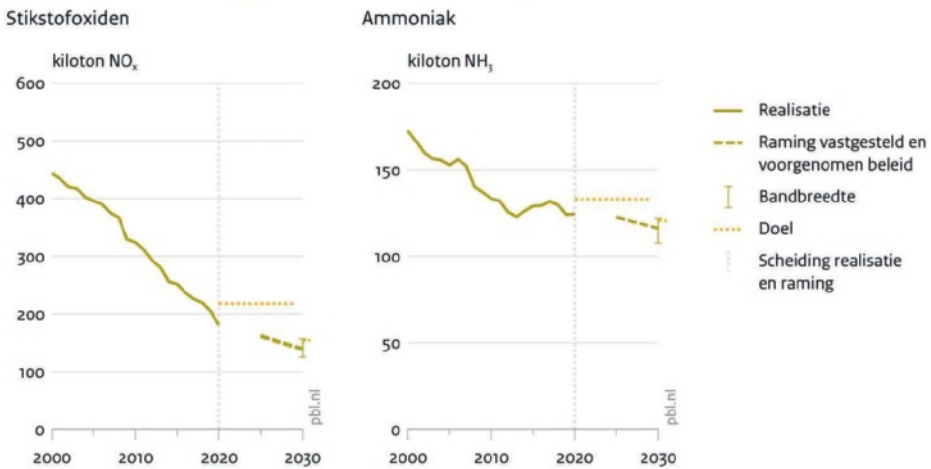
<sup>37</sup> RIVM, *Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden 2022*, 2022, Bilthoven, RIVM.

<sup>38</sup> PBL, RIVM, TNO en WUR, *Geraamde ontwikkelingen in nationale emissies van luchtverontreinigende stoffen 2022, Nevenpublicatie behorend bij de Klimaat- en Energieverkenning 2022, 2023*, Den Haag, PBL.

<sup>39</sup> Richtl. 2001/81/EG EP en Raad 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen, *Pb.L.* 27 november 2001, afl. 309/22-30.

19. De reductie in de mobiliteitssector was veruit het grootste door het Europese emissie-eisen aan personenauto's en vrachtwagens, terwijl de uitstoot van de zeescheepvaart in de periode juist toenam door toenemende handelsvolumes. Ook de toepassing van andere brandstoffen (van steenkool naar gas en hernieuwbaar) en energiebesparing droegen bij. Op basis van vastgesteld en voorgenomen beleid dat al voldoende concreet, gebudgetteerd en geïnstrumenteerd was, ramen het PBL, het RIVM en de Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek (TNO) dat de uitstoot van stikstofoxiden richting 2030 met een derde zal afnemen, vooral door beleid gericht op schonere motoren en de energietransitie (Figuur 4). De doelstellingen van de NEC-richtlijn voor stikstofoxiden kunnen er naar verwachting mee worden gehaald.

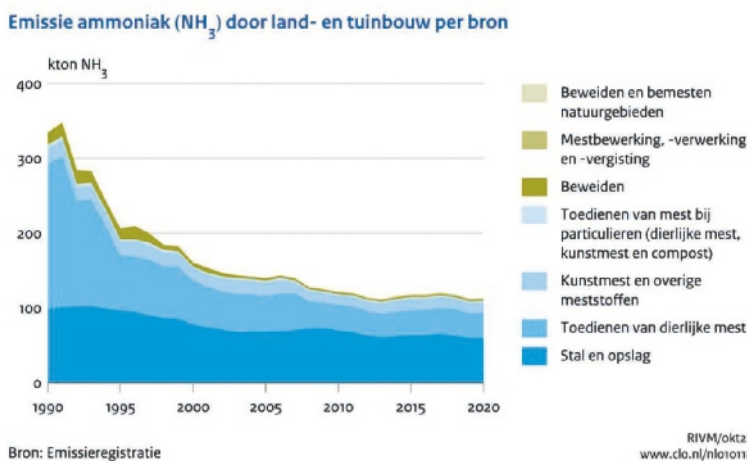
**Emissie luchtverontreinigende stoffen volgens Europese definitie**



Figuur 4. Ontwikkeling en ramingen van stikstofoxiden en ammoniak volgens de Europese definitie met de afgeleide emissieplafonds uit de National Emission Ceiling-richtlijn<sup>40</sup>.

20. Hoewel ook de uitstoot van *ammoniak* sinds 1990 fors is gedaald, wijkt het verloop van die trend af. In totaal nam de uitstoot gedurende de periode 1990-2020 met 64 % af. Echter, deze daling heeft uitsluitend plaatsgevonden tot 2013. Daarna bleef de uitstoot constant of nam licht toe (Figuren 4 en 5). Deze ontwikkeling is met name te verklaren door te kijken naar de ontwikkelingen in de landbouwsector, die met 87 % veruit het grootste aandeel in de ammoniakuitstoot voor haar rekening neemt. Het ammoniakbeleid voor de landbouw speelt daarin een belangrijke rol.

<sup>40</sup> PBL, RIVM, TNO en WUR, *Geraamde ontwikkelingen in nationale emissies van luchtverontreinigende stoffen 2022, 2023*, Den Haag, PBL.



Figuur 5. Uitstoot van ammoniak door de landbouw<sup>41</sup>.

**21.** De grootste emissiereductie werd gerealiseerd door de emissiearme toediening van mest op grasland en in de akkerbouw in de loop van de jaren 1990. Het breedwerpig uitrijden van mest werd toen verboden, en verdere regulering volgde daarna. Zo moest drijfmest bijvoorbeeld afgedekt worden opgeslagen. Daarnaast werd het Besluit huisvesting gepubliceerd in 2005 en aangescherpt in 2015, waarin werd vastgelegd hoeveel ammoniak stallen mogen uitstoten. Sinds 2020 moeten alle veehouderijbedrijven aan die eisen voldoen. De provincies Noord-Brabant en Limburg stellen striktere vereisten. Daarmee zijn de twee grootste emissiecategorieën uit 1990, het uitrijden van mest en de varkensstallen, met driekwart teruggebracht. In dezelfde periode steeg echter de uitstoot van de rundveesector, vooral omdat het aantal melkkoeien na afschaffing van het melkquotum toenam en de productiviteit van melkkoeien, en daarmee ook de ammoniakproductie per dier, steeg. Door de invoering van fosfaatrechten in 2018 nam het aantal dieren weer af. Volgens de emissieramingen<sup>42</sup> zal de ammoniakemissie afnemen, vooral doordat de bijdrage vanuit de landbouw met ongeveer 10 % gaat dalen naar circa 100 kton in 2030. Dat komt vooral door de beleidsgestuurde verdere toepassing van emissiearme stallen en de afname van varkens en jonge runderen. Ook voor ammoniak zouden de doelen uit de NEC-richtlijn dan gehaald kunnen worden.

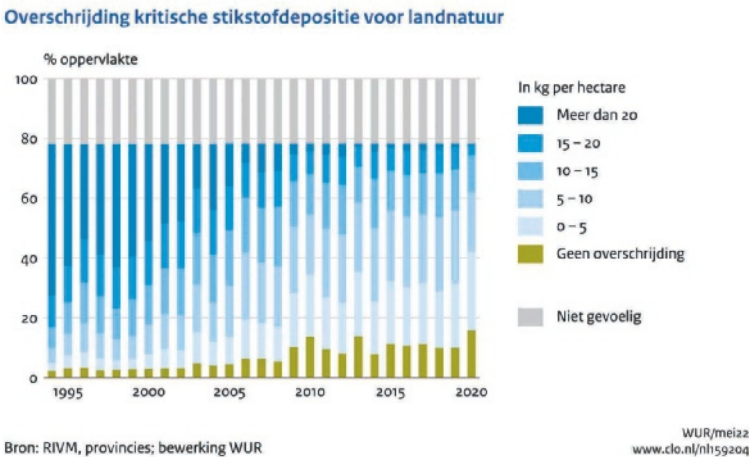
**22.** De *stikstofdepositie* op de Nederlandse natuur is met de verminderde uitstoot van ammoniak en stikstofoxiden aanzienlijk afgenomen. Gemiddeld sloeg er in Nederland in 1990 ruim 2.700 mol N/ha neer waarna het daalde naar circa 1.500 mol N/ha in 2010 en sindsdien rond dat niveau schommelt. Op basis van de hiervoor benoemde emissieramingen zal die depositie verder dalen. Voor de effecten op natuur is echter niet zozeer de gemiddelde depositie van belang als wel de lokale depositie op de natuur.

<sup>41</sup> COMPENDIUM VOOR DE LEEFOMGEVING, *Ammoniakemissie door de land- en tuinbouw, 1990-2020*, 8 december 2022, [www.clo.nl/indicatoren/nl0101-ammoniakemissie-door-de-land--en-tuinbouw](http://www.clo.nl/indicatoren/nl0101-ammoniakemissie-door-de-land--en-tuinbouw).

<sup>42</sup> PBL, RIVM, TNO en WUR, *Geraamde ontwikkelingen in nationale emissies van luchtverontreinigende stoffen 2022*, 2023, Den Haag, PBL.

**23.** De eerste belangrijke beleidsindicator, want vastgelegd in de Wet stikstofreductie en natuurverbetering, is dan het percentage stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden waarvan de KDW wordt overschreden. In de periode 2005 tot 2020 nam dat het percentage areaal zonder overschrijding van de KDW toe van 20 % tot 33 %<sup>43</sup>. Op basis van het vastgestelde en voorgenomen beleid dat op 1 mei 2018 vaststond – dus voor het uitbreken van de stikstofcrisis en voor het recente stikstofbeleid dat nog onvoldoende uitgewerkt was om in die ramingen mee te nemen (zie sectie paragraaf 5) – is de prognose dat het zal toenemen tot 40 % in 2025 en 44 % [onzekerheidsbandbreedte 41-51] in 2030<sup>44</sup>. Terwijl de emissieplafonds van de NEC-richtlijn naar verwachting in 2030 dus binnen bereik liggen, geldt dat niet voor de Nederlandse doelstellingen voor het areaal Natura 2000-gebieden onder de KDW. De NEC-richtlijn is in eerste plaats gericht op luchtkwaliteit en volksgezondheid, en niet direct op ecologische doelstellingen en natuurimpact.

**24.** Een tweede belangrijke beleidsindicator betreft de *mate* van overschrijding van de kritische depositiewaarde, omdat het risico op verslechtering afhankelijk is van de mate en de duur van overschrijding van die waarden<sup>45</sup>. Figuur 6 laat de overschrijding van de kritische depositiewaarde van *alle* landnatuur in Nederland zien, waardoor de percentages afwijken van de eerder genoemde indicator van overschrijding van hectaren in Natura 2000-gebieden. De figuur laat zien dat, waar het aandeel hectaren zonder overschrijding weliswaar mondjesmaat toeneemt, het areaal met (zeer) grote overschrijdingen wel snel is afgenomen. Dus hoewel het areaal landnatuur waarin de condities met ‘goed’ worden beoordeeld nog gering is, heeft de afname van stikstofdepositie sinds begin de jaren 1990 zich wel vertaald in een toename van het natuurareaal met betere stikstofcondities.



Figuur 6. Overschrijding van de kritische depositiewaarde van alle landnatuur<sup>46</sup>.

<sup>43</sup> RIVM, *Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden 2022*, 2022, Bilthoven, RIVM.

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> J. NILSSON en P. GRENNFELT, *Critical loads for sulphur and nitrogen*, 1988, Kopenhagen.

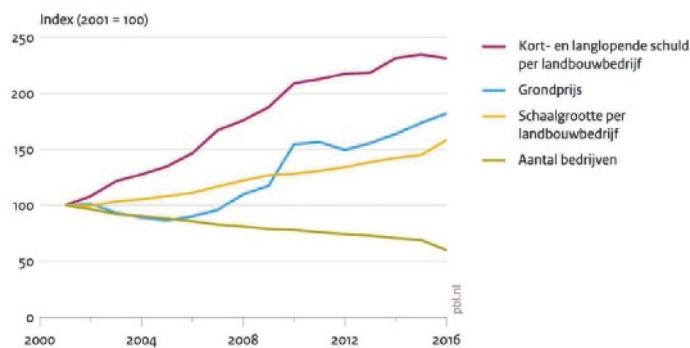
<sup>46</sup> COMPENDIUM VOOR DE LEEFOMGEVING, *Milieudruk door stikstofdepositie op landnatuur, 2020*, 2 juni 2022, [www.clo.nl/indicatoren/nl1592-kwaliteit-stikstofgevoelige-ecosystemen](http://www.clo.nl/indicatoren/nl1592-kwaliteit-stikstofgevoelige-ecosystemen).

#### IV. DE LANDBOUW EN DE PADAFHANKELIJKHEID: TEGEN EEN GRENS NA GROTE REDUCTIES?

25. Uit de analyse van de uitstootontwikkeling valt de conclusie te trekken dat de reductie van stikstofoxiden in belangrijke mate gezien kan worden als een technisch probleem waarvoor technische oplossingen voorhanden zijn. Voor ammoniak is dat anders. Stikstofverliezen zijn inherent verbonden aan biologische processen in de landbouw en de veehouderij. Anders dan bij de elektrificatie van het wagenpark bestaat er vooralsnog geen substituuut voor een koe of een varken. Het emissieloos houden van dieren of het bemesten van landbouwgrond zal voorlopig niet mogelijk zijn.

26. Dat wil echter niet zeggen dat technologische opties in de landbouw niet mogelijk zouden zijn. Sterker, de geschiedenis van de Nederlandse landbouw laat juist zien dat door innovatie en toepassing van technieken rond mestaanwending en stalsystemen grote emissiereducties zijn gerealiseerd terwijl het productievolume toenam. In de afgelopen 60 jaar maakte de Nederlandse landbouw een ongekeerde ontwikkeling door<sup>47</sup>. De landbouw werd hoogproductief, kennisintensief en economisch zeer efficiënt. Uit cijfers blijkt een duidelijke 'koersvaste' ontwikkeling waarin het ingeslagen pad van specialisering, schaalvergroting, investeringen in productie- en milieutechniek en schulden steeds verder werd verdiept (Figuur 7). Een ontwikkeling waarvan de landbouwinkomens overigens beperkt profiteerden. Specialisering heeft bovendien de afhankelijkheid van andere (gespecialiseerde) partijen vergroot om de kosteneffectieve en eco-efficiënte productie mogelijk te maken; waarbij grote delen van de agribusiness zelf overigens ook afhankelijk zijn van voldoende volumes in de primaire landbouwsector. Het leidde tot een innovatief agrocluster waarbij boerenerven knooppunten werden van afhankelijkheden. Zonder leveranciers, afnemers, financiers, adviseurs, loonwerkers en specialistische kennis is het veelal onmogelijk mee te komen op de internationale markten waar de meeste boeren direct of indirect voor produceren. Hoewel er veel initiatieven en niches zijn die uitgaan van minder intensieve landbouwpraktijken, blijken die in de praktijk moeilijk opschaalbaar.

Samenhang grondprijs, schuld per landbouwbedrijf, schaalgrootte en aantal bedrijven



Bron: Wageningen Economic Research Agrimatie

Figuur 7. Samengang tussen de Nederlandse grondprijzen, schulden per landbouwbedrijf en de schaalgrootte van bedrijven<sup>48</sup>.

<sup>47</sup> Bv. PLANBUREAU VOOR DE LEEFOMGEVING, *Naar een wenkend perspectief voor de Nederlandse landbouw – voorwaarden voor verandering*, 2018, Den Haag, PBL.

<sup>48</sup> *Ibid.*

**27.** Deze padafhankelijkheid vormt de achtergrond waartegen de zeer forse emissie-reducties zullen moeten plaatsvinden om de stikstofdepositiedoelen te kunnen halen. Remkes<sup>49</sup> ging uit van een halvering van de ammoniakuitstoot door de landbouw. Het Nationaal Programma Landelijk Gebied gaat uit van een restuitstoot van 61 kiloton ammoniak om de doelstelling te halen om 74 % van de hectaren stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden onder de KDW te brengen. Tegelijk wordt vaak gezegd dat het milieutechnologische 'laaghangend fruit' in de landbouw wel geplukt is. Uit de studies naar opties om de ammoniakemissies terug te dringen<sup>50</sup> valt de conclusie te trekken dat er op het terrein van mestaanwending op gras- en bouwland, goed voor grofweg de helft van de uitstoot (Figuur 5), weinig technische opties meer over zijn. Andere opties, gericht op bijvoorbeeld stalemissies, zijn kostbaar. Denk aan combiluchtwassers of het ombouwen van stallen zodat bronscheiding mogelijk wordt. Om te kijken wat technologisch mogelijk en haalbaar is, keken Lesschen en collega's<sup>51</sup> of het zonder het aantal dieren en het landbouwareaal in te krimpen mogelijk zou zijn om tot een halvering van de ammoniakuitstoot te komen. Dat zou alleen haalbaar zijn als aangenomen wordt dat ook het melkvee jaarrond in gesloten stalsystemen zou worden gehouden, als alle nu denkbare technieken volledig worden geïmplementeerd én als deze hun theoretisch mogelijk geachte potentieel waarmaken. Alle drie de aannames stuiten echter op bezwaren. Ten eerste stuit melkvee in gesloten stallen op bezwaren van maatschappelijke aard en op bezwaren vanuit dierenwelzijn. Ten tweede zou, als de implementatiegraad of het technisch potentieel in de praktijk tegen valt, krimp alsnog nodig zijn om doelen te halen. Ten derde zou een volledige implementatie van alle denkbare technieken tot een aanzienlijke kostprijsverhoging bij boeren leiden, die zij in de huidige (internationale) markten niet of nauwelijks kunnen terugverdienen. Als andere landen niet *ook* dergelijke vergaande technieken zouden voorschrijven, levert techniekimplementatie dus hogere kosten en dus een concurrentienadeel op.

**28.** Kortom, het verleggen van de ontwikkeling van de landbouw enerzijds en het verder reduceren van de uitstoot van ammoniak anderzijds zal niet eenvoudig zijn. Het voldoen aan de genoemde emissiedoelstellingen vergt grote extra investeringen door de veehouderij, waarvan het op voorhand zeer onzeker is of die voldoende zullen optellen om stikstofdoelstellingen te halen. De klimaatopgaven, die lang niet altijd meeliften met investeringen in ammoniakreductie, komen daar nog bij<sup>52</sup>. Door de reeds gemaakte investeringen in het verleden, de specialisering en de wederzijdse afhankelijkheden tussen boeren en de sector daaromheen ('*lock-ins*') maakt een koerswijziging naar een bedrijfsmodel met minder dieren voor veel boeren moeilijk financierbaar, terwijl de markt voor die bedrijven beperkt is. Bovendien is veel regulering al doorgevoerd: de veestapel is via dier- en fosfaatgrenzen grotendeels begrensd, en stal- en mestaanwendingstechnieken zijn voorgeschreven. Het realiseren van de stikstofdoelen is dus een ongekend grote uitvoeringsopgave voor de Nederlandse landbouw, waarvan realisatie nauwelijks denkbaar is zonder een afname van de productievolumes.

<sup>49</sup> J. REMKES, *Niet alles kan overal*, 2020, Amersfoort, Adviescollege Stikstofproblematiek.

<sup>50</sup> Met name B. TER HAAR, *Normeren en beprijzen van stikstofemissies*, 2021; G.J. VAN DEN BORN, *et al.*, *Analyse stikstofbronmaatregelen*, 2020; R. JONGENEEL en C. DAATSELAAR (eds.), *Indicatieve berekeningen bij de beleidsfiches van de verkenning Normeren en beprijzing*, 2021, Wageningen, WECR.

<sup>51</sup> J.P. LESSCHEN *et al.*, *Scenariostudie perspectief voor ontwikkelrichtingen Nederlandse landbouw in 2050*, 2020, Wageningen, Wageningen Environmental Research.

<sup>52</sup> PBL, *Naar een uitweg uit de stikstofcrisis*, 2021.

## V. DE NEDERLANDSE AANPAK

29. Na de val van het Nederlandse PAS in mei 2019 ontstond een beleidsaanpak die in enkele jaren evolueerde en verbreedde. Beleidsontwikkeling valt grofweg uiteen in twee typen besluiten<sup>53</sup>. De eerste gaan over de inhoud van beleid in termen van de na te streven doelen en de in te zetten beleidsinstrumenten om die te realiseren. De tweede gaat om besluiten over het proces van de aanpak en omvat de procedurele instrumenten waarmee de verhouding tussen overheidslagen en -onderdelen wordt gecoördineerd en de wijze van implementatie. Hier concentreren we ons op de hoofdlijnen van de aanpak en benoemen de belangrijkste instrumenten (de bespreking vanuit een juridisch perspectief volgt in de andere hoofdstukken<sup>54</sup>). Om de Nederlandse aanpak goed te kunnen begrijpen is het nuttig om het klassieke inzicht uit de beleidswetenschappen in herinnering te brengen dat, zeker in crisissituaties, beleid niet *'from scratch'* wordt ontworpen, maar voortbouwt op bestaande reguleringskaders, beleidstradities en preferenties. De sinds 2019 ingezette stikstof- en natuuraanpak is er bij uitstek een voorbeeld van. De inzet van de beleidsinstrumenten zijn daardoor zeker niet 'nieuw'. Wat wel nieuw is, is de beoogde intensiteit en reikwijdte van deze inzet (zie ook paragraaf 6).

### 1. November 2019: eerste pakket en Spoedwet aanpak stikstof

30. In november 2019 kondigde het kabinet de Spoedwet aanpak stikstof aan, die slechts iets meer dan een maand erna zou ingaan. Deze spoedwet beoogde via een serie wetswijzigingen de inzet van verschillende vervolginstrumenten mogelijk te maken en zo de vergunningverlening voor activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken weer op gang te brengen. De wet bereidde de invoering van een Stikstofregistratiesysteem en drempelwaarde voor, net zoals wijzigingen in de wetgeving (o.a. de Wet dieren, Meststoffenwet en Crisis- en herstelwet) om een eerste pakket maatregelen te kunnen nemen om stikstofdepositie te verminderen en natuurherstelmaatregelen versneld te kunnen doorvoeren. Zo moest vergunningverlening voor woningbouw op gang komen en een zevental infrastructuurprojecten doorgang krijgen. Dat pakket betrof de snelheidsverlaging op snelwegen naar 100 km/u, de ophoging van het budget van de lopende Subsidieregeling sanering varkenshouderijen en het voornemen om via voorschriften eisen te stellen aan de hoeveelheid eiwit in het krachtvoer voor koeien. Die laatste voorschriften kwamen er na hevige weerstand niet<sup>55</sup>, waarna werd besloten een meer vrijwillig spoor via sectorafspraken te bewandelen en voerpilots te stimuleren, zoals het in 2022 gestarte Koe&Eiwit.

### 2. April 2020: Structurele aanpak stikstof

31. In april 2020 werd de kabinetsbrief over de *Structurele aanpak stikstof*<sup>56</sup> naar de Tweede Kamer gezonden. De kern van deze aanpak is een pakket aan bronmaatregelen, gericht

<sup>53</sup> Bv. M. HOWLETT, *Designing Public Policies: Principles and Instruments*, 2019, Londen, Routledge.

<sup>54</sup> Zie onder meer de bijdrage van Ralph Frins en Annelies Freriks, verderop in dit boek.

<sup>55</sup> M. VINK et al., *Stikstofreductie via het krachtvoer, Analyse van de Kamermotie over 3 procent reductie van het ruweiwitgehalte in krachtvoer*, 2020, Den Haag, PBL.

<sup>56</sup> Kamerstuk 35 334, nr. 82.



op het verminderen van de stikstofdepositie, en een serie maatregelen voor natuurbehoud en -herstel. Voor het eerste maakte het kabinet langjarig (2021-2030) circa 2 miljard euro vrij en voor het tweede bijna 3 miljard euro. Dit 'aprilpakket' kwam bovenop de in de aanloop ernaartoe al aangekondigde middelen voor onder meer de uitkoop van piekbelasters nabij Natura 2000-gebieden én de middelen voor een 'natuurbank'. Die regeling piekbelasters vond zijn oorsprong in het Klimaatakkoord voor landbouw en landgebruik, waar een dergelijke maatregel voor de veenweidegebieden was afgesproken. Net zoals bij de subsidieregeling om varkenshouderijen te beëindigen werd dus een bestaand instrument gedeeltelijk omgekat tot een stikstofmaatregel en budgettaire verhoogd.

**32.** Het pakket bronmaatregelen was vooral gericht op de landbouw, maar omvatte ook maatregelen voor de mobiliteitssector en de industrie. Voor de landbouw ging het daarbij aan de ene kant om budgetten voor het beëindigen van veehouderijen. Het grootste budget (1 miljard euro) was voor de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijen en de tweede was gericht op de gerichte, maar vrijwillige, uitkoop van piekbelasters door de provincies: de Maatregel gerichte aankoop. Met name die laatste moeten gebiedsspecifiek nader vorm krijgen. Aan de andere kant gaat het om maatregelen die technologische innovatie moeten bevorderen. Dat zijn subsidies voor de ontwikkeling en de toepassing van emissiearme staltechniek, extra budget voor mestverwerking, voor het verdunnen van mest, het vergroten van weidegang, het verlagen van het eiwitgehalte in veevoer door de inzet van kennisoverdracht. Deze generieke maatregelen waren vooral gericht op het verlagen van de zogenoemde 'stikstofdeken', een beleidsterm voor de stikstofdepositie van de talrijke bronnen op grotere afstand tot de natuur, en niet specifiek gericht op verlaging van depositie op gevoelige Natura 2000-gebieden. Ook werd een omschakelfonds voor de landbouw in het leven geroepen. Het pakket voor mobiliteit bevatte generieke maatregelen gericht op een schoner vrachtvervoer over de weg en het water, zoals het verder stimuleren van elektrisch taxiën, walstroom en retrofit van de binnenvaart met katalysatoren. Voor de industrie zijn er maatregelen gericht op piekbelasters en een verdere toepassing van de best beschikbare technieken. Voor de bouw werd een innovatieregeling afgekondigd voor emissieloze mobiele werk- en voertuigen.

**33.** Over de maatregelen uit het beschikbaar gestelde budget voor natuurbehoud en -herstel sloten Rijk en provincies een akkoord in het langjarige Programma natuur. Hierin werd afgesproken om in beginsel geen geld uit te geven aan extra hectaren nieuwe natuur bovenop de afspraken in het Natuurpact. Wel zal het natuurbudget worden ingezet om grond voor nieuwe natuur versneld te verwerven, om zo de gemaakte afspraken van het Natuurpact te kunnen realiseren. Middelen zijn ook beschikbaar om rond bestaande natuurgebieden overgangszones te creëren. De provincies zetten deze middelen in voor gebiedsspecifieke maatregelen.

### 3. Juli 2021: Wet stikstofreductie en natuurverbetering

**34.** Op 1 juli 2021 werd de Wet stikstofreductie en natuurverbetering van kracht. Daarmee werd de eerder genoemde resultaatverplichtingen om het areaal stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden onder de KDW te brengen als omgevingswaarde ingevoerd, respectievelijk 40 % in 2025, 50 % in 2030 en 74 % in 2035. Ook regelde de wet de

opstelling, de monitoring en de voortdurende bijstelling van een Programma stikstofreductie en natuurverbetering, waar de Structurele aanpak stikstof in zou opgaan. Bij de publicatie van het wetsvoorstel werd, met een gelijke looptijd als voor de Structurele aanpak stikstof, 1 miljard euro vrijgemaakt voor emissiereducerende maatregelen om een gedeeltelijke vrijstelling van de natuurvergunningplicht voor de bouwsector mogelijk te maken. Daarbij gaat het om 500 miljoen euro voor stikstofreductie in de bouw en 500 miljoen euro voor aanvullende maatregelen binnen of buiten de bouw. De wet regelde ook de zogenaamde 'bouwvrijstelling', waardoor de tijdelijke gevolgen van de door de bouw veroorzaakte stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden buiten beschouwing mocht worden gelaten bij het aanvragen van een natuurvergunning. Bij invoering van die vrijstelling werden veel vraagtekens gezet bij de houdbaarheid ervan<sup>57</sup> en werd iets meer dan een jaar erna door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State buiten werking gesteld<sup>58</sup>.

#### 4. December 2021: Coalitieakkoord en Transitiefonds landelijk gebied

**35.** Zowel in de aanloop naar als in de nasleep van de Tweede Kamerverkiezingen van maart 2021 groeide de politieke wens om, vormgegeven via een begrotingsfonds, groot-schalige investeringen te doen in het landelijk gebied. Het idee daarachter was om met de aanpak voor natuur en stikstof ook in één keer de leefomgevingsopgaven voor klimaat en water op te lossen. *Ex ante* analyses hadden laten zien dat de omgevingswaarden voor stikstofdepositie voor 2030, 50 %, mogelijk binnen bereik waren als alle uitvoeringsseinen op groen stonden, maar die van 74 % in 2030 én de verbeteringen van een gunstige staat van instandhouding nog ver verwijderd waren<sup>59</sup>. Daarbij tekende PBL<sup>60</sup> overigens óók steeds aan dat doelrealisering zeer verstrekkende gevolgen zou hebben voor het landelijk gebied.

**36.** In het Coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV werd de stikstofaanpak in eerste instantie verbreed en inhoudelijk verdiept. De focus kwam meer bij natuurkwaliteit te liggen. Dit werd bekrachtigd door extra budget, door nadruk op betere ecologische data-verzameling en de introductie van een Ecologische Autoriteit (zie paragraaf 8). Naast deze verbreding werd echter ook de ambitie opgenomen om de wettelijke stikstofdoelstellingen om 74 % van het areaal stikstofgevoelige natuur onder de KDW te brengen te vervroegen van 2035 naar 2030. Daarvoor werd een Nationaal Programma Landelijk Gebied en een Transitiefonds landelijk gebied met een omvang van 24,3 miljard euro in het leven geroepen, bovenop de eerdergenoemde middelen uit de Structurele aanpak stikstof. Over de doelen en de budgetten was overeenstemming bereikt, maar over de instrumenten en de gewenste wegen (extensivering, omschakeling, innovatie, verplaatsing of beëindiging) om dat te realiseren veel minder. Die broze overeenstemming bleek toen de minister van Natuur en Stikstof in juni 2022 het controversiële 'stikstofkaartje' met gebiedsdoelen presenteerde en een politiek en maatschappelijk onrustige zomer aanbrak. Definitieve

<sup>57</sup> Bv. in PBL, *Naar een uitweg uit de stikstofcrisis*, 2021.

<sup>58</sup> ABRvS 2 november 2022 ECLI:NL:RVS:2022:3159. Dit arrest wordt verder besproken in de bijdragen van Marieke Kaajan en Ralph Frins en Annelies Freriks verderop in dit boek.

<sup>59</sup> A. VAN HINSBERG en P. VAN EGMOND, *Quick scan intensivering natuurmaatregelen*, 2020; G.J. VAN DEN BORN *et al.*, *Analyse stikstofbronmaatregelen*, 2020, PBL, *Naar een uitweg uit de stikstofcrisis*.

<sup>60</sup> *Ibid.*

besluiten over de uitgaveposten van dat fonds moeten nog worden genomen (Tabel 1). Opvallend aan dit transitiefonds is enerzijds dat het grotendeels dezelfde sporen bewandelt als het maatregelenpakket van de Structurele aanpak stikstof. Er is een 'volumegericht' spoor met 7,4 miljard euro voor de opkoop van dieren en bijna 7 miljard euro voor de afwaardering van grond van de melkveehouderij. Bijna drie miljard euro wordt uitgetrokken voor een 'technologisch' spoor gericht op stalsystemen, managementmaatregelen en innovatie. Kort na het sluiten van het Coalitieakkoord werd het legalisatieprogramma PAS-meldingen vastgesteld. Dat programma had als doelstelling om binnen drie jaar alle PAS-melders<sup>61</sup> te legaliseren, die sinds de uitspraak van de Raad van State van mei 2019 in de situatie zaten dat hun (uitgebreide) activiteiten geheel of gedeeltelijk illegaal waren<sup>62</sup>.

**37.** In aanloop naar het Coalitieakkoord werd duidelijk dat de departementen en het kabinet ook dwang in de vorm van onteigening of het intrekken van vergunningen overwoog<sup>63</sup>. Dat leidde opnieuw tot stevig verzet in de landbouw. Bij de eerste brief over de hoofdlijnen van de aanpak stelde het kabinet dat vrijwilligheid voor het kabinet het uitgangspunt bleef, maar dat bij 'onvoldoende resultaat' echter 'meer verplichtende maatregelen zoals onteigening [...] op tafel zouden komen<sup>64</sup>. Verderop in dit boek zal worden ingegaan op de vraag of meer dwingende maatregelen juridisch te vermijden vallen in het licht van artikel 6, lid 2 van de Habitatrictlijn<sup>65</sup>.

Stikstofonds: maatregelen per spoor in mln. cumulatief	2022-2030	2030-2035
<b>Spoor 1: Opkoop, financiële afwaardering grond en KRW</b>	<b>13.800</b>	<b>3.681</b>
w.v. Opkoop indicatieve mix melkvee, pluimvee en varkens	6.100	1.315
w.v. Financiële afwaardering grond (melkvee)	5.700	1.225
w.v. Uitbreiden natuurareaal (niet zijnde Natura 2000)	1.330	1.000
w.v. Additioneel t.b.v. Kaderrichtlijn Water (KRW)	670	141
<b>Spoor 2: Perspectief blijvers: verder met ingezette route naar verduurzaming</b>	<b>4.350</b>	<b>943</b>
w.v. Natuurinclusieve landbouw	2.120	470
w.v. Innovatieve stalsystemen en managementmaatregelen	1.000	212
w.v. Beleid rond versterken ondernemerschap en innovatie	1.230	261
<b>Uitvoeringskosten</b>	<b>1.750</b>	<b>376</b>
<b>Totaal</b>	<b>20.000</b>	<b>5.000</b>

Tabel 1. Indicatieve bedragen voor het transitiefonds landelijk gebied uit het Coalitieakkoord van Rutte-IV 2021.

<sup>61</sup> PAS-melders zijn bedrijven die ten tijde van het Programma Aanpak Stikstof een nieuwe activiteit zijn gestart die qua stikstofdepositie onder de depositiedrempelwaarde bleef. Hierdoor hoefde deze bedrijven onder het PAS geen natuurvergunning aan te vragen maar volstond een 'melding'. Bij het vervallen van het PAS werden deze PAS-melders weer vergunningplichtig voor deze activiteiten. Ondanks dat deze PAS-melders onder het PAS volgens de wet gehandeld hebben, is een deel van hun activiteiten nu dus illegaal.

<sup>62</sup> Zie hierover ook meer uitgebreid de bijdrage van Ralph Frins en Annelies Freriks verderop in dit boek.

<sup>63</sup> Zie bedoelde beleidspakketten uit noot 33.

<sup>64</sup> MINISTERIE VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit, *Hoofdlijnen van de gecombineerde aanpak van natuur, water en klimaat in het landelijk gebied, en van het bredere stikstofbeleid*, Brief van de minister voor Natuur en Stikstof, Vergaderjaar 2021-2022, Kamerbrief 33576, nr. 265, p. 2.

<sup>65</sup> Zie hierover onder meer de bijdrage van Peter De Smedt, Hendrik Schoukens en Bert Van Weerd op dit punt.

## 5. Mogelijke stikstof- en natuureffecten

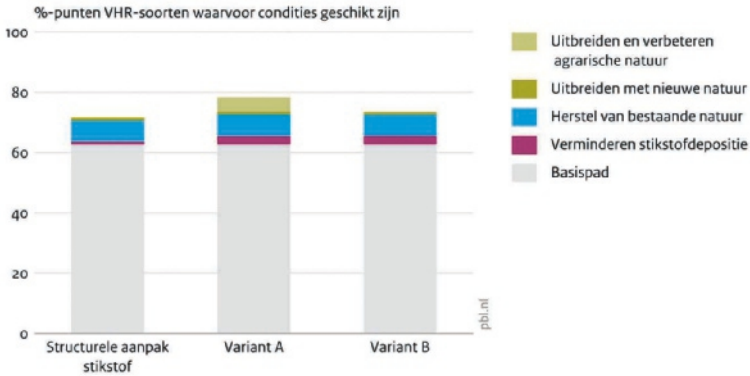
**38.** Er is, kortom, een stroom aan adviezen, budgetten en beleidsmaatregelen op gang gekomen sinds de val van het Programma Aanpak Stikstof. Wat zijn daarvan de mogelijke consequenties? Voor de mogelijke effecten op stikstof en natuur geeft de *quick scan* die het PBL<sup>66</sup> uitvoerde van de beleidspakketten, die uiteindelijk de grondslag vormden van de afgesproken aanpak in het Coalitieakkoord van Rutte IV, inzicht in de orde van groottes die met dergelijke budgetten gerealiseerd zouden kunnen worden. Die indicatieve resultaten zijn berekend op basis van een geografisch generieke verdeling van de maatregelen. Mede omdat het in werkelijkheid over zeer gebiedsspecifieke problematiek gaat en de schaal en de omvang veel groter zijn dan eerdere maatregelenpakketten, zijn de resultaten met grote onzekerheden omgeven en moeten ze met de nodige terughoudendheid worden beschouwd.

**39.** Variant A in die studie was gericht op stikstofreductie en op extensivering van de landbouw. Stikstofreductie wordt vooral gerealiseerd via opkoopregelingen waardoor vooral de melkveestapel krimpt en via technische maatregelen. De landbouw extensiveert in gebieden waar dat voor het halen van natuur- en milieudoelen noodzakelijk is, dat is met name rond Natura 2000-gebieden en in veenweidegebieden. Het pakket bevat een breed scala aan stimulerende en ondersteunende maatregelen om de transitie naar natuurinclusieve landbouw te bevorderen. Het totaalbudget van de aangeleverde variant bedraagt voor de periode 2022-2030 ruim 30 miljard euro. Dat bedrag is inclusief het budget van de Structurele aanpak stikstof van circa 5 miljard. Daarmee ligt dit pakket het meest in de buurt van de budgetposten die in het Coalitieakkoord zijn opgenomen (Tabel 1). Variant B is minder goed vergelijkbaar en bespreken we omwille van de ruimte hier niet verder.

**40.** Volgens de ramingen in de *quick scan* zou het aandeel hectaren stikstofgevoelige habitattypen binnen Natura 2000-gebieden waar de depositie onder de KDW zou komen indicatief kunnen toenemen naar circa 60 %, terwijl dat alleen voor het pakket van de Structurele aanpak stikstof circa 50 % zou zijn. Het percentage van de Vogel- en Habitatrichtlijnsoorten op land, dat in condities zou leven die geschikt zijn voor een gunstige staat van instandhouding, zou kunnen toenemen naar circa 80 %. Dit laatste is overigens vooral het geval omdat in deze variant naast stikstofreductie wordt ingezet op agrarische natuur door extensivering van de landbouw rond Natura 2000-gebieden en in veenweidegebieden (Figuur 8). Eerder werd de relatieve bijdrage van het wegnemen van stikstof afgezet tegen andere knelpunten om tot gunstige condities te komen (Figuur 9); zonder uitbreiding van leefgebied zal naar verwachting maximaal voor ruim 80 % van de plant- en diersoorten condities worden geschapen die een gunstige staat van instandhouding mogelijk maken.

<sup>66</sup> A. TIKTAK et al., *Quickscan van twee beleidspakketten voor het vervolg van de structurele aanpak stikstof*, 2021, Den Haag, PBL.

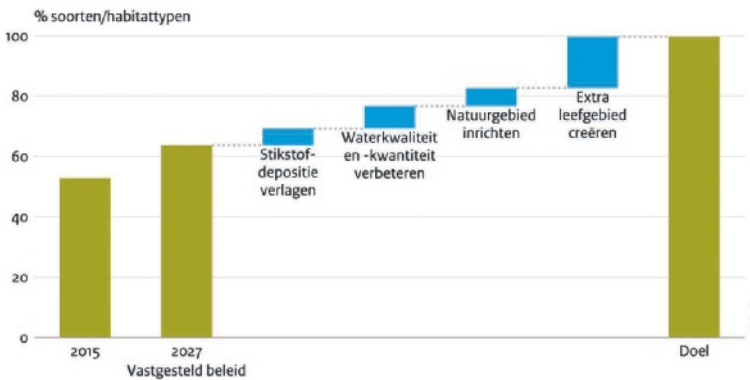
**Biodiversiteit van landnatuur, 2030**



Bron: PBL

Figuur 8. Gemodelleerde condities voor biodiversiteit van landnatuur bij implementatie varianten in 2030<sup>67</sup>.

**Gemodelleerde bijdrage van maatregelen voor verbeteren condities voor gunstige staat van instandhouding van VHR-soorten**



Bron: PBL

Figuur 9. Gemodelleerde bijdrage van maatregelen voor verbeteren condities voor gunstige staat van instandhouding van VHR-soorten<sup>68</sup>.

**VI. CONSEQUENTIES: EEN UITVOERINGSOPGAVE ZONDER WEERGA**

**41.** Samengenomen, is er sinds de val van het Programma Aanpak Stikstof dus ruim 30 miljard euro aangekondigd voor bron- en natuurmaatregelen. Daarmee zouden dan per 2030 alle wettelijke doelen voor stikstof moeten worden gehaald. Paragraaf 4 liet echter zien dat het in de Nederlandse landbouw na aanzienlijke emissiereducties in het verleden

<sup>67</sup> A. TIKTAK et al., *Quickscan van twee beleidspakketten voor het vervolg van de structurele aanpak stikstof*, 2021, Den Haag, PBL, 5.

<sup>68</sup> M. VINK en A. VAN HINSBERG, *Stikstof in perspectief*, 2019, 6.

steeds ingewikkelder en kostbaarder wordt om de uitstoot verder terug te brengen, en zal raken aan de omvang van de dierlijke sector zélf. Studies<sup>69</sup> laten zien hoe ingrijpend het is om die stikstofdoelen te halen. Het uitvoeren van de beleidsvoornemens en het realiseren van de hooggespannen effecten zullen dus afhankelijk zijn van het slagen van een ongeëvenaarde uitvoeringsopgave.

**42.** Zoals aangegeven, zijn de inhoudelijke beleidsinstrumenten en de richtingen waarlangs een oplossing gezocht wordt op zich niet zo zeer nieuw. Het zijn de omvang van de budgetten en de hoge ambities die met die instrumenten wordt nagestreefd enerzijds, en de relatief korte tijdspanne waarin die ambities moeten worden waargemaakt anderzijds, die vragen oproepen over de haalbaarheid. Tegelijkertijd was er de laatste decennia een trend om het sturings- en uitvoeringsinstrumentarium voor de landbouw en het landelijk gebied af te bouwen, te regionaliseren of te privatiseren<sup>70</sup>, wat nu gedeeltelijk weer opgebouwd dient te worden. Daarmee is er een duidelijke parallel tussen de Nederlandse aanpak en Tjeenk Willinks observatie dat de politiek en de strategische ambtenaren de “uitvoerende diensten eigenlijk als machines blijven beschouwen die naar believen aan en uit kunnen worden gezet en na elk incident sneller moeten draaien”. Kan dat sneller draaien eigenlijk wel? Achtereenvolgens behandelen we het vrijwillig en verplicht beëindigen van veehouderijen, de ontwikkeling en de uitrol van nieuwe staltechniek, alsook de herinrichting van het landelijk gebied via gebiedsprocessen.

## 1. Vrijwillige beëindigingsregelingen voor veehouderijen

**43.** De eerste versnelling die dan opvalt, is het uitkopen en het beëindigen van veehouderijen; een van de pijlers van de aanpak. De Structurele aanpak stikstof omvat een drietal regelingen ter waarde van 1,5 miljard euro en de 7,4 miljard euro uit het Coalitieakkoord komt daar bovenop. Volledige besteding van die bedragen impliceert dat de Nederlandse veestapel met tientallen procenten zou krimpen en duizenden boerenbedrijven hun deuren zouden sluiten. Op basis van een analyse van Nederlandse en Vlaamse vrijwillige beëindigingsregelingen in de veehouderij van de afgelopen 25 jaar concludeerde het PBL<sup>71</sup> dat het volledig besteden van de huidige budgetten in de periode tot 2030 echter nauwelijks voorstelbaar is. In het verleden resulteerden de beëindigingsregelingen in Nederland en Vlaanderen steeds in een verkleining van de veestapel met slechts enkele procenten (Figuur 10). Opschalen naar percentages met dubbele cijfers is zeker niet evident en zal moeilijk gaan.

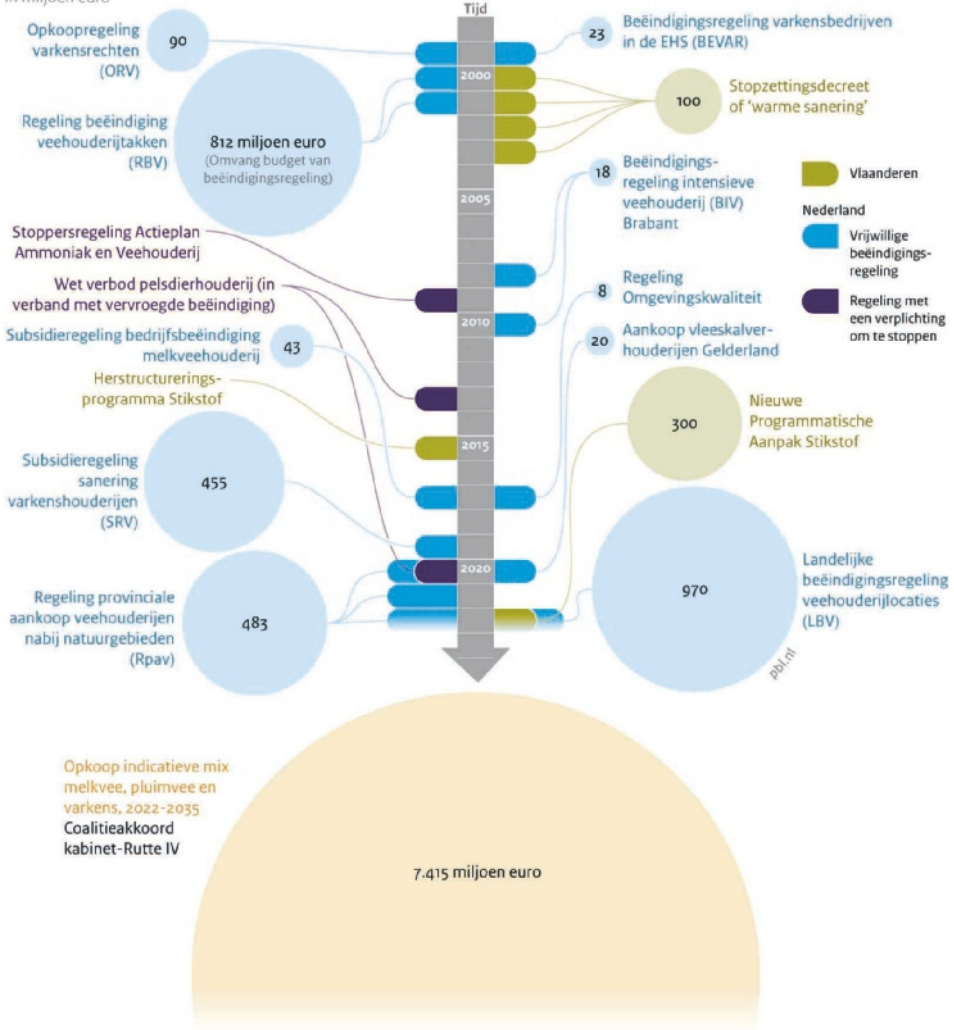
<sup>69</sup> J.P. LESSCHEN *et al.*, *Scenariostudie landbouw 2050, 2020*, WUR; A. TIKTAK *et al.*, *Quickscan van twee beleidspakketten*, 2021, Den Haag, PBL.

<sup>70</sup> PLANBUREAU VOOR DE LEEFOMGEVING, *Naar een wenkend perspectief voor de Nederlandse landbouw – voorwaarden voor verandering*, 2018, Den Haag, PBL.

<sup>71</sup> D. BOEZEMAN en M. VINK, *Beëindigen van veehouderijen*, 2022, Den Haag, PBL.

### Beëindigingsregelingen in Nederland en Vlaanderen, 1999 – 2022

in miljoen euro



Bron: PBL

Figuur 10. De tijdlijn geeft alle grotere vrijwillige en verplichte beëindigingsregelingen voor de veehouderij weer in Nederland en Vlaanderen. Sommige regelingen kennen een openstellingstermijn gedurende meerdere jaren. De bollen geven de omvang van de regelingsbudgetten in lopende prijzen weer<sup>72</sup>.

**44.** De analyse leert dat de beschikbaarheid van grotere budgetten niet zomaar tot een evenredig groter aantal deelnemers leidt. Dat komt mede omdat er onder de deelnemers aan eerdere regelingen veel oudere veehouders zonder opvolger zaten. De percentages in het verleden zijn bovendien vertekend, omdat veehouders die toch al overwogen te stoppen, de beslissing om dat te doen uitstelden of naar voren haalden om deel te kunnen nemen.

<sup>72</sup> *Ibid.*, 8.



Tijdens de openstelling van een regeling stopten weliswaar meer veehouderijen dan het langjarige gemiddelde, maar in het jaar ervoor en erna stopten juist minder bedrijven dan gemiddeld. Naarmate de uitvoering van het vrijwillig beëindigen vordert, zal het steeds moeilijker en kostbaarder worden de nog overgebleven en vaak meer toekomstbestendige bedrijven te verleiden tot deelname. Bovendien verbetert voor hen juist het economische perspectief als andere bedrijven stoppen.

**45.** De uitvoering van dit beleid wordt bemoeilijkt omdat de gangbare beleidstheorie mank gaat: ondanks dat de regeling grotendeels wordt uitgevoerd als bedacht, vallen de deelnamecijfers steeds tegen. Die theorie gaat ervan uit dat deelname wordt bepaald door een aantrekkelijk bod en anders komt dwang om de hoek kijken (zie ook volgende alinea). Maar deelname in het verleden hing niet alleen af van de aantrekkelijkheid van regelingen. Aanhoudend slechte marktvooruitzichten en de aanscherping van milieu-regelgeving waren belangrijke pushfactoren voor deelname aan beëindigingsregelingen. Met name aangescherpte regelgeving stelde bedrijven voor de keuze om te investeren of te stoppen. De economische vooruitzichten waren in 2022 juist goed en veel beleid wordt nog ontwikkeld. Dat geldt voor mogelijke aangescherpte regelgeving, maar ook voor het steeds aankondigen van nieuwe uitkoopmogelijkheden – denk aan de extra stopbonus die het kabinet nu in voorbereiding heeft na het laatste advies van Remkes<sup>73</sup> of het feit dat het kabinet dwang met volledige schadeloosstelling overweegt. Dat leidt tot een afwachende markt en kostbare beleidscompetitie tussen de verschillende uitkoopinstrumenten in een beperkte vijver van potentiële deelnemers.

## 2. Beëindiging van veehouderijen onder dwang

**46.** Verplichte beëindiging wordt overwogen als alternatief als vrijwilligheid te weinig zou opleveren: de inzet van de Onteigeningswet of het intrekken van natuurvergunningen. Dat lijkt juridisch gezien niet onmogelijk, met name op basis van artikel 6, lid 2 van de Habitatrictlijn<sup>74</sup>. Maar wat impliceert beëindiging onder dwang? In het verleden waren er enkele regelingen met een verplichtende werking. Zo werd de nertsenhouderij verboden en in andere veehouderijtakken werden bedrijven gekort op dier- en fosfaatrechten. Het nertsenverbod en de korting op dier- en fosfaatrechten leidden tot jarenlange beroepsprocedures tot bij de Hoge Raad en het Europees Hof. Ervaring met het intrekken van natuurvergunningen van veehouderijen is er niet – hoewel er in de laatste jaren wel rechtspraak is over de vraag of het bevoegd gezag een onherroepelijke vergunning zou moeten intrekken als het de enige passende maatregel zou zijn<sup>75</sup>. Als er alternatieven zijn, zal de noodzaak van intrekking onderbouwd moeten worden en de verschillende belangen worden afgewogen. Het gaat dan over het belang van de vergunninghouder, maar ook over het belang van rechtszekerheid en uiteraard het belang van bescherming van Natura 2000-gebieden. Omdat er nog geen vergunningen van veehouderijen zijn ingetrokken, is het onzeker hoe de rechter zal oordelen over de afweging tussen belangen van de rechtszekerheid van de veehouder aan de ene kant en de verbetering voor natuur door intrekking

<sup>73</sup> J. REMKES, *Wat wel kan*, 2022, Den Haag.

<sup>74</sup> Zie ook de bijdrage van Marieke Kaajan verderop in dit boek.

<sup>75</sup> C. BACKES, "Intrekking Wnb-vergunning veehouderij Kampina", *M&R* 2021, nr. 42. Zie ook de bijdrage van Marieke Kaajan verderop in dit boek.

van de vergunning aan de andere kant. De ervaring met onteigening van veehouderijen voor natuurdoelen is beperkt, omdat dit instrument voor dat doel nauwelijks wordt ingezet<sup>76</sup>. Daarmee zijn ook de effecten van een grootschalige toepassing van beëindiging onder dwang onontgonnen gebied.

**47.** Bij de inzet van dwang zijn overheden aan strikte voorwaarden gebonden. Zo dient aangetoond te worden dat een stopverplichting noodzakelijk is voor – in dit geval – emissiereductie of natuurherstel, en dat een (minder ingrijpend) alternatief ontbreekt. Vooral aan die laatste voorwaarde lijkt juist voor verplichte beëindiging ten behoeve van emissiereductie lastig te voldoen. Anders dan bij een vrijwillige beëindigingsregeling, zal bij dwang altijd van geval tot geval moeten worden beoordeeld of aan de voorwaarden is voldaan. Dit leidt in het algemeen tot juridische procedures die jaren kunnen duren vanaf het moment dat ertoe overgegaan zou worden. Als de rechter erin zou meegaan dat intrekking de enige mogelijk passende maatregel zou zijn om achteruitgang te stoppen, lijkt het gegeven de systematiek van de Habitatrictlijn zeer twijfelachtig of vervolgens een deel van de verminderde stikstofdepositie weer als ‘ruimte’ kan worden uitgegeven om een andere activiteit mogelijk te maken<sup>77</sup>. Het feit dat het instrument dus weinig vergunningsmogelijkheden zou kunnen opleveren, maar geheel ten goede zou gaan aan natuurwinst, was voor het kabinet reden om na het advies van Remkes<sup>78</sup> toch voor een (zeer aantrekkelijke) vrijwillige regeling te kiezen.

### 3. Inzet op integraal emissiearme stallen

**48.** Een derde belangrijke optie waarop het Nederlandse beleid inzet, is de ontwikkeling en de implementatie van *integraal* emissiearme stallen<sup>79</sup>. Anders dan *end of pipe*-oplossingen, zoals luchtwassers, zouden deze stallen de vorming van stoffen zoals ammoniak en methaan bij de bron moeten aanpakken. De nieuwe stallentypen zijn op dit moment enkel als demonstratie- en testontwerpen beschikbaar en moeten nog worden doorgemeten op effectiviteit binnen de praktijk van een operationeel bedrijf; de ontwikkeling richting commerciële toepassing is nog gaande. Daardoor zijn zowel de kosten als de effectiviteit van deze stallen in de praktijk onzeker. Daarbij komt dat de effectiviteit ook afhangt van het gebruik van de technologie in de dagelijkse praktijk op landbouwbedrijven. Dat vergt kennisontwikkeling bij boeren en eventueel extra handhavingcapaciteit bij de overheid. In de afgelopen jaren zijn er verschillende rapporten verschenen die erop gewezen hebben dat reducties van emissiearme staltechnieken, waaronder ook luchtwassers, in de praktijk lager uitvallen<sup>80</sup>.

**49.** Als die stallen werkend zouden zijn en commercieel beschikbaar, is de vervangingsgraad van stallen van belang voor het tempo van de implementatie nieuwe staltechnieken

<sup>76</sup> E. KOEK, P.P. KUIPER en J. LAMBERINK, *Onteigening in Nederland. Een kwantitatief overzicht van onteigening in Nederland tussen 1995 en oktober 2021*, 2022, Apeldoorn, Kadaster.

<sup>77</sup> Zie ook de bijdrage van Marieke Kaajan verderop in dit boek.

<sup>78</sup> J. REMKES, *Wat wel kan*, 2022, Den Haag.

<sup>79</sup> Zie ook de bijdragen van Marieke Kaajan en Dries Verhaeghe, verderop in dit boek.

<sup>80</sup> CDM, *Stikstofverliezen uit mest in stallen en mestopslagen*, 2020, Wageningen, Commissie Deskundigen Meststoffenwet; B. BREMMER *et al.*, *Verbetering van effectiviteit emissiearme stalsystemen in de praktijk*, 2022, Wageningen Livestock Research.

bepalen. Deze technieken vergen kostbare vervanging van stalsystemen of (gedeeltelijke) herbouw, die vervolgens tientallen jaren zouden moeten functioneren om die investeringen terug te verdienen. Als er dus doorbraaktechnologie beschikbaar komt, zal het toch nog jaren duren voordat alle stallen hun vervangingscyclus hebben doorgemaakt.

#### 4. Landgebruiksverandering in gebiedsprocessen

**50.** De vierde pijler die we hier behandelen, is de inzet in het Nationaal Programma Landelijk Gebied op extensivering van de landbouw in bufferzones rondom Natura 2000-gebieden, de uitbreiding van natuur en de omschakeling van boeren naar natuur-inclusieve landbouw. Allemaal in een aanzienlijk hoger tempo dan de afgelopen jaren<sup>81</sup>; al met al zijn de budgetten goed voor het omzetten van een landbouwareaal ter grootte van ruim de provincie Utrecht. Met recht wordt er dan gesproken over 'landinrichting 2.0' waarbij dan ook overwogen wordt om bedrijven niet te beëindigen maar te verplaatsen uit die extensieve gebieden, overigens ook een wens van de landbouwsector zelf<sup>82</sup>. Rond de eeuwwisseling is daar ook ervaring mee opgedaan in de reconstructie van de zandgebieden. Uit die evaluaties bleek dat het verplaatsen naar concentratiegebieden (landbouwontwikkelingsgebieden) moeizaam was, ook doordat de vestiging van moderne en grootschalige bedrijven op lokale weerstand stuitte<sup>83</sup>. Regelingen voor het afwaarderen van de waarde van landbouwgrond worden nog maar mondjesmaat toegepast voor extensivering van landbouwgrond en omschakelfondsen zijn nog vooral als pilots beschikbaar.

**51.** Binnen dit spoor gaat het in belangrijke mate om de balans tussen het generieke beleid enerzijds en de gebiedsspecifieke aanpak anderzijds. In de gekozen landelijke aanpak staat vrijwilligheid centraal en maar is er wel een hoge tijdsdruk om de vastgelegde opgaves in de Wet stikstofreductie en natuurverbetering te realiseren. Op regionaal niveau is er de noodzaak en de wenselijkheid om in te zetten op een actief grondbeleid met eventueel een dwingend instrumentarium om doelen tijdig te kunnen halen, zoals onteigening of wettelijke ruilverkaveling. Daarmee is echter nog weinig ervaring opgedaan en dergelijk beleid vergt een lange adem<sup>84</sup>. De herstelmaatregelen die relatief eenvoudig genomen kunnen worden, worden al uitgevoerd. Complexere herstelmaatregelen waarin gelijktijdig aan verschillende drukfactoren gewerkt wordt en gebiedswensen worden meegenomen, hebben aanzienlijk grotere gevolgen voor de omliggende gebieden en vergen daardoor meer tijd. De ervaring met gebiedsgericht beleid en de ruimtelijke herinrichting die daarop volgt, leert dat die processen al snel meer dan een decennium in beslag nemen<sup>85</sup>. Ook in dit spoor is het probleem dus niet zozeer het budget dat er de komende jaren voor beschikbaar is, maar zal het een belangrijke uitdaging voor de uitvoeringsorganisaties zijn om dat budget op een doelmatige manier te kunnen inzetten.

<sup>81</sup> PBL en WUR, *Lerende evaluatie van het Natuurpact 2020*, 2020, Den Haag, PBL.

<sup>82</sup> D. BOEZEMAN et al., *Reflectie op 'Een duurzaam evenwicht. Vernellingsakkoord stikstofemissiereductie 2021-2030*, 2021, Den Haag, PBL.

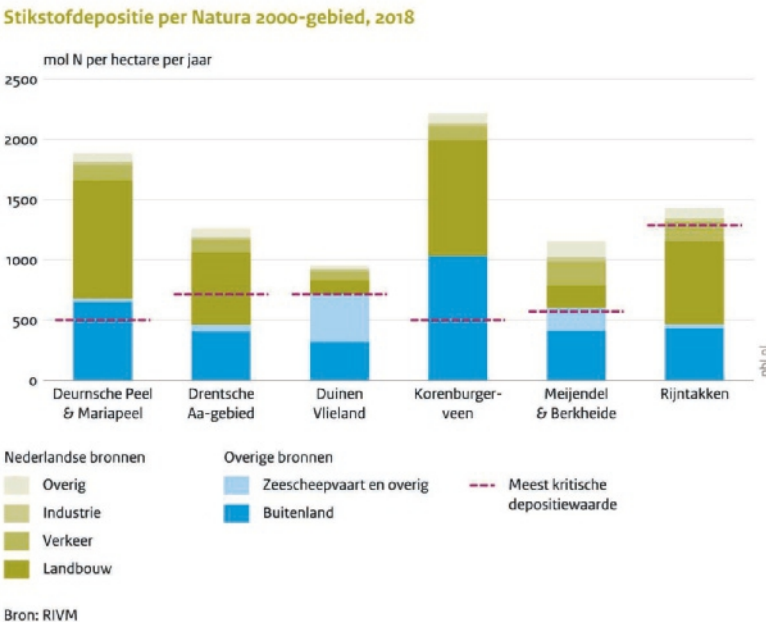
<sup>83</sup> J. JANSSEN en J. DAGEVOS, "Hoe we lering kunnen trekken uit de Reconstructie Zandgronden voor de gebiedsgerichte aanpak stikstof", *Gebiedsontwikkeling.NU*, 7 februari 2022, via <https://tinyurl.com/33mnhw3>.

<sup>84</sup> PBL en WUR (2020), *Lerende evaluatie van het Natuurpact 2020*, Den Haag, PBL.

<sup>85</sup> W. KUINDERSMA et al., *De gevolgen van de stikstofaanpak voor het natuurbeleid*, 2021, Wageningen, WUR, 59.

## VII. RISICO'S VAN EEN GENERIEKE STIKSTOFAANPAK

**52.** In de Nederlandse, en Vlaamse, aanpak is het stoppen van overschrijding van de KDW een centrale rol gaan spelen door doelstellingen daarvoor als resultaatverplichting vast te leggen. Verschillende adviezen<sup>86</sup> bepleiten om te zorgen dat op termijn die waarden in geen enkel Natura 2000-gebied meer overschreden worden. Dat zou ongekende implicaties voor de landbouw hebben<sup>87</sup>: door de oogbaren heen tekent zich een eindbeeld af waarin open vormen van veehouderij en akkerbouw in met name de stikstofgevoelige provincies Gelderland, Brabant en Overijssel ruimtelijk gezien een sluitpost zijn. Oók wanneer deze landbouwsectoren biologisch, kringloop-, natuurinclusief of hoogtechnologisch van aard zijn. Figuur 11 laat zien dat voor de meest kritische habitattypen alleen de depositie uit het buitenland en van de zeevaart al te veel is. Bovendien hebben we in deze bijdrage laten zien wat de implicaties van de huidige beleidsaanpak voor dat doelbereik kunnen zijn (paragrafen 4 en 5) en de ongeëvenaarde uitvoeringsopgave die dat met zich mee zal brengen (paragraaf 6). We sluiten deze bijdrage af door op basis van de policybrief *Naar een uitweg uit de stikstofcrisis* van het PBL eerst de risico's van de huidige aanpak te schetsen en laten erna zien dat een benadering die *natuurkwaliteit* in plaats van louter *stikstof* zet, tot effectiever beleid zou leiden.



Figuur 11. Kritische depositiewaarde in enkele exemplarische gebieden afgezet tegen de bijdrage van verschillende bronnen<sup>88</sup>.

<sup>86</sup> J. REMKES, *Niet alles kan overal*, 2020, Amersfoort, Adviescollege Stikstofproblematiek; H. PAUL, *Stikstofruimte voor de toekomst*, 2021, Den Haag, ABDTOPCONSULT.

<sup>87</sup> PBL, *Naar een uitweg uit de stikstofcrisis*, 2021.

<sup>88</sup> M. VINK en A. VAN HINSBERG [2019], *Stikstof in perspectief*, 2019, Den Haag, PBL, 33.

## 1. Risico op uitvoeringsproblemen

**53.** Het realiseren van de beleidsambities is afhankelijk van het slagen van een ongeëvenaarde uitvoeringsopgave. Door de stikstofdoelen uit de Wet stikstofreductie en natuurverbetering al in 2030 te willen bereiken, is er voor die opgave slechts acht jaar beschikbaar. De haalbaarheid daarvan met de voorgestelde instrumenten is op basis van ervaringen uit het verleden moeilijk voorstelbaar. Veel van de instrumenten werden op veel kleinere schaal toegepast (vrijwillige beëindiging van veehouderijen), of nog nauwelijks (verplichte beëindiging), leunen op techniek die nog volop in ontwikkeling is (integraal emissiearme stallen) of worden alleen in pilotvorm uitgevoerd (omschakelfondsen en afwaardering van landbouwgrond voor extensivering). Een schaalsprong is niet zomaar gemaakt. Bovendien zal tijd een beperkende factor zijn. Het beëindigen van veehouderijen is een langjarig proces. In het verleden kon de doorlooptijd van de eerste aankondiging van een regeling tot de feitelijke beëindiging van bedrijven tot wel vijf jaar in beslag nemen. De ervaring met gebiedsgericht beleid laat zien dat doorlooptijden van meer dan een decennium eerder regel dan uitzondering zijn. Landbouwbedrijven hebben te maken met investeringen in het verleden en waardoor een koersverandering moeilijk is.

**54.** De omvang van de opgave en de snelheid waarmee dat moet gebeuren – of: de snelheid waarmee men de uitvoeringsmachine wil laten draaien – kan leiden tot een onrealistische druk op de beleidsuitvoering. Als door te hoge verwachtingen het middel bij tegenvallende beleidsvoortgang wordt weggezet als ‘falend beleid’, dreigt niet alleen dat nuttige instrument ten onrechte te worden afgeserveerd, maar kan ook de politieke druk toenemen om deelname toch te verhogen. Dat kan tot een ondoelmatige besteding van middelen leiden. Bovendien kan tijdsdruk in combinatie met dwang de zorgvuldigheid ondermijnen waarmee formele procedures worden doorlopen en daarmee de verhouding tussen overheid en burgers onder druk zetten. Ten slotte kan het stelselmatig niet-inlossen van beloftes ook de geloofwaardigheid van de overheid uithollen.

## 2. Risico op lock-ins en stranded assets

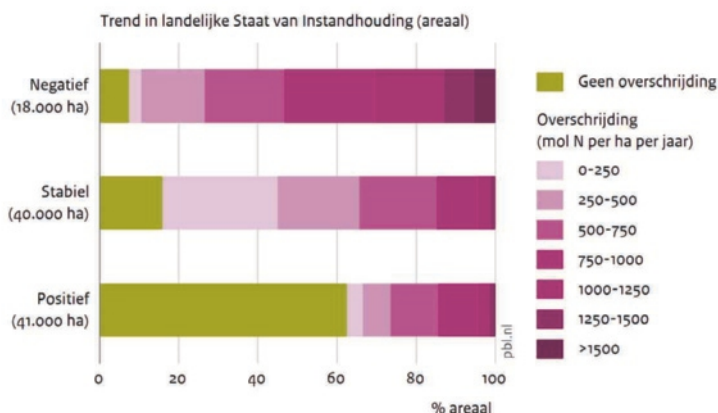
**55.** Ten tweede kan een aanpak waarbij via nationale regelgeving geografisch ongerichte stikstofmaatregelen worden doorgevoerd tot kostbare *lock-ins* leiden. Een groot deel van de huidige stikstofaanpak is generiek en geografisch ongericht. Wanneer nu in stikstofgevoelige provincies als Brabant of Gelderland fors geïnvesteerd wordt in emissiearme open veehouderij, leidt dat in die gebieden op termijn tot een teveel aan restemissies als niet tegelijkertijd ook aanzienlijk minder productievolume zou zijn. Bedrijven die nu zouden investeren in emissiereducerende agrotechnologie, moeten dan over enkele decennia op veel locaties alsnog versneld worden afgeschreven of uitgekocht. Een consequentie met pijnlijke gevolgen voor de boerenbedrijven zelf, maar ook voor de agrobusiness daaromheen. Wordt bovendien geen rekening gehouden met de klimaatproblematiek, en richt de techniek zich vooral op het terugdringen van de ammoniakuitstoot in de landbouw – broeikasgasreductie in de landbouw koppelt niet zomaar mee met ammoniakreductie –, dan neemt ook het gevaar toe van *stranded assets* buiten de stikstofgevoelige provincies.

### 3. Risico op weinig effectief natuurherstel in urgente gebieden

**56.** Ten derde riskeert een ruimtelijk ongerichte stikstofaanpak weinig effectief natuurherstel op de plekken waar dit nú het meest urgent is. Een dergelijke systematiek sluit daarom niet aan bij de doelen uit de Europese Habitatrichtlijn: het juridisch fundament dat het gebiedsgericht tegengaan van een verslechtering van natuurkwaliteit als prioriteit stelt. De huidige strategie is er in eerste plaats op gericht om zo veel mogelijk hectaren zo snel mogelijk onder de kritische depositiewaarde te brengen. Zo'n strategie leidt er naar verwachting echter niet automatisch toe dat de stikstofdepositie tijdig wordt teruggedrongen op die plekken waar de natuurkwaliteit daar het hardst om vraagt. Daartegenover staat dat een strategie met generieke maatregelen waarschijnlijk wél tot stikstofreductie leidt op plekken waar overschrijding van kritische depositiewaarden klein is en reductie minder snel noodzakelijk is voor het behoud van de natuurkwaliteit. Generieke stikstofdoelen en -maatregelen zijn daarmee geredeneerd vanuit de natuurkwaliteit en vanuit de doelen uit de Europese Habitatrichtlijn, dus niet automatisch (kosten)effectief.

**57.** Dat het concept van de KDW een bruikbare indicator is, maar geen directe maat voor verslechtering van de natuurkwaliteit, valt te illustreren met Figuur 12. De figuur laat zien dat de stikstofgevoelige habitats met een landelijk positieve trend (balk onder) hoofdzakelijk niet of maar weinig te veel aan stikstofdepositie ontvangen; een beperkte overschrijding correspondeert met een positieve trend. De balk laat daarnaast zien dat er stikstofgevoelige natuur bestaat die zich nu (nog) positief ontwikkelt ondanks soms zeer forse overschrijdingen van de KDW. Dat deze natuur zich ondanks overschrijdingen positief ontwikkelt, komt bijvoorbeeld door de natuurherstelmaatregelen die in deze habitats getroffen zijn. Het hangt daarbij af van het type herstelmaatregelen en het type natuur hoelang dit positieve effect zal aanhouden. De stikstofgevoelige natuur met een negatieve trend (balk boven) laat veel vaker een zeer forse overschrijding zien. De figuur bevestigt daarmee dat de mate van overschrijding iets zegt over het risico op verslechtering. Dit betekent dat bij de inspanning om, conform de eisen van de Vogel- en Habitatrichtlijn, een verslechtering van de natuurkwaliteit te voorkomen, het zaak is de risico's op verslechtering zo snel en zo effectief mogelijk te verlagen op die plekken waar ze het hoogst zijn: bijvoorbeeld door stikstofmaatregelen te treffen in de buurt van plekken waar de overschrijding van de KDW het grootst én de huidige trend van de natuur negatief is.

### Actuele trend in natuurkwaliteit habitats, 2012 - 2018



Figuur 12. Landelijke trend van de natuurkwaliteit afgezet tegen de overschrijding van de kritische depositiewaarde<sup>89</sup>.

## 4. Risico op weinig perspectief voor vergunningverlening

**58.** Ten vierde doet een dergelijke aanpak weinig voor de problematiek rond de vergunningverlening en laten recente gerechtelijke uitspraken rond stikstof zien dat ook bestaande onherroepelijke vergunningen onzeker zijn geworden. De Wet stikstofreductie en natuurverbetering biedt slechts zeer beperkt ruimte om nieuwe activiteiten toe te staan die stikstofemissie veroorzaken. Dat geldt ook voor activiteiten die leiden tot slechts een zeer kleine emissie of verhoging van de depositie. Doordat de wet zich richt op het onder de KDW brengen van hectaren stikstofgevoelige natuur, ontstaat pas extra ruimte voor het vergunnen van nieuwe uitstoot zodra de depositie in een gebied onder de KDW blijft. En ook dan is het twijfelachtig. Immers, volgens de Habitatrictlijn mag een overheid de vergunningverlening namelijk pas vergemakkelijken als zij zich eerst voldoende heeft ingespannen om verdere achteruitgang van de specifieke natuurkwaliteit van Natura 2000-gebieden tegen te gaan, en waar nodig die natuurkwaliteit te verbeteren. De positieve effecten van mitigerende maatregelen (beschermingsmaatregelen) moeten bovendien zeker zijn. Met andere woorden, een overheid kan de vergunningverlening niet zonder meer vergemakkelijken door generieke bindende stikstofdoelen te stellen, ook niet wanneer die doelen aantoonbaar worden gehaald. Als een overheid voor een specifiek Natura 2000-gebied niet kan onderbouwen dat ze voldoende (stikstof)maatregelen heeft getroffen om de natuurkwaliteit te behouden of te verbeteren, dan is juridisch onzeker of ze de vergunningverlening mag vergemakkelijken.

<sup>89</sup> PBL, *Naar een uitweg uit de stikstofcrisis*, 2021.



## VIII. CONCLUSIE: EEN VERBREDE EN WETENSCHAPPELIJK GEBORGDE BENADERING ALS ALTERNATIEF

**59.** De geschetste spanning tussen doelen, strategie en consequenties zal minder groot zal zijn wanneer niet stikstof maar gebiedsspecifieke natuurkwaliteit centraal gesteld wordt als nationale doelstelling. De natuur zelf zal meer kunnen profiteren als maatregelen genomen worden die verschillende drukfactoren op natuur gelijktijdig adresseren: denk aan verdroging, versnippering, verstoring of uitbreiding van leefgebieden (zie Figuur 9).

**60.** Zoals Figuur 12 laat zien, is het niet zo dat stikstofgevoelige natuur per definitie verslechtert zodra de KDW wordt overschreden. Zoals de figuur laat zien, zijn de arealen overschreden habitattypen die niet verslechteren (positief en stabiel) groter dan de arealen habitattypen die dat wel doen. Dit is belangrijke informatie voor het verloop van de stikstofcrisis vanwege de centrale positie van het verslechteringsverbod in de Habitatrichtlijn. Zodra hieraan wordt voldaan, wordt vergunningverlening een stuk eenvoudiger. Uitsluitend overschrijding van de KDW is dus wellicht niet de juiste maat om iets over verslechtering te zeggen. Wanneer conform de Habitatrichtlijn natuurkwaliteit centraal gesteld zou worden en niet een stikstofboekhouding, dan laat de figuur bovendien zien dat er veel reden is om gebieden en habitattypen te prioriteren. In sommige gebieden zijn maatregelen harder nodig, en urgenter dan in andere gebieden. Vanuit de Habitatrichtlijn gezien, kunnen schaarse middelen alleen langs die weg kosteneffectief worden besteed. Voor stikstofmaatregelen zal de prioriteit op korte termijn liggen rond gebieden waar de trend in natuurkwaliteit negatief is en de overschrijding van de KDW groot. Daarbij is het van belang de stikstofbronmaatregelen zo te kiezen dat ze de gekozen klimaatdoelen en -strategie in de landbouw niet in de weg zitten maar juist versterken (zie 7.2).

**61.** Een belangrijk probleem bij het centraal stellen van natuurkwaliteit is dat de gebiedsspecifieke informatie over natuurkwaliteit niet of onvoldoende voorhanden is. Figuur 12 is gebaseerd op de officiële Nederlandse, geaggregeerde natuurkwaliteitsdata. Deze data zijn nauwkeurig genoeg om conclusies te trekken over natuurkwaliteit per habitatype, maar niet om uitspraken te doen per Natura 2000-gebied. Dat laatste is wel een vereiste voor een juridisch houdbare aanpak. Een forse versterking van de gebiedsspecifieke ecologische dataverzameling is dan ook de eerste voorwaarde om op een juridisch houdbare manier de beleidsfocus te kunnen verbreden en zo een realistische uitweg uit de crisis te kunnen ontsluiten.

**62.** Voor juridische houdbaarheid<sup>90</sup> zal echter aan nog twee andere voorwaarden voldaan moeten worden. Ten eerste zal de data geanalyseerd moeten worden in relatie tot de aanwezige drukfactoren. Wat zorgt er voor een verslechtering, een verbetering of een stabilisatie van de trend in natuurkwaliteit? Naar verwachting zal analyse op basis van goede ecologische informatie veel kunnen vertellen, maar er zal ook geregeld grote onzekerheid blijven bestaan<sup>91</sup>. Omdat de Habitatrichtlijn wetenschappelijke zekerheid een doorslaggevende rol geeft, zal, ten tweede, deze intrinsieke onzekerheid geaccommodeerd moe-

<sup>90</sup> Zie ook de suggesties in de bijdrage van Chris Backes, verderop in dit boek.

<sup>91</sup> H. PLOEGMAKERS *et al.*, "Natuurherstel na de PAS-uitspraak: van juridische zekerheid naar borging van ecologische effectiviteit", *M&R* 2021(4).

ten worden in een wetenschappelijk gezaghebbend oordeel. Zo'n oordeel zou georganiseerd kunnen worden langs de weg van een jury, een raad of een autoriteit<sup>92</sup>. Een dergelijk multidisciplinair wetenschappelijk *gremium* kan, gegeven de onzekerheden en gegeven de andere belangen, een onafhankelijk gezaghebbend oordeel vellen over wat redelijkerwijs mogelijk is en wat niet. Eveneens kan zij de beleidsprioriteiten voor typen maatregelen beoordelen per gebied en een omvattend ecologisch oordeel geven over de voorgestelde maatregelenpakketten om eventuele achteruitgang te stoppen en op termijn een gunstige staat van instandhouding te bereiken. Zo kan duidelijk worden gemaakt welke wetenschappelijk onderbouwde maatregelen genomen worden om die doelstellingen te halen en welke eventuele extra maatregelen dan ingezet worden om toestemmingsverlening mogelijk te maken. Een dergelijke autoriteit lijkt ons, gegeven de focus van de Habitatrichtlijn op wetenschappelijke zekerheid, essentieel om uit de crisis te kunnen komen. Immers de crisis draait in fysiek-ecologische termen in essentie om het verkrijgen van zekerheid op basis van intrinsiek onzekere kennis. Zonder zekere kennis over fysieke en ecologische kenmerken en oorzaak-gevolgrelaties kom je dan uit bij het voorzorgsprincipe achter de KDW.

**63.** Een dergelijke wetenschappelijke autoriteit kan eveneens de elders in dit boek door Chris Backes<sup>93</sup> voorgestelde voorwaardelijke drempelwaardes vijfjaarlijks van een gezaghebbend oordeel voorzien. Een verbrede focus, gezaghebbend wetenschappelijk onderbouwd, biedt aangevuld met gebiedsspecifieke drempelwaardes een uitkomst voor de grote bouwopgaven die alle samen verantwoordelijk zijn voor slechts 1,5 % van alle jaarlijkse stikstofemissie, maar nu hinder ondervinden door de strikte interpretatie van het voorzorgsprincipe achter de KDW.

**64.** Zoals in paragraaf 5.4 reeds benoemd, introduceert het Coalitieakkoord een Ecologische Autoriteit en refereert daarbij aan de door het PBL geïntroduceerde wetenschappelijke autoriteit. Het is opvallend dat de inrichting en de taakomschrijving van deze ecologische autoriteit betrekkelijk smal en eenzijdig zijn ingevuld. Het is daarmee de vraag of zij in staat zal zijn vanuit verschillende belangen tot een redelijke en geprioriteerde aanpak te komen die zowel toewerkt naar de doelen uit de Habitatrichtlijn, als waar redelijkerwijs mogelijk andere maatschappelijke belangen ruimte geeft. Ook blijft het ongewis of de Ecologische Autoriteit kan bijdragen aan een doelmatige besteding van tientallen miljarden aan publieke middelen en de drempelwaardes die barrières voor de woningbouw en de energietransitie kunnen wegnemen.

<sup>92</sup> M. VINK en A. VAN HINSBERG, *Stikstof in perspectief*, 2019, paragraaf 5.2.2, PBL, *Naar een uitweg uit de stikstofcrisis*, 2021, 22-23.

<sup>93</sup> Zie verder de bijdrage van Chris Backes in dit boek.