



Planbureau voor de Leefomgeving

STIKSTOF IN PERSPECTIEF

Policy Brief

Martijn Vink en Arjen van Hinsberg

13 december 2019

PBL

Colofon

Stikstof in perspectief

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 2019

PBL-publicatienummer: 4020

Contact

martijn.vink@pbl.nl

Auteurs

Martijn Vink en Arjen van Hinsberg

Met bijdragen van: Petra van Egmond, Chris Backes (Universiteit van Utrecht), Hans van Grinsven, Guus de Hollander, Albert Bleeker, Gert Jan van den Born, Daan Boezeman en Jan van Dam.

Supervisie

Jeannette Beck

Redactie figuren

Beeldredactie PBL

Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Vink en Van Hinsberg (2019), Stikstof in perspectief, Den Haag: PBL. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is voor alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

Inhoud

1.1	Stikstofonbehagen	5
1.2	Stikstof is één van de knoppen om aan te draaien	5
1.3	Verbrede doelformulering biedt meer perspectief	7
1.4	Werken aan dalende stikstoftrend blijft belangrijk	7
1.5	Omvattend ecologisch oordeel helpt de praktijk	8
1.6	Gedachtensporen naar een wenkend perspectief	8
1.6.1	Vindplaatsen langs een stikstofmaatregelen-spoor	8
1.6.2	Vindplaatsen langs een politiek-maatschappelijk spoor	9
1.6.3	Vindplaatsen langs een argumentatie spoor	9
1.6.4	Voorwaarden voor succes	10
2	Inleiding	11
2.1	Stikstofonbehagen	11
2.2	Leeswijzer	12
3	Stikstof; een nieuwe realiteit	13
3.1	Aard, oorsprong en effecten van stikstof	13
3.2	Stikstofreggeving en trends	13
3.2.1	Nitraatrichtlijn	14
3.2.2	Kaderrichtlijn Water	14
3.2.3	NEC-richtlijn	14
3.3	Stikstof en de Habitatrichtlijn	15
3.3.1	Habitatrichtlijn	15
3.3.2	Verschillende oorzaken belemmeren een 'gunstige staat van instandhouding'	15
3.3.3	Stikstof en de 'gunstige staat van instandhouding'	17
3.4	Een nieuwe juridische realiteit: Uitspraak van het Europese Hof en de Raad van State	22
3.4.1	Consequenties nieuwe juridische realiteit	22
3.5	Hoe heeft deze situatie kunnen ontstaan?	25
3.6	Is de situatie in het buitenland anders?	26
3.6.1	Verschillen in typen natuur	26
3.6.2	Minder scherpe geografische scheidslijnen	26
3.6.3	Andere invulling Habitatrichtlijn	26
3.6.4	Elders (nog) geen Europese rechtszaak	26
	27	
4	Langetermijn implicaties; het belang van doelformulering	27
4.1	Wat zijn de implicaties bij de doelformulering 'verbeteren natuur'?	28
4.1.1	Implicaties voor beleid, werken aan natuurverbetering dient meerdere doelen	28
4.1.2	Implicaties voor vergunningverlening, het belang van wetenschappelijke onderbouwing	29
4.1.3	Conclusie: verbeteren natuur biedt meer knoppen, mits onderbouwd	30
4.2	Wat zijn de implicaties bij de doelformulering 'reduceren stikstofdepositie'?	31
4.2.1	Implicaties voor beleid; werk aan een dalende trend, vermijd een fixatie	31

4.2.2	Implicaties voor vergunningverlening; organiseer de nuance, voorkom politisering	36
4.2.3	Conclusie: fixatie op stikstof leidt tot beperkt perspectief	38
4.3	Wat zijn de implicaties bij de doelformulering 'haalbare natuurbescherming'?	38
4.3.1	Implicaties haalbare natuurbescherming	39
4.3.2	Conclusie: 'niet alles kan'	40
4.4	Tussenconclusie langeretermijn implicaties	40
4.4.1	Verbreding doelformulering voorkomt fixatie en politisering	40
4.4.2	Dalende trend stikstofuitstoot is langetermijngarantie voor economische activiteiten	40
4.4.3	Omvattend ecologisch oordeel kan verband stikstof & natuur nuanceren	41
5	Denkrichtingen en opmaten naar oplossingen	41
5.1	Vindplaatsen langs een stikstofmaatregelen-spoor	42
5.1.1	Overweeg overheidsrol	42
5.1.2	Zoek naar strategische meekoppelkansen	42
5.2	Vindplaatsen langs een politiek-maatschappelijk spoor	42
5.2.1	Werken aan structurele politieke keuzes	42
5.2.2	Overwegen van wetenschappelijke autoriteit	43
5.2.3	Werken aan draagvlak modelinstrumentarium	43
5.3	Vindplaatsen langs een juridisch spoor	44
5.4	Vindplaatsen langs een argumentatie-spoor	44
5.5	Voorwaarden voor samenhangend succes	44
6	Conclusies en aanbevelingen	45
6.1	Verbrede doelformulering biedt meer perspectief	45
6.2	Werken aan dalende stikstofrend is belangrijk	46
6.3	Omvattend ecologisch oordeel helpt de praktijk	46
6.4	Vindplaatsen voor sleutels, voorwaarden voor succes	46
6.4.1	Vindplaatsen langs een stikstofmaatregelen-spoor	47
6.4.2	Vindplaatsen langs een politiek-maatschappelijk spoor	47
6.4.3	Vindplaatsen langs een argumentatie spoor	48
6.4.4	Voorwaarden voor succes	48
7	Referenties	48

BEVINDINGEN

1.1 Stikstofonbehagen

De politieke en maatschappelijke onrust over stikstof is groot sinds de Raad van State in mei 2019 een streep zette door vergunningverlening op basis van het Programma Aanpak Stikstof. Toen half september 2019 de vergunningverlening technisch weer mogelijk werd bleef die onrust deels bestaan. In vergelijking met de periode waarin vergunningen via het Programma Aanpak Stikstof werden verleend is stikstofruimte schaars geworden. Voor stikstofuitstotende activiteiten is vergunningverlening in veel gevallen lastig geworden. Voor veel maatschappelijke partijen leidt dit zichtbaar tot gevoelens van onbehagen. Aan de andere kant voelen natuurorganisaties al langer onbehagen bij de concreet zichtbaar wordende gevolgen van stikstofdepositie. Het veranderen en verdwijnen van natuur is voor hen reeds vele decennia een grote zorg. Langs een hele andere lijn kan ook de *oorsprong* van het vraagstuk bijdragen aan onbehagen. Anders dan bij veel politieke tegenstellingen heeft het huidige stikstofvraagstuk niet alleen een politiek-maatschappelijke oorsprong, maar gaat het om een belangentegenstelling die op scherp gesteld is door een gerechtelijke uitspraak van het Hof van Justitie op basis van een Europese richtlijn. De politieke onderhandelingsruimte is daarmee verkleind. De nieuwe situatie kan vragen doen rijzen over zowel heel praktische zaken als waar welke stikstofdepositie vandaan komt en wat welk type maatregelen zou kunnen opleveren, als heel fundamentele vragen over wat voor een situatie het eigenlijk is, en waar die zo ogenschijnlijk plotseling vandaan komt. Zonder overhaaste conclusies te willen trekken en definitieve antwoorden te willen geven over een onderwerp waarvan de complexiteit zich nog aan het ontvouwen is, zijn het de hierboven genoemde vragen waar deze policybrief duiding bij wil geven. In de policybrief rekent het PBL geen mogelijke beleidsmaatregelen en kosten door maar analyseert hoe Nederland in de huidige situatie is beland, en laat zien dat voor kansrijke lange termijn oplossingsrichtingen - met het oog op natuur én vergunningverlening - breder gekeken dient te worden dan stikstofreducerende maatregelen.

1.2 Stikstof is één van de knoppen om aan te draaien

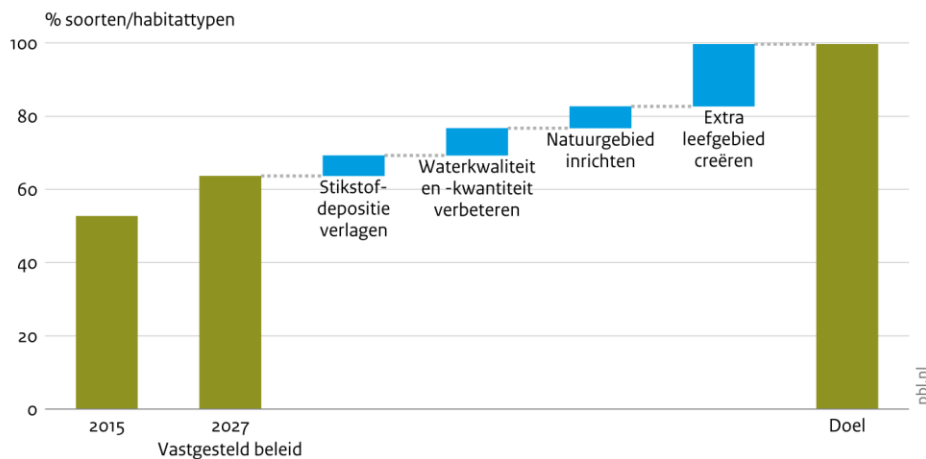
Stikstof kenmerkt zich door een veelheid van verontreinigingsbronnen, verschijningsvormen, omzettingen, verspreidingsroutes en effecten. Die effecten bestrijken het volledige spectrum van schade aan biodiversiteit, luchtkwaliteit tot gezondheid. Omdat stikstof ook heel nuttig kan zijn, met name voor de productie van landbouwgewassen, worden de stikstofproblemen ook wel voorgesteld als 'teveel van het goede' ("too much of a good thing"; Sutton et al. 2011). Er bestaan drie Europese richtlijnen die stikstofbeleid voorschrijven: de nitraatrichtlijn, de Kader Richtlijn Water en de Nationale Emissie Plafond-richtlijn (de NEC-richtlijn: National Emission Ceilings) voor stikstof. Sinds de jaren '90 van de vorige eeuw zijn de emissies van ammoniak en stikstofdioxide sterk gedaald. De laatste tien jaar is deze daling gestagneerd. De huidige stikstofdiscussie komt echter voort uit een rechterlijke uitspraak die gebaseerd is op de Habitatrichtlijn. Deze vierde Europese richtlijn heeft als doel de natuur te verbeteren en zegt zelf niets over stikstof. Dat stikstof toch in verband gebracht is met de Habitatrichtlijn komt door het nadrukkelijke beroep dat de Habitatrichtlijn doet op de wetenschappelijke onderbouwing bij de bescherming van natuur. Er bestaat veel internationale wetenschappelijke consensus over de effecten van een teveel aan stikstof op stikstofgevoelige natuur, wat maakt dat op grond van de Habitatrichtlijn stikstof een nadrukkelijke rol speelt

in natuurbeleid en bij het verlenen van natuurvergunningen. Het doel van de Habitatrictlijn is echter natuurbescherming: op landelijk niveau een zogenoemde 'gunstige staat van instandhouding' van de natuur bereiken. Per Natura 2000-gebied is het doel de door de lidstaten zelf vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen te halen. Er zijn naast stikstof vele factoren die een rol spelen bij de kwaliteit van natuur. Er bestaat daarmee dan ook een breed palet aan maatregelen waaruit gekozen kan worden om per Natura 2000-gebied aan de instandhoudingsdoelstellingen te voldoen, en daarmee op termijn als lidstaat in een gunstige staat van instandhouding te geraken. Afhankelijk van de gebiedsspecifieke situatie is het reduceren van stikstofdepositie één van die maatregelen. In sommige gevallen laten officiële rapportages over Natura 2000-gebieden zien dat de natuurkwaliteit is verbeterd, maar dat tegelijkertijd in die gebieden de stikstofdepositie is toegenomen. Maatregelen die in specifieke gevallen deze verbetering van natuur hebben veroorzaakt zijn bijvoorbeeld het verhogen van de grondwaterstand, ontsnipperen van natuur, of het vergroten van het areaal natuur. In andere gevallen is het zo dat een teveel aan stikstofdepositie de meest bepalende factor is voor een verslechtering van de natuur, en dat het reduceren van deze depositie noodzakelijk is om de natuurkwaliteit in stand te houden of te verbeteren.

Samenvattend kan gesteld worden dat om aan de doelen van de Habitatrictlijn te voldoen, er aan verschillende condities gewerkt kan worden om de kwaliteit van Natura 2000-gebieden in stand te houden, dan wel te verbeteren. Ook is de onderlinge samenhang belangrijk. Figuur B.1 geeft een indicatie van de condities waar landelijk gezien aan gewerkt kan worden om bij te dragen aan een verbetering van natuurkwaliteit die richting de landelijke gunstige staat van instandhouding beweegt. Gegeven de gebiedsspecifieke condities zal per Natura 2000-gebied het noodzakelijke samenhangende maatregelenpakket verschillen. Afhankelijk van de gebiedsspecifieke situatie kan het verlagen van de stikstofdepositie daarbij dan ook meer of minder noodzakelijk zijn.

Figuur B.1

Gemiddelde bijdrage van maatregelen voor verbeteren condities voor gunstige staat van instandhouding



Bron: PBL

Figuur B.1. De berekende bijdrage van maatregelen aan de condities die duurzaam voorkomen van dier- en plantensoorten mogelijk maken. Deze condities kunnen als indicatie dienen voor de nationale staat van instandhouding. Wat opvalt is dat het reduceren van stikstofdepositie maar één van de bijdragen is voor het voldoen aan de gunstige staat van instandhouding.

1.3 Verbrede doelformulering biedt meer perspectief

De uitspraak van de Raad van State legt geen extra verplichting op aan de overheid om actie te ondernemen. De overheid heeft al een inspannings- en een resultaatverplichting die volgen uit de Habitatrictlijn, maar die gaan over de instandhoudingsdoelstellingen van de natuur in Natura 2000-gebieden en het op termijn in een gunstige staat van instandhouding brengen van de natuur in Nederland als geheel. De recente uitspraken gaan echter over de door het bevoegd gezag, zoals provincies, gehanteerde argumentatie voor vergunningverlening van projecten en activiteiten. Het staat de overheid dan ook voor een groot deel vrij om aan de hand van de uitspraak –en binnen de kaders van de Habitatrictlijn en nationale wetzels– te bepalen wat zij als doel zou willen formuleren. Maar ook aan de hand van welke concrete afspraken en indicatoren zij dit doel wenst te operationaliseren, en welke beleidsstrategie hier uit volgt. Zo is het mogelijk dat de overheid kiest om louter via het reduceren van stikstofdepositie ruimte te creëren voor vergunningverlening, en daarmee ook de natuur weet te verbeteren. Ook kan het zo zijn dat zij de doelformulering verbreedt tot het verbeteren van natuurkwaliteit, waarbinnen het reduceren van stikstofdepositie één van de knoppen kan zijn om aan te draaien. Bij het kiezen van een doelformulering spelen twee argumenten. Een pragmatisch argument: helpt de doelformulering vergunningverlening makkelijker mogelijk te maken. En een ecologisch argument: helpt de doelformulering de natuurkwaliteit te verbeteren en op termijn landelijk gezien in een gunstige staat van instandhouding te geraken.

De belangrijkste conclusie van deze policybrief gaat over het kiezen van deze doelformulering. Wanneer de overheid een wenkend perspectief wil bieden voor zowel vergunningverlening als natuur doet zij er goed aan de doelformulering breder te kiezen dan louter het reduceren van stikstofdepositie. Het ligt voor de hand de doelformulering te verbreden tot 'het verbeteren van natuur'. Deze doelformulering biedt meer perspectief voor zowel het verbeteren van de natuurkwaliteit, het daarmee halen van de doelen die gesteld zijn in de Habitatrictlijn, als het onder voorwaarden vergunnen van economische activiteiten die stikstof uitstoten. Wanneer de overheid zich fixeert op een reductie in stikstofdepositie en de zogeheten Kritische Depositie Waarden daarbij een centrale rol gaan spelen als gebiedsspecifieke stikstofnormen, dan riskeert zij op termijn een weinig perspectiefvolle beleidsroute. Mogelijk kan dit op termijn effect hebben op het draagvlak voor natuurbeleid. Bovendien zal een fixatie op stikstof de politisering van modelinstrumentarium als AERIUS naar verwachting niet oplossen.

1.4 Werken aan dalende stikstoftrend blijft belangrijk

Een tweede belangrijke conclusie is dat een verbreding van de doelformulering niet wegneemt dat er zwaarwegende redenen zijn om aan een dalende trend in stikstofdeposities te werken. Om te beginnen helpt het verminderen van stikstofdepositie bij het verbeteren van de natuur en het (op termijn) halen van instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden (zie figuur B.1). Ten tweede is het reduceren van stikstofdepositie op korte termijn de enige manier om (mits juridisch houdbaar) ruimte te creëren voor vergunningverlening. Ten derde, een dalende trend in stikstofdepositie zal ook op lange termijn meer perspectief bieden voor vergunningverlening rond een aantal Natura 2000-gebieden. Als vierde kan het op grond van de Habitatrictlijn zo zijn dat bij het uitblijven van een dalende trend in stikstofdeposities een lidstaat voor de rechter gedaagd wordt en reeds onherroepelijk vergunde projecten alsnog moet verbieden omdat wetenschappelijk aangetoond kan worden dat de lidstaat onvoldoende maatregelen getroffen heeft voor het reduceren van stikstofdepositie. Naast deze wellicht meest acute reden om aan een dalende trend te werken kan het reduceren van stikstofemissie interessante synergieën opleveren met andere maatschappelijke

opgaven zoals CO₂-reductie, en draagt het bij aan schonere lucht en daarmee de volksgezondheid.

1.5 Omvattend ecologisch oordeel helpt de praktijk

De derde belangrijke conclusie volgt uit het belang van de wetenschappelijke onderbouwing die als een rode draad door de Habitatrictlijn loopt. De nadruk op een wetenschappelijke onderbouwing bij het bepalen van schade voor natuur heeft er voor gezorgd dat stikstof een belangrijke plek heeft gekregen bij de invulling van de Habitatrictlijn, bij vergunningverlening en bij de rechtszaken die op basis van de Habitatrictlijn gevoerd zijn. Dat stikstof zo'n prominente plek heeft gekregen komt door het gewicht van de internationale wetenschappelijke consensus die bestaat over de risico's die verhoogde stikstofconcentraties met zich mee brengen voor stikstofgevoelige natuur. Zoals hiervoor aangegeven ligt die relatie in specifieke Natura 2000-gebieden genuanceerder en biedt deze -in theorie- ruimte voor het verbeteren van natuur zonder het beleid alleen te fixeren op stikstof. Om deze genuanceerde benadering ook in de praktijk juridisch houdbaar te maken, vergt dit een wetenschappelijk onderbouwd omvattend ecologisch oordeel. Of het nu gaat over een juridisch houdbaar beleidsprogramma, een drempelwaarde, vergunningverlening, of het voorkomen van verdere politisering van modelinstrumentarium zoals AERIUS, de introductie van een goed geïnstitutionaliseerde plek waar een wetenschappelijk onderbouwd omvattend ecologisch oordeel geveld kan worden zal aanzienlijk helpen bij het nuanceren van het Natura 2000 gebiedsspecifieke oorzakelijk belang van stikstof voor natuur. Afhankelijk van de gekozen beleidsstrategie kan het oordeel gebruikt worden bij de onderbouwing van een programmatische aanpak, drempelwaarde, dan wel kan het oordeel door het bevoegd gezag gehanteerd worden bij vergunningverlening, of door de verschillende partijen in een rechtszaak. Overigens betekent deze gebiedsspecifieke nuance dat voor veel specifieke Natura 2000-gebieden stikstofmaatregelen noodzakelijk blijven voor het verbeteren van de natuur, maar dat het halen van kritische depositiewaarden niet altijd nodig hoeft te zijn.

1.6 Gedachtensporen naar een wenkend perspectief

Zonder overhaast conclusies te willen trekken over beleidsmaatregelen terwijl de complexiteit van het stikstofvraagstuk zich nog aan het ontvouwen is, willen we een viertal sporen benoemen waarlangs concrete openingen, bouwstenen of sleutels te vinden zijn voor een eventuele beleidsaanpak. Het zijn elementen die in samenhang tot wegen naar een wenkend perspectief kunnen leiden. Met een wenkend perspectief doelen we op zowel het onder voorwaarden mogelijk maken van vergunningverlening voor activiteiten die stikstof uitstoten, als de verbetering van natuurkwaliteit en het daarmee halen van de doelen van de Habitatrictlijn.

1.6.1 Vindplaatsen langs een stikstofmaatregelen-spoor

Het nemen van maatregelen om stikstofdepositie (gebiedsspecifiek) te verminderen zal meerdere doelen dienen. Er zijn twee overwegingen die aandacht verdienen om maatregelen vanuit meerdere perspectieven 'kansrijk' te laten zijn. De eerste overweging is welke rol de overheid wil spelen. Dit betreft zowel het Rijk als de provincies. Er kan gedacht worden aan rollen waarbij de overheid een meer faciliterende of coördinerende rol speelt, of zelf meer interveniërend is in het terugdringen van stikstofdepositie dan wel creëren van stikstofruimte voor vergunningen. Deze overweging zal ook effecten hebben op waar de kosten van de maatregelen neerslaan. Omdat de problematiek per provincie kan verschillen en ook de politieke voorkeur per provincie kan verschillen is het denkbaar dat binnen de ruimte die het

decentrale natuurbeleid biedt er per provincie andere accenten gelegd worden in de rol die de provincies op zich nemen. De tweede overweging is om maatregelen op meerdere fronten verschil te laten maken. Het kan dan aanbevelingswaardig zijn om maatregelen zo te kiezen dat ze bijvoorbeeld ook bijdragen aan de energietransitie of het klimaatbeleid. Bij het zoeken naar dergelijke meekoppelkansen ligt ook een kans deals te sluiten met de ons omringende landen. Je zou kunnen denken aan gebiedsspecifieke grensoverschrijdende deals die aan beide kanten van de grens tot veel extra stikstofdepositiewinst kunnen leiden.

1.6.2 Vindplaatsen langs een politiek-maatschappelijk spoor

Werken aan structurele politieke keuzes

Een deel van zowel de huidige stikstofsituatie als de politisering van de modellen zoals AERIUS vindt zijn oorsprong in decennia zonder veel fundamenteel politieke debat over welke van een aantal conflicterende belangen in de leefomgeving prioriteit hadden. Dit zogeheten beleid in de onderhoudssfeer (PBL 2018) zou doorbroken kunnen worden door de komende jaren een aantal fundamentele keuzes te maken over de inrichting van de leefomgeving en over welke belangen daarin waar prioriteit krijgen. Een aantal maatschappelijke transitie kan hierin een plek krijgen.

Wetenschappelijke autoriteit geeft 'omvattend ecologisch oordeel' gewicht

Een wettelijk geborgde 'wetenschappelijke autoriteit' kan een omvattend ecologisch oordeel gewicht geven. De autoriteit zou de effecten van stikstof op gebiedsspecifieke habitattypen en natuurkwaliteit kunnen beoordelen in relatie tot de brede waaier aan andere causale effecten van natuurgerichte maatregelen en autonome ontwikkelingen op de natuurkwaliteit. De oordelen van deze autoriteit zouden dienend kunnen zijn aan beleid, vergunningverlening en aan de rechtspraak. De concrete invulling van deze taak zal afhangen van de gekozen beleidsaanpak. Zo zal een programmatische aanpak met (tijdelijke) drempelwaarden naar verwachting om veel minder frequentere oordeelsvorming vragen dan een niet-programmatische beleidsaanpak.

Werken aan draagvlak modelinstrumentarium

Zelfs wanneer fundamentele politieke keuzes zouden worden gemaakt, en een wetenschappelijke autoriteit een wettelijke plek zou krijgen, dan nog zal modelinstrumentarium naar verwachting noodzakelijk blijven voor beleid en vergunningverlening. Het draagvlak voor en vertrouwen in het modelinstrumentarium kan worden vergroot door belanghebbenden te betrekken bij de metingen die het model onderbouwen. Een stikstofakkoord met economische sectoren over meten, modelleren en monitoren van stikstofemissie en -depositie zou hier bij kunnen helpen. Zo zouden in een akkoord afspraken gemaakt kunnen worden over meettechnieken, kan transparantie geboden worden over de werking van het model, en kunnen ook afspraken gemaakt worden over het in overleg met belanghebbenden op te zetten meetnet.

1.6.3 Vindplaatsen langs een argumentatie spoor

Tot slot zijn er mogelijke sleutels te vinden langs een argumentatiespoor. Een dergelijk spoor is vooral van belang voor het op de zeer lange termijn eventueel vergroten van de aanpasbaarheid van natuurbescherming, mocht dat wenselijk geacht worden. Langs dit spoor kan (eventueel in samenwerking met andere EU-landen) gebouwd worden aan een sterke en overtuigende wetenschappelijk geborgde argumentatie die nodig is om eventuele grote maatschappelijke veranderingen, of blijvende veranderingen in de omgeving -zoals een veranderend klimaat- een plek te geven in de toepassing van de Habitatrichtlijn. Argumentatie is van belang voor de goedkeuring van dergelijke aanpassing door de Europese Commissie.

1.6.4 Voorwaarden voor succes

Bovenstaande vindplaatsen voor sleutels kunnen uitsluitend *in samenhang* helpen om het stikstofvraagstuk in oplosbare en hanteerbare problemen te formuleren. Een sterke argumentatie richting de Europese Commissie kan niet zonder geloofwaardig trackrecord wat betreft stikstofreducerende maatregelen, en maatregelen -hoe slim ook- winnen aan draagvlak via een politiek-maatschappelijk spoor. Er zijn tot slot drie voorwaarden om sleutels in samenhang succesvol te laten zijn: 1) een geloofwaardig langetermijnverhaal dat expliciet aandacht schenkt aan enkele pijnlijke sectorale transitieën die onvermijdelijk zullen zijn. Gezien de orden van grootte wat betreft bijdragen aan stikstofdepositie valt hierbij in elk geval te denken aan de landbouw. 2) Een programmatische aanpak op zowel landelijk als regionaal niveau die het verbeteren van natuurkwaliteit als hoofddoel heeft, maar ook de uitvoering van gebiedsspecifieke stikstofstrategieën bevat. Gezien de verschillende plekken binnen het Huis van Thorbecke waar de verantwoordelijkheden belegd zijn voor de mogelijk te nemen maatregelen voor het verbeteren van de natuur zal de *governance* van de maatregelen een specifieke plek moeten krijgen in deze programmatische aanpak. 3) Bij een dergelijke programmatische aanpak past een stevige institutionele inbedding. Deels bestaat deze inbedding voor een programmatische aanpak al binnen de Wet Natuurbescherming, maar deels zal deze inbedding ook afhankelijk van de gekozen beleidsaanpak moeten vormkrijgen. Een wettelijke borging van de rol, taakomschrijving en positie van een wetenschappelijke autoriteit zou daarbij een belangrijk onderdeel kunnen zijn, mocht een wetenschappelijke autoriteit wenselijk geacht worden.

2 Inleiding

2.1 Stikstofonbehagen

De politieke en maatschappelijke onrust over stikstof is groot sinds de Raad van State in mei 2019 een streep zette door vergunningverlening op basis van het Programma Aanpak Stikstof. Toen half september 2019 de vergunningverlening technisch weer mogelijk werd, bleef die onrust deels bestaan. In vergelijking met de periode waarin vergunningen verleend werden via het Programma Aanpak Stikstof (PAS) is stikstofruimte schaars geworden. Voor stikstof uitstotende activiteiten is vergunningverlening in veel gevallen lastig geworden. Stikstof is geworden tot iets waardoor 'niet alles kan' (Commissie Remkes 2019). De nieuwe situatie leidt geregeld tot de vraag wat Nederland overkomt, en voor verschillende maatschappelijke partijen leidt dit zichtbaar tot gevoelens van onbehagen. Waar voor velen stikstof voorheen een abstract begrip was uit rapporten en expertdiscussies, heeft het nu direct effect op het nabije toekomstperspectief voor aannemersbedrijven, installatiebedrijven, zzp'ers in de bouw, publieke werken van gemeenten, provincies, waterschappen, woningbouwcoöperaties, projectontwikkelaars, maar ook dat van woningenzoekenden, en niet te vergeten boerengedezinnen die hun onderneming klaarstomen voor de volgende generatie. Aan de andere kant voelen natuurorganisaties al langer onbehagen bij de concreet zichtbaar wordende gevolgen van stikstofdepositie. Het veranderen en verdwijnen van natuur is voor hen reeds vele decennia een grote zorg, waarbij de gerechtelijke uitspraak makkelijk als een bevestiging kan worden gezien van reeds jaren verwaterd natuurbeleid.

Langs een heel andere lijn kan ook de *oorsprong* van het vraagstuk bijdragen aan het onbehagen. Anders dan bij veel politieke tegenstellingen heeft het huidige stikstofvraagstuk niet alleen een politiek-maatschappelijke oorsprong, maar gaat het om een belangentegenstelling die op scherp gesteld is door een gerechtelijke uitspraak van het Hof van Justitie op basis van een Europese richtlijn. Waar in een klein dichtbevolkt land de politieke vrijheidsgraden om alle belangen een redelijke plek te geven reeds beperkt waren, kan de gerechtelijke uitspraak tot het beeld leiden dat de ruimte voor politieke onderhandeling verder wordt verkleind. Alsof er door de nationale 'polder' een lijn getrokken is waarachter niet meer zonder juridische risico's onderhandeld mag worden. Daarbij maakt de complexe aard van stikstofdepositie de bestuurlijke uitdaging om met politiek en maatschappelijk gedragen oplossingen te komen alleen maar groter.

De nieuwe situatie doet daarmee vragen rijzen over zowel praktische zaken als waar welke stikstofdepositie vandaan komt en wat de orden van grootten zijn, als heel fundamentele vragen over wat voor een situatie het eigenlijk is, en waar deze zo schijnbaar plotseling vandaan komt? Waarom doet de situatie zich in Nederland voor en (nog) niet in andere Europese landen? Maar ook, wat is de juiste rol voor de overheid? Waarom? Wat zijn de implicaties op langere termijn voor vergunningverlening, natuur en maatschappelijk draagvlak? En wat zijn kansrijke sporen om hier zonder al te veel economische, ecologische, maatschappelijke en politieke kleerscheuren uit te komen? Zonder overhaaste conclusies te willen trekken en sluitende antwoorden te willen geven over een onderwerp waarvan de complexiteit zich nog aan het ontvouwen is, zijn het de hierboven genoemde vragen waar deze policybrief duiding bij wil geven. De policybrief rekt geen mogelijke beleidsmaatregelen en

kosten door maar analyseert hoe Nederland in de huidige situatie is beland, en laat zien dat voor kansrijke oplossingsrichtingen voor de langere termijn breder gekeken dient te worden dan alleen stikstofreducerende maatregelen.

2.2 Leeswijzer

Deze policy brief schetst eerst de verschijningsvormen en effecten van stikstof. In dit deel komen ook de Europese regels over stikstof aan bod, evenals de natuurregelgeving. Vervolgens beschrijven we de argumentatie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Inzicht in de gerechtelijke uitspraak is van belang omdat deze consequenties heeft voor vergunningverlening voor activiteit, maar ook omdat het de randvoorwaarden biedt voor toekomstig beleid. We zetten de Nederlandse situatie daarbij af tegen Europese landen om ons heen en bespreken het belang van de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie die voorafging aan de uitspraak van de Raad van State.

Het tweede deel van deze policy brief behandelt de gevolgen van de uitspraak voor de langere termijn. Na de uitspraak is de focus van de overheid eenzijdig komen te liggen op het voorkomen van een verdere toename van de stikstofdepositie. Tegelijkertijd biedt de uitspraak van de Raad van State ook aanleiding voor andere, dan wel bredere doelstellingen. We lichten drie mogelijke doelstellingen uit. Op basis van een systeemanalyse schetsen we de implicaties van de drie mogelijke doelstellingen en het beleidstraject dat hier uit zou kunnen volgen.

In het laatste deel van deze policy brief trekken we conclusies ten aanzien van de nieuwe ontstane situatie. We concluderen dat een beleidsfixatie op uitsluitend de doelstelling 'reductie van stikstofdepositie' om drie redenen weinig perspectief heeft. Ten eerste levert het regionaal op de langere termijn slechts beperkte ruimte op voor vergunningverlening. Bovendien zal de maatschappelijke controverse rondom modelberekeningen naar verwachting voortleven. Ten derde is deze aanpak niet het meest effectief voor het verbeteren van de Nederlandse natuurkwaliteit. We bevelen aan de beleidsinzet te verbreden tot 'het verbeteren van natuurkwaliteit' en beschouwen de mogelijkheden voor 'aanpasbare natuurbescherming', waarna we vier sporen schetsen waarlangs gezocht kan worden naar sleutels om deze natuurdoelen te verwezenlijken op een manier waarbij ook gepaste economische ontwikkeling mogelijk blijft. Tot slot laten we zien dat deze sleutels alleen in onderlinge samenhang tot een duurzame oplossing kunnen leiden, en dat er drie voorwaarden te benoemen zijn waaraan voldaan moet zijn om sleutels succesvol in samenhang in te zetten.

3 Stikstof; een nieuwe realiteit

3.1 Aard, oorsprong en effecten van stikstof

Onze atmosfeer bestaat voor 78 procent uit stikstof in de vorm van moleculair stikstof, ofwel N_2 . In deze vorm is stikstof geen probleem omdat N_2 niet reactief is en geen broeikaseffect teweeg brengt. De binding tussen beide stikstofatomen is zeer sterk en kan alleen door biologische processen en verbranding omgezet worden in reactief stikstof. Reactieve vormen zijn onder andere stikstofoxiden, nitraat, ammoniak en organisch gebonden stikstof. Deze reactievere vormen van stikstof (in het vervolg 'stikstof') kenmerken zich door een veelheid van verontreinigingsbronnen, verschijningsvormen, omzettingen, verspreidingsroutes en effecten. Die effecten bestrijken het volledige spectrum van schade aan biodiversiteit, gezondheid tot aan klimaatstabiliteit.

In 1982 verscheen een artikel in Nature met de titel "*Soil acidification from atmospheric ammonium sulphate in forest canopy throughfall*" (Breemen et al. 1982) waarin op basis van jarenlang veldonderzoek in een hakhoutbosje op het landgoed Hackfort (bij Vorden) bleek dat uitstoot van ammoniak een belangrijke oorzaak was van verzuring en vermessing in de Nederlandse natuur. Stikstofverrijking van het milieu, al dan niet met opzet, kent ook baten. Stikstofbemesting verhoogt landbouwopbrengsten en leidt daardoor wereldwijd tot meer stikstof in het dieet -in de vorm van eiwit. Sommige vormen van milieuverontreiniging door stikstof hebben gunstige neveneffecten, al zijn zowel de schade als de baten niet onomstreden:

- Luchtverontreiniging door stikstofoxiden geeft via ozonvorming (en mogelijk fijnstof) risico's op aandoeningen van de luchtwegen. Diezelfde verontreiniging draagt bij aan klimaatkoeling, via fijnstof en koolstofvastlegging door stikstofdepositie, en aan bemesting van bossen voor houtproductie.
- Nitraatverontreiniging van drinkwater geeft gezondheidsrisico's, bijvoorbeeld darm- en andere kankers en geboortefwijkingen, maar ook gezondheidsbaten, onder andere voor hart en bloedvaten en door een betere afweer tegen infecties.

Het stikstofprobleem wordt daarom ook wel voorgesteld als 'teveel van het goede' ("too much of a good thing"; Sutton et al. 2011). Stikstofvervuiling of -verrijking draagt bij aan veel milieu- en natuurproblemen.

3.2 Stikstofregelgeving en trends

De drie belangrijkste pakketten van Nederlandse regelgeving voor vermindering van de huidige stikstofvervuiling vloeien voort uit Europese richtlijnen. Dit zijn de Nitraatrichtlijn (1991), de Kaderrichtlijn Water (2000) en de NEC (National Emission Ceilings) richtlijn (2001). Nationale implementatie van Europese richtlijnen vond plaats jaren nadat de richtlijn was geaccepteerd (resp. 1998, 2009 en 2010). Hiervoor was er nationale regelgeving van kracht.

3.2.1 Nitraatrichtlijn

Het doel van de Nitraatrichtlijn is vermindering van nitraatuitspoeling uit agrarische bronnen ter bescherming van drinkwaterbronnen en bescherming van wateren tegen eutrofiëring. Hiervoor moeten lidstaten regelgeving ontwikkelen die (o.a.) zorgt dat er niet meer 170 kgN/ha uit dierlijke mest wordt toegediend op het land (met mogelijkheid onder voorwaarden tot 250 kgN/ha; de zogeheten derogatie), en voor een totale toediening van stikstof uit kunstmest en dierlijke mest geldt dat die in balans moet zijn met de gewasbehoefte.

3.2.2 Kaderrichtlijn Water

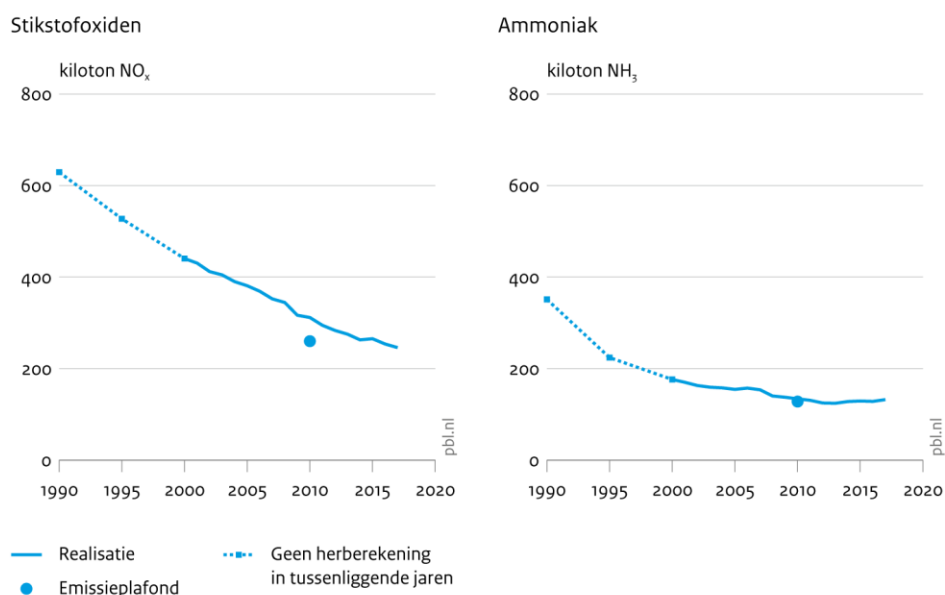
Het doel van de Kaderrichtlijn water (KRW) is het bereiken van een goede ecologische toestand en chemische toestand in alle wateren, waarbij vermindering van stikstofbelasting uit alle bronnen behoort tot de mogelijke maatregelen. De doelstelling van de KRW overlapt met die van de Nitraatrichtlijn, maar de KRW heeft het karakter van een doelvoorschrift terwijl de Nitraatrichtlijn meer een middelvoorschrift is. Voor uitvoering van de KRW moeten lidstaten maatregelpakketten opstellen per stroomgebied, gericht op realisatie van een goede ecologische toestand in 2027 (dwz dat alle noodzakelijke maatregelen dan zijn genomen).

3.2.3 NEC-richtlijn

Het doel van de NEC-richtlijn is bescherming van milieu en volksgezondheid tegen verontreinigingen van lucht die leiden tot verzuring, ozon- en deeltjesvorming. De NEC-richtlijn bevat nationale emissieplafonds voor lidstaten, onder meer voor ammoniak en stikstofoxiden. Om aan die plafonds te voldoen voeren lidstaten regels en voorschriften uit per bron om emissies naar de lucht te verminderen, bijvoorbeeld voor ammoniak uit stallen.

Stikstofbeleid, zowel eigen Nederlands beleid als implementatie van Europese richtlijnen, is zeer effectief geweest in vermindering van emissies en verbeteren van milieukwaliteit sinds begin jaren negentig. Echter: die verbeteringen zijn in het afgelopen decennium gestagneerd (zie figuur 3.1). Inmiddels worden milieukwaliteitsdoelen voor stikstof in water gemiddeld in Nederland gehaald, maar dit betekent dat deze doelen lokaal en regionaal nog wel op grote schaal (circa de helft) worden overschreden, en ook in aanzienlijke mate.

Figuur 3.1
Emissie van stikstofoxiden en ammoniak



Bron: Emissieregistratie

Figuur 3.1 trends in emissies stikstofoxiden en ammoniak en de Europese emissieplafonds

3.3 Stikstof en de Habitatrictlijn

Een vierde Europese richtlijn, de Habitatrictlijn (en de daaraan gekoppelde Vogelrichtlijn), vormt de basis onder de uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie en de Raad van State over het PAS en vergunningverlening rondom stikstof. De Habitatrictlijn is een richtlijn om natuur te beschermen. De richtlijn zelf zegt niets over stikstof. Het is echter via het nadrukkelijke beroep dat de Habitatrictlijn doet op de wetenschappelijke onderbouwing van het voorkómen van natuurschade dat stikstof een prominente plek heeft gekregen in het beleid dat volgde uit de Habitatrictlijn (onder meer het PAS), de vergunningverlening onder de Wet Natuurbescherming en de vele gerechtelijke uitspraken die volgden -waaronder de recente uitspraken van het Hof en de Raad van State. Bovendien is stikstof op basis van een wetenschappelijke onderbouwing één van de drukfactoren waarover lidstaten wat kunnen melden in hun officiële rapportages over natuurkwaliteit. De rol van deze wetenschappelijke onderbouwing vormt een rode draad in de Habitatrictlijn. De wetenschappelijke onderbouwing is daarmee ook een rode draad in het begrijpen van de huidige situatie rondom stikstof, en zal ook een rode draad vormen in deze policy brief.

3.3.1 Habitatrictlijn

Na het ondertekenen van de VN conventie over behoud van biologische diversiteit in 1992 heeft Europa beleid ontwikkeld voor habitattypen en dier- en plantensoorten waarvan het voortbestaan sterk afhankelijk is van het Europese grondgebied. Die set van habitattypen en dier- en plantensoorten zijn de basis gaan vormen voor de Europese Vogelrichtlijn en de Europese Habitatrictlijn. In die richtlijnen zijn natuurgebieden aangewezen alwaar die natuur voorkomt. De gebieden moeten tezamen het Europees ecologisch netwerk vormen; het Natura 2000 netwerk. In Nederland zijn er totaal 162 Natura 2000-gebieden. Per Natura 2000-gebied is in zogeheten 'doelendocumenten' aangegeven welke dier- en plantensoorten en leefgebieden/habitattypen er precies voorkomen. Bovendien is in deze doelendocumenten bepaald of het vóórkomen van dier- en plantensoorten en habitattypen bevorderd moet worden (toename van areaal habitatype, dan wel de kwaliteit, of het aantal individuen) of dat alleen het behoud volstaat. Het per gebied behalen van deze doelstellingen zou er toe moeten gaan leiden dat op landelijk niveau een zogeheten 'gunstige staat van instandhouding' van bepaalde dier- en plantensoorten en habitattypen gerealiseerd wordt.

De verplichting om een gunstige staat van instandhouding van de habitattypen en dier- en plantensoorten te verzekeren heeft betrekking op het gehele grondgebied van de lidstaat en geldt dus niet voor elk habitat en elke soort in elk afzonderlijk Natura 2000-gebied. De richtlijnen gaat uit van een ecologisch netwerkgedachte, waarin het geheel sterker is dan de som der delen. De nagestreefde gunstige staat van instandhouding wordt gerealiseerd als het aantal individuen van dier- en plantensoorten niet afneemt en groter of gelijk is aan een zogeheten gunstige referentiesituatie. Verder dient de kwaliteit van leefgebieden gunstig zijn en moet de situatie ook in de toekomst gunstig blijven. De termijn waarop dit gerealiseerd moet worden is niet vastgesteld in de richtlijnen.

3.3.2 Verschillende oorzaken belemmeren een 'gunstige staat van instandhouding'

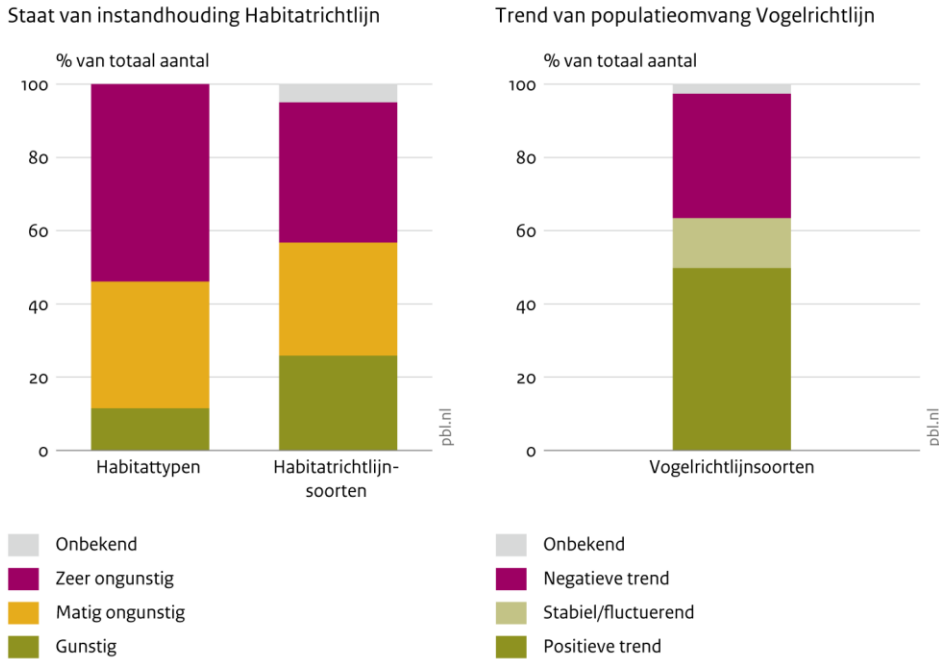
Op grond van de richtlijnen dient een Lidstaat elke 6 jaar te rapporteren over de status en de trends van soorten en habitattypen (dit zijn de artikel 17 en artikel 12-rapportages). In de Habitatrictlijn gebeurt dat in termen van de staat van instandhouding. In de Vogelrichtlijn gebeurt dat in termen van trends.

Landelijk gezien hebben enkele Nederlandse habitattypen een gunstige staat van instandhouding (figuur 3.2). Het gaat daarbij om bijvoorbeeld natuur van duin en wateren. Circa 90% heeft echter nog een matige tot zeer ongunstige staat van instandhouding. Voor de

dier- en plantensoorten uit de Habitatrictlijn is dat wat positiever; ongeveer een kwart van die soorten verkeert in een gunstige staat van instandhouding. Voor de vogels van de Vogelrichtlijn is situatie iets beter. Bijna twee derde deel vertoont al langere tijd een stabiele of positieve trend in de aantallen; één derde vertoont een negatieve trend.

Figuur 3.2

Staat van instandhouding van Habitatrictlijn en trend van Vogelrichtlijn, 2013 – 2018

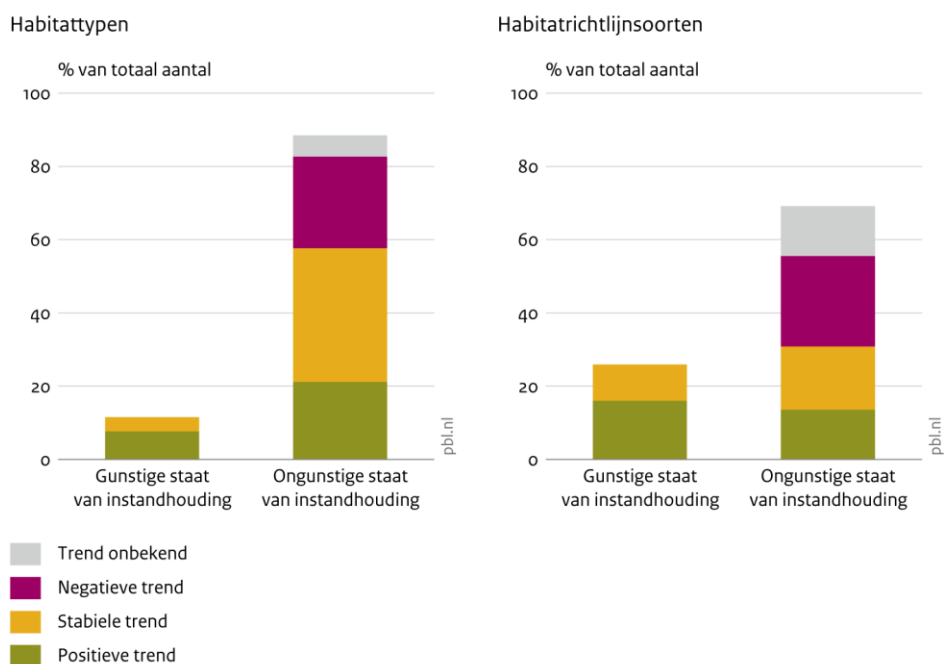


Bron: Ministerie van LNV; bewerking PBL

Figuur: 3.2. Beoordeling van de status van natuur uit de Vogel- en Habitatrictlijnen op basis van data en trends van 2013 tot 2018. Bron: Nederlandse artikel 12 en 17-rapportages zoals verstuurd naar de EU (LNV, 2019).

Uit de meest recente Nederlandse rapportages (LNV, 2019) blijkt dat de ontwikkelrichting van de in Nederland voorkomende habitattypen en soorten soms positief is; in een deel van de habitattypen stijgt het areaal en in een deel van de dier- en plantensoorten stijgt het aantal individuen (zie figuur 3.3). Met circa 30% van de habitattypen en bijna 40% van de planten- en diersoorten is de trend positief of is de gunstige staat van instandhouding reeds bereikt. Voor ruim 20% van de habitattypen en soorten is de staat van instandhouding ongunstig en is sprake van een verdere afname.

Figuur 3.3
Trend van staat van instandhouding Habitatrichtlijn, 2013 – 2018



Bron: Ministerie van LNV; bewerking PBL

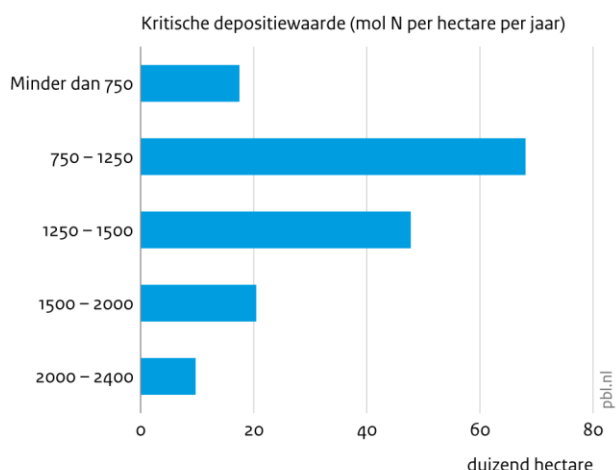
Figuur 3.3: Recente ontwikkelingen van habitattypen en dier- en plantensoorten. (Bron: LNV, 2019)

In diezelfde officiële Nederlandse rapportages aan de EU (LNV, 2019) benoemen experts een brede set aan oorzaken voor de huidige veelal ongunstige staat van instandhouding. Eén van de genoemde oorzaken is een teveel aan stikstof. Echter, naast stikstof gaat het om oorzaken als het ontbreken van natuurgericht beheer, het ontbreken van natuurlijke dynamiek, hydrologische veranderingen door wateronttrekking of inrichting en versnippering van leefgebied. Met andere woorden, in de huidige Nederlandse omstandigheden wordt de staat van instandhouding van natuur bepaald door een samenspel van verschillende factoren; stikstof is er daar één van. Datzelfde speelt bij de soorten van de Habitat- en Vogelrichtlijnen.

3.3.3 Stikstof en de 'gunstige staat van instandhouding'

Omdat er in de richtlijnen, en de Nederlandse invulling daarvan in wet- en regelgeving, geen formele stikstofdoelen zijn afgesproken en er geen formeel stikstofdoel bestaat waartegen maatregelen of stikstofuitstoot veroorzakende activiteiten kunnen worden afgewogen, worden vaak de wetenschappelijk vastgestelde kritische depositiewaarden van habitattypen gehanteerd. Kritische depositiewaarden zijn een maat voor de stikstofgevoeligheid van habitattypen. Het zijn door internationale wetenschappers generiek vastgestelde habitat-specifieke depositieniveaus waarboven stikstofdepositie een risico veroorzaakt op verslechtering van de habitat-specifieke natuur (zie tekstbox 3.1).

Figuur 3.4
Stikstofgevoeligheid van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, 2017



Bron: RIVM

Figuur 3.4 Het areaal van categorieën stikstofgevoelige natuur in Nederlandse Natura 2000 gebieden op land.

Van de 162 Nederlandse Natura 2000-gebieden zijn er 129 stikstofgevoelig. Dat wil zeggen dat er habitattypen voorkomen die een Kritische Depositie Waarde hebben die lager is dan 2400 mol stikstof per hectare per jaar. Figuur 3.4 geeft weer wat de verdeling is in klassen van gevoeligheid. Zeer stikstofgevoelige habitattypen als vennen en hoogvenen hebben een kritische depositiewaarde van lager dan 750 mol/ha/jr.

Wanneer de huidige depositieniveaus vergeleken worden met de Kritische Depositie Waarden dan valt op dat op veel plekken de kritische depositiewaarden worden overschreden. In Nederland worden stikstofdeposities in de regel weergegeven in molen per hectare per jaar: mol/ha/ja. Van die 129 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden zijn er 113 die thans een overschrijding van één of meer van de in dat gebied voorkomende kritische depositiewaarden laten zien. In delen van deze Natura 2000-gebieden is de daadwerkelijke depositie van stikstof dus hoger dan wat er wetenschappelijk gezien nog op de het specifieke habitatype aan stikstofdepositie mogelijk is voordat er een risico op verslechtering van de bij het habitatype horende natuur kan optreden. Zeer stikstofgevoelige habitattypen als vennen en hoogvenen hebben een Kritische Depositie Waarde van 429 mol/ha/ja. Gemiddeld is de daadwerkelijke depositie in Nederland rond de 1650 mol/ha/ja, maar die kan afhankelijk van de locatie van bronnen regionaal sterk verschillen.

Tekstbox: 3.1

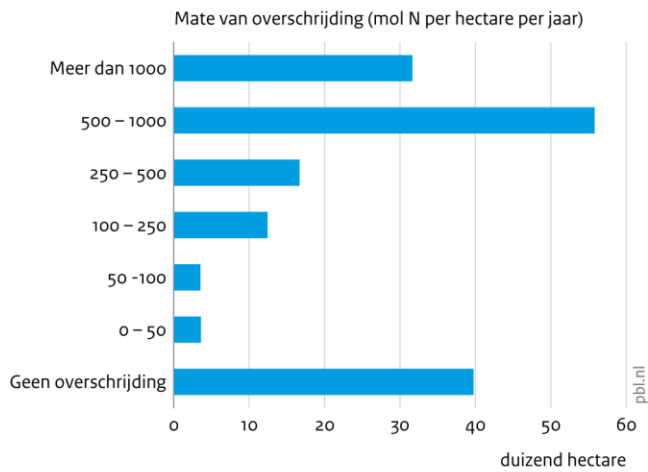
Kritische Depositie Waarden voor stikstof en het verbeteren van de kwaliteit van natuur

De afgelopen decennia hebben wetenschappers in internationaal verband gewerkt aan het begrijpen en in beeld brengen van de effecten van stikstof op verschillende typen natuur. Een van de resultaten van dat onderzoek is de vaststelling van de zogenoemde Kritische Depositie Waarden voor verschillende typen natuur -in het jargon 'habitattypen'. De kritische depositiewaarde voor stikstofdepositie geeft aan hoeveel stikstof een habitatype kan verdragen voordat er een risico optreedt op verslechtering van die natuur. Als de kritische depositiewaarde langdurig wordt overschreden kan dit leiden tot een verlies aan dier- en plantensoorten. Dit verlies treedt enerzijds op doordat de bodem zo zuur wordt dat deze ongeschikt wordt voor specifieke soorten. Anderzijds treedt het verlies op doordat stikstof de groei stimuleert van met name snelgroeïende soorten zoals bijvoorbeeld brandnetels die de oorspronkelijke, -aan stikstofarme omstandigheden aangepaste- langzaam groeiende soorten verdringen. Het gaat dan bijvoorbeeld over toename van gras in heidegebieden.

In het verleden zijn kritische depositiewaarden internationaal modelmatig vastgesteld met eenvoudige massabalans berekeningen voor invoer (stikstofdepositie) en uitvoer (oogst en boskap) van stikstof op bosgronden. Toen er de afgelopen decennia steeds meer meetgegevens beschikbaar kwamen, konden de kritische depositiewaarden ook via deze metingen voor een brede set van specifieke habitattypen worden vastgesteld (bijvoorbeeld bos, natte heide, grijze duin, hoogveen). Door aan een bestaande vegetatie stikstof toe te voegen kon gekeken worden bij welke dosering er veranderingen in de soorten-samenstelling van die vegetatie optrad. Deze experimenten werden uitgevoerd in het veld of in een kas. Bij veldexperimenten wordt naast het kunstmatig toevoegen van stikstof ook rekening gehouden met de reeds bestaande depositie in het veld. De op meetgegevens bepaalde kritische depositiewaarden zijn verschenen in Bobbink et al., (2010). Mede door het internationale wetenschappelijke karakter van de metingen genieten de waarden een brede wetenschappelijke consensus. De waarden worden internationaal gepresenteerd als een range, waarbij de range aangeeft hoe de waarde kan variëren als gevolg van factoren als beheer van de vegetatie, vocht, of bijvoorbeeld temperatuur. Om de waarde te kunnen toepassen op een locatie en te vergelijken met de aldaar voorkomende depositieniveaus, zoals in figuur 3.5, wordt de range vertaald naar een vaste waarde. Vaak gebruikt men internationaal dan de laagste waarde van de range. In Nederland is binnen deze range met gedetailleerde ecologische rekenmodellen te schatten waar voor specifieke stikstofgevoelige habitattypen in Nederlandse Natura 2000-gebieden de kritische depositiewaarden liggen (Dobben et al., 2006, 2012). Op basis van een zogenaamde 'onzekerheidsanalyse' blijken deze berekende kritische depositiewaarden per type natuur behoorlijk nauwkeurig vast te stellen (Dobben et al., 2006). Echter, de werkelijke depositie waarbij effecten op individuele Natura 2000 locaties optreden wijken sterk af van de landelijk vastgestelde waarden (Dobben et al., 2006). Deze afwijking komt voort uit de set van 'standaard' condities op basis waarvan de generieke kritische depositiewaarden voor de Nederlandse habitattypen zijn bepaald. Het gaat hierbij om standaard condities voor bodemtype, hydrologische conditie en bijvoorbeeld natuurbeheer die in werkelijkheid niet overal hetzelfde zijn. Op locaties kunnen de Kritische depositie Waarden lager, dan wel hoger uitvallen.

Metingen in Europese graslanden laten zien dat er een sterk significante negatieve relatie bestaat tussen stikstof en het vóórkomen van plantensoorten, maar dat er tegelijkertijd er rond die relatie ruis bestaat (Stevens et al, 2010). Zo zijn er plekken waar de depositie hoog is net als het aantal planten, en zijn er plekken waar het omgekeerde geldt. In die metingen verklaart de variatie in de hoogte van de depositie circa 40% van de variatie in het aantal plantensoorten (Stevens et al, 2010). Dit laat wederom zien dat natuurkwaliteit mede bepaald wordt door stikstofdepositie, maar ook dat er andere factoren spelen. Het terugdringen van de overschrijding van de kritische depositiewaarden is één van de mogelijke maatregelen om de natuurkwaliteit te verbeteren

Figuur 3.5
Areaal stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden met overschrijding kritische depositiewaarde, 2017



Bron: RIVM

Figuur 3.5 De mate van overschrijding van kritische depositiewaarden stikstofgevoelige natuur binnen de Nederlandse Natura2000 gebieden.

De overschrijding van de kritische depositie waarde is soms fors te noemen (figuur 3.5) en kan afhankelijk van de locatie van bronnen en gevoeligheid van natuur regionaal sterk verschillen (figuur 3.6 en 4.2). Stikstofdepositie komt van verschillende bronnen die stikstof uitstoten. Vaak worden die bronnen ingedeeld per sectoren (zie figuur 3.7, 4.1 en 4.2). Sommige bronnen stoten ammoniak uit -met name de bronnen in de landbouw,- en andere bronnen stoten stikstofoxiden uit -bijvoorbeeld verkeer en industrie. Vanwege de beperkte hoogte waarop ammoniak uit de landbouw en stikstofoxiden van het verkeer worden uitgestoten veroorzaken zij hoofdzakelijk stikstofdepositie dicht bij de bron. Stikstofoxiden afkomstig van de industrie worden op een veel grotere hoogte uitgestoten en dragen daarmee bij aan een 'deken' van stikstof die zich vele tientallen tot honderden kilometers kan verspreiden. Omdat ammoniak door chemische processen in de lucht kan worden omgezet in ammonium aerosol kan het ook bijdragen aan deze deken, net als stikstofoxiden van het verkeer die zijn omgezet in nitraat. Zowel de locatie van bronnen ten opzichte van de habitats als het type habitats van een Natura 2000-gebied hebben dus veel effect op de Natura 2000-gebied specifieke overschrijding van de kritische depositiewaarden. Vaak wordt het door het RIVM beheerde AERIUS- model gebruikt om de effecten van beleidsmaatregelen in te schatten of om te monitoren hoe stikstofdepositie in Natura 2000- gebieden er voor staan.

Figuur 3.6

Overschrijding van kritische depositiewaarde in stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, 2017

Maximumoverschrijding
binnen het getoonde oppervlak

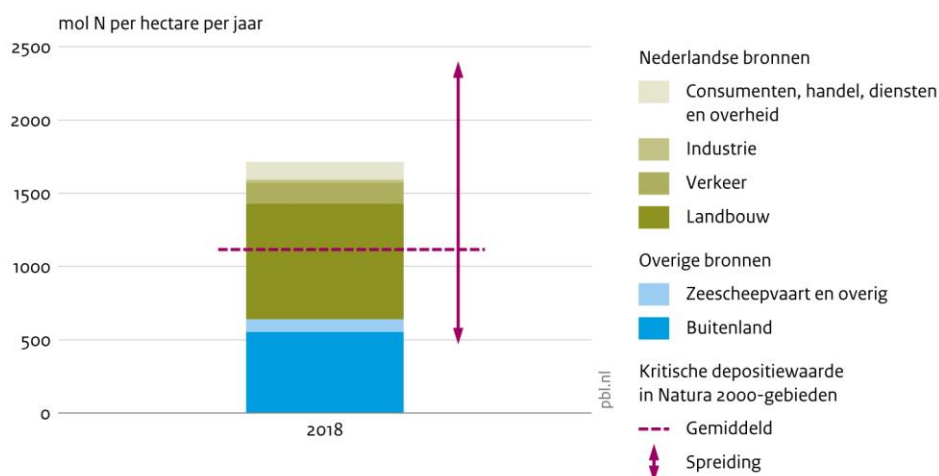


Bron: RIVM/Aerius 2019

Figuur 3.6. De mate van overschrijding van stikstofgevoelige habitattypen in Natura2000 gebieden. Getoond wordt de maximale overschrijding die voorkomt in een oppervlak. Een getoond oppervlak is 256 ha.

Ondanks dat er geen formele wettelijke norm bestaat voor stikstofdepositie is er wetenschappelijk gezien dus reden om met stikstofdepositie rekening te houden als het gaat om het verbeteren of in standhouden van de kwaliteit van stikstofgevoelige natuur. Hierbij zal dus op basis van stikstofgevoeligheid en locatie ten opzichte van bronnen naar een brede waaier aan verschillende stikstofbronnen gekeken dienen te worden. Voor een bijdrage van bronnen aan de gemiddelde stikstofdepositie in Nederland zie figuur 3.7.

Figuur 3.7
Stikstofdepositie Nederland, 2018



Bron: RIVM

Figuur 3.7 Sectorale bijdragen aan de gemiddelde stikstofdepositie in Nederland, ten opzichte van de gemiddelde kritische depositiewaarde in Nederland. Lokaal kunnen echter deposities voorkomen van wel 3000 mol/ha/jaar. De laagst voorkomende kritische depositiewaarde binnen Natura 2000 gebieden is 429 mol/ha/jaar.

Echter, stikstof is slechts één van de factoren die effect hebben op de staat van instandhouding van natuur. Later in deze policybrief zullen we stil staan bij de omvang van effecten die stikstofmaatregelen op natuur kunnen hebben, en hoe dat zich verhoudt tot de effecten die andere natuurbeschermingsmaatregelen kunnen hebben op natuur. Ook zullen we stilstaan bij de vereiste wetenschappelijke onderbouwing die nodig is om de keuze voor deze maatregelen ook juridisch houdbaar te maken.

3.4 Een nieuwe juridische realiteit: Uitspraak van het Europese Hof en de Raad van State

De uitspraak van het Europese Hof en de Raad van State aangaande het gebruik van het Programma Aanpak Stikstof (PAS) voor vergunningverlening heeft voor een nieuwe juridische realiteit gezorgd. Het vergunnen van activiteiten die stikstofverbindingen uitstoten als stikstofoxiden en ammoniak zal voortaan niet meer via de argumentatie van het PAS kunnen. We schetsen hier de nieuwe juridische realiteit met de consequenties voor vergunningverlening.

3.4.1 Consequenties nieuwe juridische realiteit

De uitspraak van de Raad van State bestaat in feite uit twee uitspraken van de zogeheten Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Beide uitspraken gaan over vergunningen die verleend zijn langs de argumentatie van het Programma Aanpak Stikstof (PAS). Voorafgaand aan beide uitspraken heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie op verzoek van de Raad van State antwoorden gegeven op een aantal vragen van de Raad van State over de vergunningverlening via het PAS. De uitspraak van het Hof van Justitie is daarmee van groot belang geweest voor de uitspraken van de Raad van State. Beide uitspraken van de Raad van State hebben grofweg een tweetal consequenties voor de vergunningverlening van projecten die een effect hebben op de depositie van stikstof op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden: 1) Het PAS mag niet meer gebruikt worden als basis voor het vergunnen of

vrijstellen van projecten en activiteiten, en 2) de drempelwaarde waarboven projecten vergunningplichtig werden is vervallen. We lichten de uitspraak en de gevolgen van de uitspraak hieronder kort toe.

Habitatrichtlijn en vergunningverlening

Volgens het zogenoemde artikel 6 derde lid van de Habitatrichtlijn mag een project of activiteit niet leiden tot een significante verslechtering van de beschermde natuur in een Natura 2000-gebied. Als de beschermde natuur in een gebied mogelijk negatief beïnvloed wordt door een activiteit en daardoor niet kan worden uitgesloten dat de instandhoudingsdoelstellingen in gevaar worden gebracht, dan moet een vergunning aangevraagd worden. Volgens de Habitatrichtlijn dient door de aanvrager voor elke vergunningaanvraag een zogeheten 'passende beoordeling' gemaakt te worden waarin wordt onderbouwd of de activiteit de natuur verslechtert en de instandhoudingsdoelstellingen al dan niet in gevaar brengt. Omdat stikstofdepositie wetenschappelijk gezien boven de Kritische Depositie Waarde een risico met zich mee brengt op verslechtering van stikstofgevoelige habitattypen, moet in lijn met de Habitatrichtlijn voor een activiteit die stikstofdepositie veroorzaakt op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden een vergunning aangevraagd worden en een passende beoordeling gemaakt worden, tenzij op andere wijze bij voorbaat is uit te sluiten dat de instandhoudingsdoelstellingen door de extra toegevoegde stikstof in gevaar komen. De te beantwoorden vraag is dan niet of een extra depositie samen met de reeds bestaande depositie de instandhoudingsdoelstellingen in gevaar brengt, maar of additionele schade ten opzichte van de bestaande situatie door de extra depositie valt uit te sluiten.

Het PAS en de Habitatrichtlijn

Het PAS vergrootte de ruimte voor deze vergunningverlening door de positieve gevolgen van alle maatregelen ter behoud en verbetering van de natuur, de zogeheten verplichte instandhoudingsmaatregelen -artikel 6 tweede lid van de Habitatrichtlijn, 'te verrekenen' met de extra stikstofdepositie die werd uitgestoten door nieuwe activiteiten. Daarmee creëerden maatregelen die onder artikel 6 tweede lid van de Habitatrichtlijn vielen volgens de logica van het PAS stikstofruimte die vervolgens gebruikt kon worden voor vergunningverlening, wat valt onder artikel 6 derde lid van de Habitatrichtlijn. De Habitatrichtlijn maakt echter een onderscheid in enerzijds maatregelen die nodig zijn -en ook verplicht zijn- om een zich voordoende achteruitgang van kwaliteit te stoppen (artikel 6, tweede lid, zogenoemde instandhoudingsmaatregelen) alsmede maatregelen die genomen worden om toe te werken naar een landelijke gunstige staat van instandhouding (artikel 6, eerste lid, zogenoemde passende maatregelen), en anderzijds maatregelen die de gevolgen van een concreet project beperken en daarmee vergunningverlening mogelijk maken (artikel 6, derde lid, zogenoemde mitigerende maatregelen of beschermingsmaatregelen).

Bij de beoordeling van plannen en projecten voor vergunningverlening mogen alleen de gevolgen van die laatstgenoemde beschermingsmaatregelen in beschouwing worden genomen, terwijl het PAS de gevolgen van alle maatregelen op één hoop gooide en daaruit ontwikkelingsruimte berekende. Een dergelijke vermenging van maatregelen was niet conform de Habitatrichtlijn. Bovendien werden de *verwachte* voordelen van de instandhoudingsmaatregelen, en de *verwachte* autonome daling in de uitstoot van stikstof door bijvoorbeeld het schoner worden van het verkeer eveneens meegenomen in de ruimte voor vergunningverlening. Volgens het Hof van Justitie van de Europese Unie en de Raad van State mocht dit vooruitlopen op de daadwerkelijke reductie in stikstofdeposities ook niet. Dit kwam mede doordat de in het PAS voorspelde daling van de depositie zich ten tijde van de beoordeling door de rechters feitelijk niet had voorgedaan. Er mocht dus geen vergunning meer verleend worden op basis van het PAS.

Onvoldoende wetenschappelijke onderbouwing drempelwaarde

Naast het vergunnen van projecten en activiteiten via het PAS mocht ook de zogenoemde 'drempelwaarde' (een bijdrage aan de stikstofdepositie in een stikstofgevoelig Natura 2000-gebied van maximaal 1 mol stikstof per hectare per jaar), waaronder een ruimtelijke ontwikkeling geen vergunning nodig had, niet gebruikt worden omdat daar geen toereikende wetenschappelijke onderbouwing voor bestond. Ook de drempelwaarde van 0,05 mol/ha/jaar waaronder een melding volstond, mocht vanwege het ontbreken van een toereikende wetenschappelijke onderbouwing niet langer gebruikt worden. Voor elke activiteit die stikstofneerslag veroorzaakt op Natura 2000-gebieden is sinds de uitspraak van de Raad van State een vergunning nodig. Ook vóór de vaststelling van het PAS veroorzaakte de te hoge stikstofdepositie veel administratieve lasten en werkte vaak als blokkade voor economische activiteiten. Vergelijken met de situatie voor het van kracht worden van het PAS is de situatie nu echter nog nijpender omdat het Hof van Justitie het begrip 'project' veel ruimer heeft uitgelegd dan voorheen door de Nederlandse rechter werd aangenomen. Daardoor moet van veel meer activiteiten -zoals bijvoorbeeld het beweiden van koeien- beoordeeld worden of deze een vergunning nodig hebben.

Zoals ook vóór de invoering van het PAS al mogelijk was, kunnen activiteiten vergund worden door de stikstofdepositie op specifieke Natura 2000-gebieden van andere activiteiten als het ware over te nemen, in jargon: door te 'saldereen'. Dit kan binnen een project of tussen projecten, zogenaamd intern of extern saldereen. Intern saldereen kan door specifieke activiteiten 'schoner' te maken of te stoppen en deze ruimte voor nieuwe activiteiten te benutten. Extern saldereen kan door activiteiten van een ander project bijvoorbeeld te kopen en deze te stoppen dan wel schoner te maken en deze ruimte te benutten voor nieuwe activiteiten in een ander project. Een voorwaarde is wel dat in de passende beoordeling aangetoond wordt dat beide deposities overeenkomen qua omvang en locatie.

Nieuwe realiteit

Concluderend komt het erop neer dat in vergelijking met het PAS de stikstofruimte voor veel projecten en activiteiten die stikstof uitstoten schaars geworden is. Wanneer stikstofuitstoot effect heeft op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden die zogeheten 'overbelast' zijn is er niet zonder meer ruimte voor projecten om meer stikstof uit te stoten. Bovendien vallen veel meer activiteiten mogelijkwerwijs onder het begrip 'project' en is minder zeker hoe ver de vergunningplicht strekt. Eén van de mogelijkheden om toch extra stikstofuitstoot te veroorzaken die nog wel bestaan, is dus saldereen en daarbij in de passende beoordeling aantonen dat het effect van de extra stikstofuitstoot zogenoemd 'gemitigeerd' wordt met een stikstofuitstoot van een andere activiteit die gestopt wordt. Er bestaat daarmee dus een mogelijkheid in stikstofdeposities te handelen en zo ontwikkelruimte te verkrijgen. Ook bestaat de mogelijkheid in de passende beoordeling een argumentatie te geven waaruit blijkt dat er ondanks een toegenomen stikstofdepositie geen plekken zijn binnen een Natura 2000-gebied waar de natuurkwaliteit door toedoen van deze depositie de zogenoemde 'instandhoudingsdoelen', van dit specifieke gebied in gevaar zal brengen. De instandhoudingsdoelen zijn ofwel behoud van de bij de aanwijzing van het betreffende Natura 2000-gebied aanwezige omvang en kwaliteit van de habitattypen of een noodzakelijke uitbreiding van omvang of kwaliteit, of beide. Met andere woorden: een extra stikstofdepositie is mogelijk, mits kan worden aangetoond dat ondanks het toenemen van de depositie door deze activiteit de natuurkwaliteit van het gebied niet verder zal verslechteren, dan wel dat de kansen op herstel niet kleiner zullen worden. Het moge duidelijk zijn dat dit óf een goede staat van instandhouding vergt van het stikstofgevoelige Natura 2000-gebied, dan wel een gedegen en wetenschappelijk geborgde argumentatie. In een dergelijke argumentatie moet bijvoorbeeld aannemelijk worden gemaakt dat in een specifiek geval andere oorzaken veel bepalender zijn voor de natuurkwaliteit dan stikstofdepositie. Of er moet worden aangetoond dat de extra toevoeging van de door het project veroorzaakte depositie geen significant verschil maakt in de ontwikkelingskansen van de natuurkwaliteit. We gaan hier later in deze policy brief verder op in.

Het is begrijpelijk dat een afname in stikstofruimte en het verkleinen van de mogelijkheid om een vergunning aan te vragen tot maatschappelijke onrust leidt. De mogelijkheid tot uitbreiden voor boeren, of om projecten te starten voor de bouw is immers in specifieke gebieden zeer veel kleiner geworden, althans op dit moment. De overheid heeft zich deze maatschappelijke problematiek aangetrokken en zich als mede-probleemeigenaar opgesteld (zie bijvoorbeeld de Kamerbrieven d.d. 8 oktober en 13 november 2019).

3.5 Hoe heeft deze situatie kunnen ontstaan?

Het is lastig om enkele helder omliggende oorzaken aan te wijzen die tot de ontstane situatie hebben geleid, daarvoor is de voorgeschiedenis simpelweg te complex. Je kunt zeggen dat alles veroorzaakt is door een rechtszaak waarbij een beroep is gedaan op het Hof van Justitie van de Europese Unie. Maar toch is die verklaring te makkelijk. Een veel gehoord argument is ook dat dit een resultaat is van het 'waterige' natuurbeleid dat Nederland jaren heeft gevoerd. Wie beter kijkt, ziet dat dat ook een te makkelijke redenering is. Ongetwijfeld had een stringenter natuurbeleid meer natuur kunnen opleveren. Daarbij is het echter de vraag of een stringenter beleid ook tot een dermate grote teruggang van de stikstofdepositie had geleid dat het probleem was opgelost. Zoals we in de volgende paragrafen zullen uitleggen zijn die twee niet hetzelfde. Ook met een stringenter natuurbeleid hadden we naar alle waarschijnlijkheid regionaal nog altijd een te veel aan stikstofdepositie gehad. Wel had een stringenter natuurbeleid minder aanleiding kunnen geven voor het starten van een rechtszaak, of had het stikstof in een ander daglicht kunnen plaatsen waardoor de rechter anders zou hebben kunnen oordelen over de Nederlandse argumentatie voor vergunningverlening en over het PAS. Het is goed denkbaar dat de rechter het PAS anders had beoordeeld als de stikstofdepositie daadwerkelijk zou zijn afgenomen.

Afgezien van de vraag wat nu de precieze oorzaak is geweest achter deze ogenschijnlijk plotselinge situatie, is er op hoofdlijnen wel een trend in het beleid te ontwaren waar deze situatie goed in te plaatsen is. In 2018 heeft het PBL deze trend voor de landbouw en het landbouwbeleid uitgebreid geïllustreerd (PBL 2018). Wie de afgelopen decennia landbouwbeleid in ogenschouw neemt naast andere (opkomende) conflicterende belangen zoals natuur, landschap of klimaat, ziet dat er de afgelopen decennia weinig structurele politieke keuzes zijn gemaakt over welke maatschappelijke belangen de overheid centraal zou moeten stellen in haar leefomgevingsbeleid -en belangrijker, welke niet. De politiek heeft de afgelopen decennia maar mondjesmaat politiek debat gevoerd over waar zij in de leefomgeving de prioriteiten zou willen leggen. Conflicterende belangen zijn naast elkaar in stand gehouden, en soms zelfs naast elkaar gestimuleerd. Zo wil Nederland én de agrosector stimuleren een wereldspeler te zijn, en natuurdoelen halen op een beperkt stukje grond. Waar belangen botsen en tot problemen leiden, werden via ad hoc-uitzonderingen in regelgeving of via een heel complex net aan voorschriften oplossingen geboden die alle belangen zoveel mogelijk in stand hielden: Beleid in een 'onderhoudssfeer' (PBL 2018).

Bij stikstof zien we een vergelijkbaar beeld. In de jaren '90 is via een combinatie van technische oplossingen en verscherpte voorschriften veel winst geboekt voor natuur en milieu (zie figuur 3.1). Naarmate dit 'laaghangend fruit' geplukt was, werd het in een dichtbevolkt land als Nederland lastiger alle conflicterende belangen op een beperkt stuk grondgebied naast elkaar te handhaven. Ook toen belangen nadrukkelijk begonnen te knellen, is gekozen om ze naast elkaar te handhaven. Je zou zelfs kunnen zeggen dat de dubbele doelstelling (economische ontwikkeling én verbetering van de natuur) van het Programma Aanpak Stikstof daar een illustratie van is. Ook ontstond zo de beleidsmatige noodzaak om via een gedetailleerd model als AERIUS elke spreekwoordelijke vierkante millimeter economisch te benutten zonder in conflict te komen met het natuurbelang. Dit is exemplarisch voor beleid waarin geen

fundamentele keuzes zijn gemaakt. De wettelijke verankering van het natuurbelang in de Europese Habitatrichtlijn bood samen met een hoge stikstofdepositie en het zwaarwegende wetenschappelijke verband tussen stikstof en het risico op verslechtering van natuurkwaliteit, de mogelijkheid om het belangenconflict buiten de politiek om op scherp te stellen. Strikt genomen was het met het in 1992 in werking treden van de Europese richtlijn dan ook plausibel dat de huidige situatie zich op enig moment zou aandienen (PBL 2014).

3.6 Is de situatie in het buitenland anders?

Er zijn grofweg vier redenen aan te wijzen waardoor in het buitenland -op dit moment- niet de consequenties gelden zoals in Nederland:

3.6.1 Verschillen in typen natuur

Andere landen hebben andere typen natuur. Nederland heeft vanwege zijn hoogvenen, vennen, duinen, bossen en in cultuur gebrachte zandgronden (heiden en zandverstuivingen) een groot aantal stikstofgevoelige natuurgebieden die andere landen veelal niet hebben. Overigens heeft Nederland ook natuur die niet bijzonder stikstofgevoelig is, met name op kleigronden zoals Riviergebieden, en veel waternatuur zoals de Waddenzee of het IJsselmeergebied.

3.6.2 Minder scherpe geografische scheidslijnen

In vergelijking met dunner bevolkte landen om ons heen kent Nederland scherpe ruimtelijke scheidslijnen tussen Natura 2000-gebieden en locaties waar economische activiteiten plaatsvinden. 50% van de veehouderij in Nederland bevindt zich in een zone van 500 meter rond gebieden waar Nederland natuurdoelen wil realiseren. Te weten het Natuurnetwerk Nederland. Juist op voedselarme zandgronden is in Nederland in de vorige eeuw een landbouwpraktijk ontstaan die toevoer van stikstof nodig heeft. Deze vorm van landbouw kent verliezen van stikstof naar het milieu, onder andere in de vorm van ammoniak dat de omringende stikstofgevoelige natuur bedreigt. Maar ook snelwegen en woonwijken bevinden zich logischerwijs vaker relatief dicht bij Natura 2000-gebieden in vergelijking met andere Europese landen. Dit zorgt voor relatief veel stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden per eenheid stikstofuitstoot. Vanwege het dichtbevolkte karakter stoot Nederland sowieso per hectare veel stikstof uit. Zeker in combinatie met de typische Nederlandse stikstofgevoelige natuur van de zandgronden en hoogvenen levert dit knelpunten op die eerder in Nederland optreden dan in andere Europese landen. Het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld kent heel weinig stikstofgevoelige natuur en is ook dunner bevolkt. Dit neemt overigens niet weg dat er ook in het Verenigd Koninkrijk knelpunten voorkomen. Hier staat tegenover dat een land als België zeer met Nederland vergelijkbare situaties kent.

3.6.3 Andere invulling Habitatrichtlijn

Europese landen hebben de Europese Habitatrichtlijn verschillend toegepast in hun eigen nationale wetgeving. Veel verschillen zijn op het eerste gezicht details, maar in de juridische praktijk zijn de consequenties van deze detailverschillen soms groot (zie tekstbox 3.2).

3.6.4 Elders (nog) geen Europese rechtszaak

Een groot verschil tussen Nederland en omringende landen is dat Nederland als eerste te maken heeft gekregen met een uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Dit heeft de belangentegenstelling tussen stikstofgevoelige natuur en economische activiteiten die stikstof uitstoten op scherp gesteld. Zo is het zeer de vraag of de relatief hoge drempelwaarde die Duitsland heeft stand kan houden wanneer deze zou worden voorgelegd aan het Hof van Justitie van de Europese Unie. Kortom zoals vaker bij wetgeving worden de regels pas actueel op het moment dat iemand een situatie voorlegt aan de rechter. Zolang dat niet gebeurt, is er vaak veel meer mogelijk. Overigens kunnen alleen rechters en lidstaten iets voorleggen aan het Hof van Justitie.

Tekstbox 3.2

Verscheidenheid ondanks harmonisatie – hoe enkele andere EU-landen juridisch omgaan met het stikstofvraagstuk

Hoewel het Europeesrechtelijke kader voor de bescherming van Natura 2000-gebieden hetzelfde is, wordt er in andere lidstaten anders omgegaan met besluiten over stikstofuitstotende activiteiten (Tegner et al 2019). Zo blijken bijvoorbeeld Denemarken, Duitsland als Vlaanderen drempels te hanteren waaronder geen vergunning verlening nodig is. Voor projecten die een kleine extra uitstoot veroorzaken wordt in zo'n geval geen natuurvergunning en geen passende beoordeling geëist. De hoogte, strekking en manier van toepassing van deze drempels zijn zeer verschillend. Zo geldt de Deense drempel alleen voor veehouderijen en wordt de drempel kleiner naarmate daar rond een gebied meer gebruik van wordt gemaakt. Over de Duitse drempel van onder meer 0,3 kg (ongeveer 21 mol/ha/ja) is al veel jurisprudentie verschenen. De hoogste bestuursrechter heeft die drempel nog onlangs bevestigd (Bundesverwaltungsgericht 15 Mai 2019). Projecten die minder dan 21 mol/ha/ja extra stikstof veroorzaken op een Natura 2000-gebied hoeven dus in Duitsland geen natuurvergunning te hebben omdat zij, aldus de motivering van de drempel, geen 'significante schade' kunnen veroorzaken. Wel besliste de Duitse rechter dat een dergelijke drempel voor een en hetzelfde gebied slechts één keer mag worden toegepast. Alleen als aangetoond is dat de depositie in het gebied daadwerkelijk achteruit is gegaan, mag de drempel nogmaals worden toegepast. De Duitse bestuursrechter heeft ook expliciet stilgestaan bij de verschillen in de toepassing van de Habitatrictlijn tussen bijvoorbeeld Nederland en Duitsland. Die verschillen zijn, zo stelt het Bundersverwaltungsgericht, geen aanleiding om het Hof van Justitie van de Europese Unie vragen te stellen. De juridische kaders zijn immers duidelijk, aldus de rechters: projecten mogen alleen worden toegelaten als ze met zekerheid geen significant schadelijke effecten hebben. Dat dit duidelijke juridisch kader vervolgens verschillend wordt toegepast is volgens deze rechter een normaal verschijnsel binnen de Europese Unie.

4 Langetermijn implicaties; het belang van doelformulering

Wie de vele bijdragen van juristen aan debatten en opiniepagina's over de uitspraken van het Hof van Justitie en de Raad van State in ogenschouw neemt, ziet dat beide uitspraken ruimte tot verschillende interpretaties bieden. Dergelijke interpretatieruimte hoort bij de werking van een rechtstaat en zal bij volgende uitspraken over het onderwerp telkens verder verkleind worden. Daarnaast heeft de rechter de overheid geen extra verplichting opgelegd om actie te ondernemen. De overheid heeft al een inspannings- en een resultaatverplichting die volgen uit de Habitatrictlijn, maar die gaan over het verbeteren

(inspanningsverplichting) en instandhouden (resultaatverplichting) van de natuur in Natura 2000-gebieden, en het op termijn in een gunstige staat van instandhouding brengen van de natuur in Nederland als geheel; het zogenoemde artikel 6 eerste en tweede lid van de Habitatrichtlijn. De recente uitspraken gaan echter over de door het bevoegd gezag gehanteerde argumentatie voor vergunningverlening van projecten en activiteiten; het zogenoemde artikel 6, derde lid. Het staat de overheid dan ook voor een deel vrij om aan de hand van de uitspraak -en binnen de kaders van de Habitatrichtlijn en nationale wet- zelf te bepalen wat zij als een passende doelstelling ziet bij haar eventuele beleidsreactie op de uitspraak. Maar ook aan de hand van welke concrete afspraken en indicatoren zij deze doelstelling wenst te operationaliseren, en welke beleidsstrategie hieruit volgt. In dit deel van de policy brief zullen we drie mogelijke doelstellingen schetsen die alle drie vrij logisch zouden kunnen volgen uit de gerechtelijke uitspraak. De doelstellingen zijn: 1) het verbeteren van natuur, 2) het reduceren van stikstofdepositie, en 3) aanpasbare natuurbescherming. We zullen laten zien dat afhankelijk van de gekozen doelstelling er logischerwijs andere concretisering volgen voor beleid en de daarmee samenhangende indicatoren. Een focus louter op het reduceren van stikstofdepositie leidt tot een ander type beleid met andere consequenties dan wanneer de focus verbreed wordt tot bijvoorbeeld het verbeteren van natuur. We zullen laten zien dat een doelstelling 'verbeteren van natuur' meer vrijheidsgraden biedt voor beleid en toch binnen de wettelijke randvoorwaarden past. Bovendien biedt deze doelstelling -onder specifieke voorwaarden- meer perspectief voor vergunningverlening.

4.1 Wat zijn de implicaties bij de doelstelling 'verbeteren natuur'?

De gerechtelijke uitspraken van het Hof en de Raad van State hebben beide betrekking op de Europese Habitatrichtlijn en de Nederlandse implementatie van die richtlijn in de Wet Natuurbescherming. Beide uitspraken refereren bij hun beoordeling van de Nederlandse argumentatie voor vergunningverlening aan natuur en natuurkwaliteit zoals omschreven in de Habitatrichtlijn. Eén van de argumenten om de vergunningverlening via het Programma Aanpak Stikstof niet juridisch houdbaar te achten was de beperkte garantie dat het PAS ook daadwerkelijk zou bijdragen aan het verhinderen van een achteruitgang van Natura 2000-gebieden en zou bijdragen aan een 'gunstige staat van instandhouding' van de habitattypen. Met andere woorden, naar aanleiding van de gerechtelijke uitspraken kan het voor de hand liggen om de verbetering van natuur als belangrijkste doel te formuleren, zo is de Habitatrichtlijn immers ook bedoeld. Daarbij zou vergunningverlening deze verbetering van natuur niet in de weg mogen staan. De vraag is dan wat dit impliceert voor de beleidsaanpak.

4.1.1 Implicaties voor beleid, werken aan natuurverbetering dient meerdere doelen

De Habitatrichtlijn spreekt niet alleen over het op lidstaatniveau op termijn realiseren van de gunstige staat van instandhouding, maar ook over het op Natura 2000 gebiedsniveau voldoen aan de instandhoudingsdoelstellingen. Door de relatie tussen Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn geldt dit ook voor vogels. De doelstellingen per Natura 2000-gebied zijn door de lidstaat zelf geformuleerd, en kunnen ook -mits in overeenstemming met de eigen nationale wetgeving- aangepast worden zonder consultatie van de Europese Commissie. Met andere woorden, de *bottom line* is dat er per Natura 2000-gebied geen verslechtering mag optreden van de natuurkwaliteit ten opzichte van het jaar waarop het Natura 2000-gebied is ingesteld, en dat op landelijk niveau een 'gunstige staat van instandhouding' van soorten en habitattypen dient te worden nagestreefd. Voor dat laatste geldt dat er voor veel habitattypen nog veel verbeterd dient te worden; er is alleen in de Habitatrichtlijn en in de Nederlandse Wet Natuurbescherming geen termijn vastgesteld waarop dat verbeterd dient te zijn. Wel wordt met de EU-biodiversiteitsstrategie ingezet op een stapsgewijze verbetering.

Het instandhouden en/of op termijn verbeteren van de natuurkwaliteit verdient dus vanuit Europese verplichtingen beleidsaandacht. Waar die beleidsaandacht concreet naar uit dient te gaan is niet door de Europese richtlijn bepaald. De richtlijn schrijft geen concrete maatregelen voor. Zo komt de term stikstof ook niet voor in de Habitatrichtlijn. Wel doen de richtlijn en ook de recente uitspraken van het Hof en de Raad van State een nadrukkelijk beroep op de wetenschappelijkheid van de onderbouwing, zowel van een beleidsaanpak als van de vergunningverlening voor projecten. Wetenschappelijke inzichten dienen leidend te zijn in het bepalen hoe aan de instandhoudingsdoelstellingen dan wel verbeterdoelstellingen van Natura 2000 gebieden voldaan kan worden. Ook worden er elke zes jaar rapportages gemaakt waarin lidstaten beschrijven welke oorzaken (drukfactoren) de staat van instandhouding belemmeren. Daarnaast stellen lidstaten voor elk Natura 2000-gebied beheerplannen op die aangeven welke maatregelen genomen worden om instandhoudingsdoelstellingen te gaan realiseren. Vaak gaat dit over zaken als aanpassing van waterbeheer zoals het minder onttrekken van water, of het natuurlijker inrichten van een stroomgebied. Ook kan het gaan over vegetatiebeheer dat gericht is op het terugdringen van dichtgroei van open natuur door bijvoorbeeld bomenkap, plaggen van heiden of begrazing. Voor de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden is daarnaast in gebiedsanalyses aangegeven welke maatregelen genomen worden om stikstofdeposities te reduceren en effecten van te hoge depositie tegen te gaan.

Kortom, als de overheid de recente uitspraken als een aanleiding ziet om de doelformulering te kiezen 'het verbeteren van natuur' dan verenigt die zich -logischerwijs- goed met de verplichtingen die sowieso worden gesteld in de Habitatrichtlijn. Voor een deel geeft Nederland hier al een invulling aan -bijvoorbeeld via het Natuurpact, voor een ander deel werd deze ingevuld in het Programma Aanpak Stikstof (PAS), en moet deze dus met het in onbruik raken van het PAS opnieuw vormgegeven worden. Hoe de natuur te verbeteren kan vele vormen krijgen, maar hangt sterk samen met wat er in de zesjaarlijkse rapportages gemeld wordt, wat de instandhoudingsdoelen, dan wel verbeterdoelen per gebied zijn, en wat de meest recente wetenschappelijke consensus is over waar de natuur in dat specifieke gebied bij gebaat is. Wetenschappelijke onderbouwing is een van de rode draden door de Habitatrichtlijn. We zullen later in deze policybrief laten zien dat deze rode draad op middellange termijn vrijheidsgraden biedt voor vergunningverlening en de maatschappelijke onrust waar we mee begonnen.

4.1.2 Implicaties voor vergunningverlening, het belang van wetenschappelijke onderbouwing

Het door het bevoegd gezag (veelal provincies) vergunnen van economische activiteiten die mogelijk een negatief effect hebben op de natuurkwaliteit moet in lijn zijn met de voorwaarden die de Habitatrichtlijn aan het vergunnen stelt. De belangrijkste voorwaarde voor het verlenen van een vergunning is dat er een zogenoemde 'passende beoordeling' gemaakt wordt bij de te vergunnen activiteit. In deze passende beoordeling dient inzichtelijk gemaakt te worden dat er met zekerheid geen significante verslechtering van de natuur zal plaatsvinden en wat de zogenoemde 'mitigerende' maatregelen zijn die de schade zullen uitsluiten of verzachten. Als activiteiten stikstofdepositie veroorzaken zal dus aannemelijk gemaakt moeten worden dat deze stikstofdepositie óf geen toename betekent in verband met andere activiteiten die gestopt zullen worden of schoner worden, óf dat er andere redenen zijn waarom deze extra stikstofdepositie geen significant verslechterend effect zal hebben op de natuur. Vanuit het natuurdoel geredeneerd -en in lijn met de Habitatrichtlijn- hoeft een extra stikstofdepositie dus niet in alle gevallen met een reductie in stikstofdepositie gemitigeerd te worden.

Met de Habitatrichtlijn als uitgangspunt is het wederom belangrijk te realiseren hoe bepalend de wetenschappelijke onderbouwing is bij de vraag of een passende beoordeling voldoende aannemelijk maakt dat een economische activiteit geen verslechtering van de natuur zal opleveren. Het belang van de wetenschappelijke onderbouwing is ook een van de redenen dat - ondanks het feit dat de term stikstof niet voorkomt in de Habitatrichtlijn- stikstof toch zo'n bepalend onderdeel geworden is bij vergunningverlening. Wetenschappelijk gezien bestaat er al jaren een zeer sterke, en goed georganiseerde internationale consensus onder ecologen dat stikstofdeposities boven de zogenoemde Kritische Depositie Waarden van elk habitatype risico's op verslechtering opleveren bij stikstofgevoelige habitattypen. Met andere woorden, bij een rechtszaak ligt het voor de hand dat bij het wegen van een passende beoordeling extra veroorzaakte stikstofdeposities zwaar tellen. Omgekeerd geredeneerd vergt het een zware bewijslast om de sterke internationale consensus rondom de effecten van stikstof te nuanceren met bijvoorbeeld mitigerende maatregelen die de natuur zullen verbeteren via bijvoorbeeld het verhogen van de grondwaterstand, het vergroten van natuurgebieden of andere maatregelen ter verbetering van het natuurbeheer.

Wanneer de wetenschappelijke onderbouwing zo bepalend is in de natuurwetgeving ligt het voor de hand dat de onderwerpen waar een sterke wetenschappelijke consensus over bestaat zwaar wegen ten opzichte van onderwerpen waar deze consensus zwakker is, of niet bestaat omdat er überhaupt niet wetenschappelijk gepubliceerd is over een specifieke oorzaak-gevolg relatie in een individueel Natura 2000-gebied. Het is daarmee voor vergunningverlening voor activiteiten die stikstof uitstoten een lastige bijkomstigheid dat op basis van laboratoriumproeven met stikstofdeposities op generieke habitattypen ook generieke Kritische Depositie Waarden zijn vastgesteld. Over die generieke waarden bestaat internationale consensus. Zoals in de tekstbox 3.1 te lezen is, spelen die generieke waarden echter naar alle waarschijnlijkheid per locatie vaak een genuanceerde rol bij de daadwerkelijke natuurkwaliteit. Ook in de figuur in tekstbox 4.1 wordt op landelijk niveau een indicatie gegeven van de mogelijke bijdrage van maatregelen aan de condities van habitattypen die nodig zijn om het duurzaam vóórkomen van plant- en diersoorten mogelijk maken. Uiteindelijk leiden deze maatregelen samen tot een gunstige staat van instandhouding. Ook hier wordt duidelijk dat het reduceren van stikstofdepositie landelijk gezien maar één van de maatregelen is die tot verbetering van natuurkwaliteit kan leiden. Er bestaat echter geen zwaarwegend wetenschappelijk beeld over hoe gebied-specifieke overschrijdingen van stikstofdepositie zijn af te wegen tegen gemeten trends in staat van instandhouding en de invloed van de brede waaier aan andere mogelijk gebiedspecifieke maatregelen ter verbetering van natuurkwaliteit. Een dergelijk beeld komt dan ook niet met regelmaat terug bij vergunningverlening of in rechtszaken.

Kortom, het ontbreken van een goed georganiseerde wetenschappelijk beeld over het brede palet aan oorzaak-gevolgrelaties in specifieke Nederlandse natuurgebieden maakt dat onderwerpen waar wél -zij het generieke- consensus over bestaat eerder komen bovendrijven als meest bepalende factoren bij het vergunnen van activiteiten en de rechtszaken die daarover gevoerd zijn.

4.1.3 Conclusie: verbeteren natuur biedt meer knoppen, mits onderbouwd

Al met al biedt het brede geheel aan oorzaak-gevolg relaties die de daadwerkelijke kwaliteit van natuur in een Natura 2000-gebied verklaren -in theorie- de mogelijkheid om zowel de natuur te verbeteren als in specifieke gevallen gepaste ruimte te bieden voor economische ontwikkelingen die stikstof uitstoten. In het laatste deel van deze policy brief komen we terug op de vraag hoe van theorie praktijk gemaakt kan worden. Als één van de mogelijke denkrichtingen schetsen we hoe in de praktijk gebiedsgerichte bredere wetenschappelijke oordeelsvorming georganiseerd kan worden. Afhankelijk van de gekozen beleidsaanpak kan deze brede wetenschappelijke oordeelsvorming als basis dienen bij het verlenen van vergunningen en/of bij het maken van programmatisch beleid dat zowel tegemoet komt aan de

eisen van de Habitatrictlijn, als aan de maatschappelijke vraag om gepaste economische ontwikkelingen mogelijk te maken. Omdat een dergelijke aanpak goed moet worden door-dacht en opgebouwd, en eventueel zelfs wettelijk moet worden ingebed spreken we bij een dergelijke aanpak over een middellange tot lange termijn voordat resultaten zichtbaar kun-nen worden. We gaan er hier van uit dat tijdig een aanpak gekozen wordt en maatregelen van kracht worden.

4.2 Wat zijn de implicaties bij de doelformulering 'reduceren stikstofdepositie'?

Het onbruikbaar raken van het Programma Aanpak Stikstof vloeide voort uit twee rechtsza-ken die werden aangespannen op basis van de argumentatie dat de schadelijke effecten van stikstofuitstoot op de natuur onvoldoende werden meegenomen in de het PAS en de daaruit volgende vergunningen en vrijstellingen. Het ligt in de lijn van deze argumentatie dat de overheid het verder reduceren van stikstofuitstoot en -depositie als doel zou formuleren, al is het maar om in de nabije toekomst weer makkelijker vergunningen te kunnen verlenen. Bo-vendien leidt een reductie in stikstofemissies tot een bijdrage aan de inspannings- en resul-taatverplichtingen uit de Habitatrictlijn om in Natura 2000-gebieden aan de instandhoudingsdoelstellingen te voldoen, en het op termijn bereiken van de nationale 'gun-stige staat van instandhouding'. Tevens kan het reduceren van stikstofuitstoot ook leiden tot schonere lucht, minder nitraat in het (grond)water en minder schade voor de volksgezond-heid. Verder leidt een aantal type maatregelen die stikstofemissies reduceren ook tot winst op het vlak van klimaat en energie (denk bijvoorbeeld aan het elektrisch maken van ver-voer). Kortom, gegeven een aantal beleidsdoelen is er veel te zeggen voor het reduceren van stikstofemissies en daarmee stikstofdeposities, wat vergunningverlening (op termijn) kan vergemakkelijken.

4.2.1 Implicaties voor beleid; werk aan een dalende trend, vermijd een fixatie

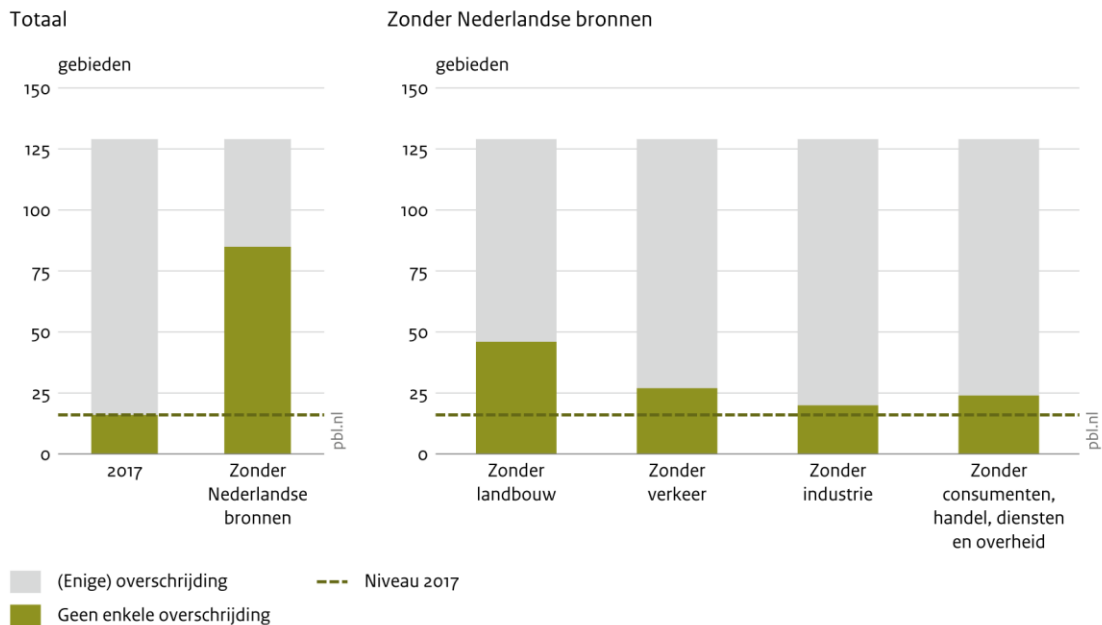
Zoals in het eerste deel van deze policy brief is beschreven, bestaat er een aantal beleids-doelen voor stikstof. Voor natuur bestaat echter geen wettelijk vastgelegd stikstofdoel. Om een idee te krijgen van de kansrijkheid van de beleidsroute via de doelformulering 'reduceren van stikstofdepositie' maken we twee zaken duidelijk: 1) we zoomen in op de systemi-sche kenmerken van stikstof, de omvang en herkomst van stikstofdepositie. En 2) deze systeemkenmerken plaatsen we wat betreft orden van grootten in perspectief ten opzichte van de kritische depositiewaarden die gelden voor zes archetype Natura 2000-gebieden. Wat betreft de bijdrage van concrete maatregelen aan reducties in deposities en wat deze maat-regelen kosten, verwijzen we naar de PBL-rapportage over de doorrekening van de Kabinets-plannen rond stikstof die begin 2020 zal verschijnen. In deze policybrief noemen we maatregelen hooguit illustratief bij het geven van duiding aan de orden van grootten in het stikstofsysteem.

In figuur 4.1 worden twee zaken inzichtelijk gemaakt: om te beginnen laat het figuur in de eerste kolom zien dat er bij 113 van de 129 stikstofgevoelige Natura 2000 gebieden een overschrijding plaatsvindt van de meest kritische depositiewaarde in het gebied. Dit geldt bij de gemiddelde stikstofdepositie van elk specifiek Natura 2000-gebied. Daarnaast zien we het aantal gebieden dat een overschrijding van de voorkomende kritische depositiewaarden laat zien wanneer Nederland zelf geen stikstofdepositie meer zou veroorzaken. Dat er dan nog 44 Natura 2000-gebieden zijn waarbinnen kritische depositiewaarden overschreden worden laat zien dat stikstofdepositie een grensoverschrijdende component kent. Dat Nederland drie keer zoveel stikstof over de grens deponeert dan het ontvangt uit het buitenland, benadrukt dit grensoverschrijdende karakter alleen maar. Daarnaast zien we wat hele sectoren bijdragen

in termen van het aantal gebieden dat een overschrijding laat zien ten opzichte van de voor komende kritische depositiewaarden. Landbouw is verantwoordelijk voor de grootste bijdrage, maar ook andere sectoren dragen aanzienlijk bij. Het figuur zegt niks over het areaal natuur waarvan de kritische depositiewaarde overschreden wordt. In veel gevallen gaat het maar om betrekkelijk kleine arealen waar heel strenge kritische depositiewaarden gelden (zie voor de totale arealen figuur 3.4). Ook kan binnen een Natura 2000-gebied de depositie verschillen, bijvoorbeeld doordat bossen aan de rand van een gebied stikstof wegvangen, waardoor er achter deze bossen minder depositie plaatsvindt.

Figuur 4.1

Aantal stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden zonder overschrijding kritische depositiewaarde, 2017



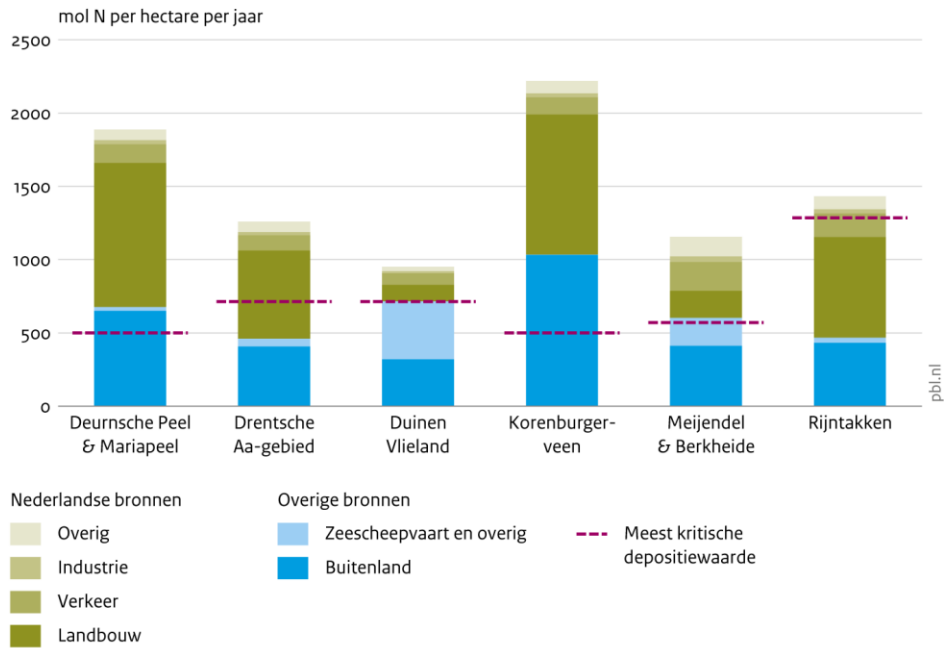
Bron: RIVM

Figuur 4.1: Het aantal stikstofgevoelige Natura2000 gebieden waar bij de gemiddelde stikstofdepositie per gebied een overschrijding plaatsvindt van de strengste kritische depositiewaarde in het gebied (de stikstofnorm voor de gevoeligste habitattypen die in het Natura 2000 gebied voorkomen). Door van links naar rechts telkens de bijdrage van sectoren weg te nemen, wordt duidelijk hoe groot die bijdragen zijn.

Al met al wordt duidelijk dat wanneer de reductie van stikstofdepositie als doelstelling gekozen wordt, en het realiseren van de bijbehorende kritische depositiewaarden centraal komt te staan, de opgave voorzichtig gesteld zeer omvangrijk is. Wanneer we de figuur uitsplitsen naar Natura 2000-gebieden wordt tevens het geografisch gedifferentieerde karakter van de opgave duidelijk. In figuur 4.2 worden de bijdragen van hele sectoren aan gebieds-specifieke deposities in zes archetype Natura 2000-gebieden vergeleken met kritische depositiewaarden die voorkomen in die specifieke gebieden. Er zijn zes Natura 2000-gebieden gekozen die op basis van drie karakteristieken als archetypisch gezien kunnen worden voor de 129 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Die karakteristieken zijn: a) de stikstofgevoeligheid van de habitattypen in de gebieden, b) de ligging ten opzichte van binnenlandse stikstofemissiebronnen, en c) de ligging ten opzichte van het buitenland. De zes illustraties laten zien dat in een aantal archetypische gevallen de Nederlandse landbouw veruit de grootste veroorzaker van stikstofdepositie is. Dat is echter niet altijd het geval. In het bij Den Haag gelegen Meijndel levert het verkeer de grootste bijdrage aan de depositie. Voor een

aantal stikstofgevoelige gebieden die bijvoorbeeld dicht bij de grens liggen, geldt dat de depositiebijdrage uit het buitenland al voldoende is om overschrijdingen te veroorzaken. Voor Natura 2000-gebieden die dicht bij de grens liggen maar vanwege de voorkomende habitat-typen minder gevoelig zijn voor stikstof -zoals de Rijntakken, geldt dit niet. Een lastige bij-komstigheid is dat veel van de meest stikstofgevoelige gebieden op de hoge zandgronden of hoogveengebieden zoals het Korenburgerveen relatief dicht bij de grens liggen waardoor juist deze gevoelige gebieden veel depositie uit het buitenland ontvangen.

Figuur 4.2
Stikstofdepositie per Natura 2000-gebied, 2018



Bron: RIVM

Figuur 4.2
Bijdragen van sectoren aan deposities op zes archetype Natura 2000-gebieden ten opzichte van de meest kritische depositiewaarde in het gebied.

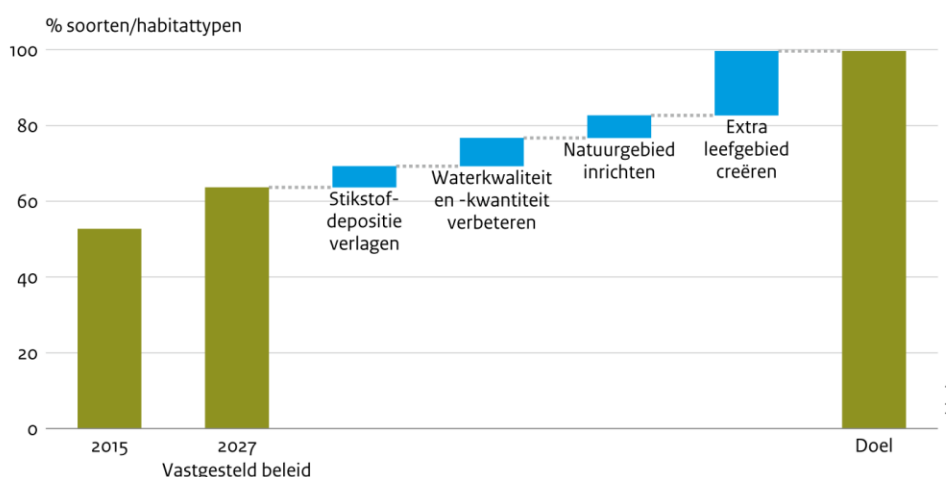
Tekstbox 4.1

Stikstofmaatregelen versus natuurmaatregelen; keuze vergt diagnostiek

Het PBL heeft in 2017 met behulp van rekenmodellen ingeschat dat bij het volledig uitvoeren van het vastgestelde natuurbeleid van provincies en Rijk de condities voor de staat van instandhouding zouden kunnen toenemen van circa 55 procent tot circa 65 procent (PBL, 2017). De recente Nederlandse rapportages voor de Vogel- en Habitatrichtlijnen aan Brussel bevestigen dit beeld (WUR, in prep). Met de modellen is ook ingeschat dat door realisatie van optimale milieu- en watercondities in bestaande natuur het doelbereik verder is te vergroten. Bij optimale milieu- en watercondities zou dan de staat van instandhouding naar verwachting toenemen tot ruim 75 procent. Het grootste deel daarvan is naar verwachting te behalen als verdroging wordt aangepakt. Het oplossen van vermessing en verzuring door vermindering van stikstofdepositie kan nog voor een extra groei in het doelbereik zorgen. Daarnaast is er kans om meer samenhangen in versnipperd leefgebied te creëren. Kansen daarvoor liggen vooral binnen en tussen de grotere natuurgebieden, zoals de Veluwe en de duinen. Al met al kan de gunstige staat van instandhouding groeien tot circa 80 procent. Voor een verdere groei is extra leefgebied noodzakelijk.

Figuur 4.3

Gemiddelde bijdrage van maatregelen voor verbeteren condities voor gunstige staat van instandhouding



Bron: PBL

Met andere woorden, het reduceren van stikstofdepositie is één van de bijdragen voor het voldoen aan de gunstige staat van instandhouding. Soms kan een maatregel een uitruilbaar effect hebben met een reductie van stikstofdepositie. Maar voor een duurzame verhoging van de staat van instandhouding voor de gehele range van natuur is uiteindelijk vaak een combinatie van maatregelen nodig. Zo kan het verhogen van grondwaterstanden helpen om de natuurkwaliteit te verbeteren en de gevolgen van soms jarenlange te hoge stikstofbelasting tegen te gaan, of kan het herstellen van schone kwelstromen uit de ondergrond tegenwicht bieden aan verzurende invloed vanuit de lucht. Maar voor natuur op droge gronden is deze compensatie lastiger en zal een reductie in stikstofdepositie nodig blijven. Tot slot kan met tijdelijk herstelbeheer stikstof uit het systeem worden verwijderd. Voorbeelden hiervan zijn het verwijderen van opslag, begrazing of afplaggen van grasbodems. Het ecologisch effect kan bij tijdelijk herstelbeheer soms binnen een enkel jaar (bijvoorbeeld bij maaien) of binnen twee decennia (bijvoorbeeld bij plaggen) zijn uitgewerkt. Het risico van tijdelijk herstelbeheer is dat gevoelige plant- of diersoorten verdwijnen. Het verhogen van het doelbereik is mogelijk maar zal een aanzienlijke inspanning vereisen. Het Natuurpact heeft tot een toename van 10-procentpunten geleid, en dat betreft een pakket met 40.000 hectaren natuurontwikkeling, 40.000 hectaren inrichting en financiering voor tijdelijk herstelbeheer en anti-verdrogingsmaatregelen. Alle beleidsinspanning tezamen betreft circa 500 miljoen euro per jaar. Inschatting is dat eenzelfde stap voorwaarts een inspanning zal kosten van dezelfde orde van grootte. Ter vergelijking: bij een reductie aan stikstofdepositie moet jaarlijks aan enkele tientallen miljoenen euro's gedacht worden per mol/ha/jr gereduceerde depositie, verdeeld over alle Natura 2000-gebieden. Gemiddeld is de overschrijding in deze stikstofgevoelige gebieden rond de 650 mol/ha/jr. Deze laatste kosten zijn dus aanzienlijk hoger, en substantiële reducties in stikstofdepositie zijn ook technisch niet eenvoudig. De voorgestelde verlaging van de maximumsnelheid levert naar verwachting circa 1,2 mol/ha/jr op.

Een doelformulering 'reductie van stikstofdepositie' impliceert een beleidslijn die een aantal kansrijke bijdragen kan leveren aan zaken als natuur, luchtkwaliteit, gezondheid en waterkwaliteit. Wel roept de zeer omvangrijke opgave die uit een dergelijke doelformulering zou kunnen volgen ook vragen op, met name in vergelijking met de hiervoor besproken doelformulering 'verbeteren van natuur'. Gezien de scope van deze policybrief beperken we onze blik tot de kansrijkheid van een focus op stikstof voor natuur en natuurbeleid en bespreken we daarna de bedenkingen. In de volgende paragraaf kijken we tevens naar de implicaties van deze doelformulering voor vergunningverlening.

Stikstof heeft effect op stikstofgevoelige natuur, bij deposities boven de kritische depositiewaarden bestaat er wetenschappelijk gezien risico op verslechtering van natuur, dus als het doel is geen verslechterend effect op Natura 2000-gebieden te willen hebben, en op termijn in een gunstige staat van instandhouding te geraken, dan is er veel voor te zeggen om aan een locatiespecifieke reductie van stikstofdepositie te werken. Het ligt daarbij voor de hand om maatregelen te kiezen die meerdere vliegen in een klap slaan en bijdragen aan transities waar Nederland voor staat. Te denken valt aan maatregelen die ook reducties in CO₂-uitstoot met zich meebrengen, of aan de keuze voor maatregelen die het meest kosteneffectief zijn, dan wel sectorinnovaties naar voren halen of waarbij de kosten op termijn ook de vernieuwing van regionale economieën kunnen stimuleren. Dit wil niet zeggen dat een reductie in stikstofdepositie op elk moment de meest (kosten)effectieve vorm is om natuur te verbeteren (zie tekstbox 4.1). Zoals in de vorige paragrafen is uitgelegd, zijn er andere maatregelen denkbaar die gegeven een gebiedsspecifieke situatie een groter effect kunnen hebben op natuur dan het reduceren van stikstofdepositie. Concreet gaat het dan om de vraag wat een (lokale) toename van stikstofdepositie of overschrijding van de kritische depositiewaarden betekent in het licht van de gestelde natuurdoelen. Als je daarbij naar de orden van grootten van de kosten kijkt van verschillende type maatregelen (zie tekstbox 4.1), dan kan het zo zijn dat er regionaal situaties zijn waarbij het voor de hand ligt goed te kijken of het -gegeven de kenmerken van een specifiek Natura-2000 gebied- mogelijk is via natuurbeschermingsmaatregelen aan de instandhoudingsdoelstellingen te werken in plaats van te focussen op stikstofreducerende maatregelen.

Daarbij laten de figuren 4.1 en 4.2 zien hoe omvangrijk de opgave zou worden wanneer de kritische depositiewaarden als absolute doelen zouden worden gekozen en alle natuurverbetering zou moeten komen van het halen van de kritische depositiewaarden. Zonder in een vroeg stadium concrete uitspraken te willen doen over kosten, wordt door de oogharen heen duidelijk dat bij een dergelijke aanpak de maatschappelijke kosten in sommige gebieden zeer omvangrijk zullen zijn, zeker wanneer in termen van orden van grootten hele sectoren op termijn geen stikstof meer zouden kunnen uitstoten. Dit roept vragen op wat het effect zal zijn op het draagvlak voor natuur en natuurbescherming, maar ook op het draagvlak voor democratie en rechtstaat. Immers, het leidt tot vragen wie er ooit om deze natuurregels gevraagd heeft, en wat de politieke onderhandelingsruimte eigenlijk was bij het vaststellen van de doelen.

Stikstof blijft desondanks belangrijk, als mogelijk ingrediënt van bredere aanpak

Betekent dit dan dat een doelformulering 'reductie van stikstofdepositie' een onwerkbaar situatie oplevert? Dat hoeft niet het geval te zijn, en het verdient zelfs aanbeveling om - ongeacht welke doelformulering gekozen wordt - altijd ook aan een reductie van stikstofdepositie te werken, waarbij de noodzaak voor stikstofmaatregelen kan verschillen afhankelijk van de specifieke gebiedskenmerken. De belangrijkste conclusie uit het voorgaande is dat het niet verstandig is om de kritische depositiewaarde voor stikstof tot een absoluut doel te verheffen. Zodra stikstof het centrale onderwerp in de doelformulering van het beleid wordt, dan impliceert dit dat er ook concrete stikstofdoelen zouden (moeten) zijn, wat mogelijk tot een

verabsolutering van de wetenschappelijke geformuleerde kritische depositiewaarden zou kunnen leiden. In dat laatste geval kan dat voor een aantal gebieden in Nederland tot situaties leiden met weinig perspectief voor vergunningverlening. Dat het desondanks aanbeveling verdient om ongeacht de gekozen doelstelling altijd aan een reductie van stikstofdepositie te werken heeft vier redenen. Om te beginnen helpt het verminderen van stikstofdepositie bij het verbeteren van de natuur en het (op termijn) halen van instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden. Ten tweede is het reduceren van stikstofdepositie op de korte termijn de enige manier om ruimte te creëren voor vergunningverlening. De derde reden om aan een reductie van stikstofdeposities te werken heeft met de vormgeving en werking van de Habitatrictlijn te maken. De Habitatrictlijn verplicht om aan instandhoudings- en passende maatregelen te werken, en zorgt voor de noodzaak van een sterk verhaal bij eventuele toekomstige rechtszaken. Ondanks dat de Habitatrictlijn niet de focus bij stikstof legt maar bij natuur en instandhoudingsdoelstellingen, blijft de harde wetenschappelijke consensus over effecten van stikstof op stikstofgevoelige habitattypen altijd op de achtergrond aanwezig. Dit betekent dat zolang er niet serieus aan een afname van de stikstofdepositie op sterk overbelaste gebieden gewerkt wordt, er altijd een argument gemaakt kan worden dat Nederland te weinig doet aan instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen die noodzakelijk zijn om aan artikel 6, eerste en tweede lid van de Habitatrictlijn te voldoen. Een door een maatregel bereikte depositiereductie kan dan niet worden ingezet als mitigerende maatregel voor de extra deposities van een nieuw project. In lijn hiermee ligt de vierde, en misschien wel meest acute reden om aan een reductie te werken. Wanneer niet kan worden aangetoond dat de overheid voldoende doet om wat betreft stikstof aan de instandhoudingsdoelstellingen te werken, kan de overheid door de rechter gedwongen worden om onherroepelijke vergunningen van stikstofuitstotende activiteiten in te trekken als dat een effectief middel is om een verdere achteruitgang van de kwaliteit van sterk overbelaste habitattypen te stoppen (zie bijvoorbeeld Backes 2019). Een geborgd traject van reductie van de stikstofdepositie van sterk overbelaste gebieden is dus hoe dan ook noodzakelijk.

Samenvattend verdient het aanbeveling om niet te focussen op stikstof maar een bredere benadering te kiezen waar stikstof een onderdeel van kan zijn. Een fixatie op stikstof impliceert (wetenschappelijk geformuleerde) stikstofdoelen en leidt daarmee regionaal tot situaties met weinig perspectief, terwijl de Habitatrictlijn daar niet om vraagt. Zoals in de eerder geschetste doelstelling 'verbetering van natuur' al bleek, zijn er andere maatregelen zoals hydrologische maatregelen of het tegengaan van versnippering dan wel vergroten van het leefgebied die (samen met een reductie in stikstofdepositie) een veel groter effect kunnen hebben op het halen van de doelen zoals gesteld door de Habitatrictlijn dan een fixatie op stikstof. Gegeven de aard van de maatregelen zullen effecten pas op een middellange tot lange termijn te verwachten zijn (5 -15 jaar). Voorwaarden is daarbij wel dat tijdig gestart wordt met een beleidsstrategie voor deze middellange termijn.

4.2.2 Implicaties voor vergunningverlening; organiseer de nuance, voorkom politisering

Voor velen zal de hamvraag zijn of een doelstelling 'reduceren van stikstof' ook een versoepeling van vergunningverlening kan opleveren. Voor een belangrijk deel is dit een juridische vraag die ook juridische onzekerheid met zich meebrengt. Niets is juridisch zeker totdat de rechter een uitspraak heeft gedaan. Enkele juridische kenmerken die beschouwing verdienen zijn: a) dat voor vergunningverlening gesaldeerd kan worden, dan wel via mitigerende maatregelen ruimte geboden kan worden voor het vergunnen van stikstofdepositie. Het reduceren van stikstof kan dus in principe via deze weg bijdragen aan vergunningverlening. Echter, b) dergelijke maatregelen dienen in het kader van een individueel project genomen te worden. Het lijkt dus niet waarschijnlijk dat zogenoemde 'autonome' ontwikkelingen -bijvoorbeeld reducties in stikstof door het schoner worden van verkeer, of bijvoorbeeld door

ingezet klimaatbeleid- 1 op 1 gebruikt kunnen worden om vergunningen mogelijk te maken, tenzij deze ontwikkelingen er voor zorgen dat een gebied zijn instandhoudingsdoelstellingen haalt.

Wanneer de doelstelling van het beleid verbreed wordt naar het 'verbeteren van natuur' biedt een reductie in stikstofdepositie echter meer perspectief voor vergunningverlening. In de recente adviezen van de Raad van State wordt aannemelijk gemaakt dat in een breder pakket aan natuurverbeteringsmaatregelen een dalende trend in stikstofdepositie een sterkere onderbouwing oplevert voor de passende beoordeling van vergunningen (zie de recente adviezen van de Raad van State). Ook de Habitatrictlijn stelt natuur centraal, en als die verbetert en ook stikstofdeposities dalen, dan is dat een krachtiger onderbouwing bij het vergunnen van iets meer stikstofuitstoot dan wanneer alle natuurverbetering enkel uit een reductie in stikstof zou moeten komen.

Uitspraken over belangenafwegingen zullen politiek bevestigd worden

Dit raakt aan een tweede punt van aandacht waar het gaat over de implicaties van een smalle focus op stikstof voor vergunningverlening. Zoals reeds een aantal keer opgemerkt in deze policybrief vergt het op gebieds- en zelfs habitatniveau rekenen aan stikstofdeposities een gedetailleerd modelinstrumentarium. Ondanks dat er geen wettelijke afspraken zijn over welk instrumentarium dit moet zijn, wordt in de regel het AERIUS-model gebruikt. AERIUS biedt daarmee een zeer belangrijke input voor de passende beoordeling bij de vergunningaanvraag. Als AERIUS aangeeft dat een salderingsactie of verhoging van emissies tot extra deposities leidt, kan dit grote gevolgen hebben voor het perspectief van een economische activiteit. Door de wijze waarop het traject naar vergunningverlening is vormgegeven, kan dit worden geïnterpreteerd als dat het model uitspraken doet over een belangenafweging. Je zou kunnen zeggen dat het model voor een deel een politiek besluit neemt dat door het Parlement of de Provinciale Staten is uitbesteed aan het model. Natuurlijk produceert het model rekenresultaten op basis van een wetenschappelijk geborgde methode die ooit ter goedkeuring is besproken door het Parlement. Voor de beeldvorming en voor belanghebbenden heeft een rekenresultaat van het model echter veel weg van een politieke uitspraak, terwijl het rekenresultaat omgeven is met inherente en onzekerheden (RIVM 2019). Het is een beleidswetenschappelijke vuistregel dat wanneer een model de facto politieke uitspraken doet, het op termijn politiek bevestigd zal worden (Guston 2001). De onzekerheden in een model, of een gebrek aan transparantie zullen daarbij net zo beoordeeld worden als de onzekerheid of het gebrek aan transparantie van een politicus.

Met andere woorden, in een dichtbevolkt land met scherpe geografische scheidslijnen tussen tegengestelde belangen brengt een focus op stikstof haast noodzakelijkerwijs gedetailleerd modelinstrumentarium met zich mee. Gegeven de beleidspositie die het instrumentarium krijgt wanneer de scherpe geografische scheidslijnen tussen tegengestelde belangen intact blijven, zal het model politiek bevestigd blijven worden. Hoeveel extra onderzoek er ook gedaan wordt, zolang er slechts de schijn van onzekerheid of gebrek aan transparantie blijft bestaan, zal dit een zware (politieke) druk leggen op het model (Sarewitz 2004). Bij een gebrek aan vertrouwen in het model kan dit de beleidsuitvoering in de weg gaan staan. We zullen in het laatste deel van deze policybrief aanbevelen om de positie van het AERIUS-model in het beleid te heroverwegen. Ook hier zullen we betogen dat een verbreding van de doelstelling naar 'het verbeteren van natuur' en de introductie van een 'omvattend ecologische oordeel' de druk bij het model weghalen. Dit neemt niet weg dat gezien de scherpe scheidslijnen tussen de tegengestelde belangen en de complexe aard van stikstofdepositie dit 'omvattend ecologisch oordeel' altijd input zal vergen vanuit een model zoals AERIUS.

4.2.3 Conclusie: fixatie op stikstof leidt tot beperkt perspectief

Concluderend kan worden gesteld dat het werken aan een dalende trend in stikstofdepositie om vier redenen van belang kan zijn: 1) Het terugdringen van stikstofemissies draagt bij aan een verbetering van natuurkwaliteit, en dient nog meer doelen zoals schonere lucht en betere waterkwaliteit. 2) Vermindering van stikstofdepositie is op korte termijn de enige manier om ruimte te creëren voor vergunningverlening. 3) Dit biedt ook op de langere termijn ruimere garanties voor vergunningverlening. 4) Een dalende trend in stikstofdepositie verkleint de kans dat van rechtswege onherroepelijke vergunningen zullen moeten worden ingetrokken omdat de overheid in gebreke blijft wat betreft de verplichte instandhoudingsdoelen, de zogenoemde artikelen 6.1 en 6.2 van de Habitatrictlijn.

Daar staat tegenover dat de doelformulering 'reduceren van stikstofdepositie' het risico met zich meebrengt dat er een fixatie op stikstof en mogelijk de kritische depositiewaarden ontstaat, wat regionaal tot zeer beperkt perspectief kan leiden. De doelformulering 'reduceren van stikstofdepositie' zal bovendien grote politieke druk blijven leggen op modelinstrumentarium dat uitspraken doet over een belangenafweging. Als onderdeel van een bredere doelformulering 'verbeteren van natuur' kan het reduceren van stikstofdepositie een veel effectievere rol spelen voor zowel het beleid als voor vergunningverlening. Bovendien zou een omvattend ecologisch oordeel dat verder gaat dan stikstof en dienend is aan vergunningverlening en de rechtspraak, de politieke druk weg kunnen halen bij het modelinstrumentarium. In lijn met de implicaties voor beleid, geldt ook voor vergunningverlening dat een beleidsstrategie pas op de middellange tot lange termijn effect kan hebben (5-15 jaar). Ook hier geldt dat dit veronderstelt dat er snel met een strategie van start wordt gegaan.

4.3 Wat zijn de implicaties bij de doelformulering 'haalbare natuurbescherming'?

De twee vorige doelformuleringen impliceerden beleidsstrategieën met effecten op de middellange termijn tot lange termijn. De doelformulering 'haalbare natuurbescherming' kan evenals de vorige twee doelformuleringen logisch volgen uit beide gerechtelijke uitspraken. De beleidsstrategie die bij een dergelijke doelformulering kan horen, kan echter pas op een lange tot zeer lange termijn effect hebben; over meer dan tien jaar. Anders dan bij de vorige doelformuleringen zullen we voor haalbare natuurbescherming ook niet expliciet ingaan op de implicaties voor beleid en vergunningverlening maar vooral stilstaan bij enkele argumentaties die tot een pleidooi voor meer aanpasbaarheid in de Habitatrictlijn kunnen leiden, en wat realistisch gezien de (on)mogelijkheden zijn voor een flexibelere natuurbescherming. Bij haalbare natuurbescherming staat de maatschappelijke en ecologische haalbaarheid van natuurbescherming in een bredere veranderende omgeving centraal. Het achterliggende doel is dan natuurbescherming bieden tegen haalbare maatschappelijke kosten en ecologisch gezien haalbare voorwaarden. De gerechtelijke uitspraken kunnen tot de argumentatie leiden dat (Europese) natuurregelgeving het natuurbelang dermate hard vastlegt dat dit knelpunten kan opleveren bij (tijdelijke) grote (maatschappelijke) veranderingen of uitdagingen. Grote veranderingen kunnen van tijdelijke maatschappelijke aard zijn, zoals een economische crisis. Veranderingen kunnen ook voortkomen uit grote maatschappelijke verschuivingen in het denken over natuur, of juist van een onomkeerbare lange geologische aard zijn, zoals klimaatverandering. Een veranderend klimaat kan tot situaties leiden waarbij de voorwaarden om specifieke habitattypen mogelijk te maken niet langer voorhanden zijn. Om (tijdelijk) passende ruimte te bieden, dan wel mee te kunnen bewegen met de lange termijn ontwikkelingen -zonder het natuurbelang te veronachtzamen- is het denkbaar dat over een aanpassbaardere vorm van natuurbescherming wordt nagedacht waarbij Europese richtlijnen niet tot knelpunten leiden.

4.3.1 Implicaties haalbare natuurbescherming

Recente nieuwsreportages over de maatschappelijke onrust rondom stikstof kunnen de indruk wekken dat de Europese Habitatrichtlijn maatschappelijke belangen in de weg staat. Dit kan maatschappelijke vragen oproepen over democratische soevereiniteit, en of Europese rechtspraak zo ver zou moeten gaan als het doen van uitspraken over individuele vergunningen die verleend zijn door democratisch gelegitimeerde nationale of decentrale overheidsinstanties. Deze vragen nemen niet weg dat een regel of rechtspraak ook -via democratische wegen- expliciet bedoeld kan zijn om specifieke maatschappelijke belangen in de weg te staan. Een Europese richtlijn kan een hoger of algemener doel dienen dat conflicteert met specifieke maatschappelijke belangen. Vaak kunnen dergelijke algemenere of 'publieke' doelen alleen via overheidsinterventies of wetgeving gegarandeerd worden (Teulings et al 2003). Het nadeel van sterk geïnstitutionaliseerde regels en wetgeving is vaak dat ze de flexibiliteit van het openbaarbestuur om met grote maatschappelijke veranderingen om te gaan in de weg kunnen staan (Gupta et al 2010). Wetgeving is over het algemeen een krachtige instrument in het waarborgen van publieke belangen, maar past zich over het algemeen ook langzaam aan, zeker in een complexe democratische context als die van de Europese Unie (Streeck and Thelen 2005).

Wanneer vanuit haalbaarheidsoogpunt een aanpasbare vorm van natuurbescherming wenselijk geacht is, dan heeft dat een aantal consequenties voor de beleidsstrategie om daar te komen. Om te beginnen zal gedefinieerd moeten worden wat een wenselijke vorm van aanpasbaarheid zou zijn. Gaat het om: 1) de mogelijkheid enkele aanpassingen aan de invulling van de richtlijn te kunnen doen, 2) de mogelijkheid (tijdelijk) van de richtlijn af te wijken zonder het risico op rechtszaken, of 3) het volledig anders vormgeven van de Habitatrichtlijn waardoor lidstaten veel meer vrijheid krijgen. Gegeven de aard van de Europese richtlijnen en institutionele veranderingsprocessen zal de eerste variant veel minder voeten in de aarde hebben dan de andere twee. Een volledige aanpassing zal een politiek proces vergen op Europees niveau waarbij het uiterst onwaarschijnlijk is dat dit tot aanpassingen van de Habitatrichtlijn zal leiden zolang er niet Europa-breed een politiek belang gevoeld wordt voor een dergelijke aanpassing.

Het werken aan een (tijdelijk) andere nationale invulling zal daarentegen binnen de huidige mogelijkheden van de Habitatrichtlijn passen. Als het over instandhoudingsdoelstellingen gaat van Natura 2000-gebieden dan kan Nederland daar zelfs zonder consultatie van de Europese Commissie over beslissen. De enige harde voorwaarde in de Habitatrichtlijn is dat natuur in Natura 2000-gebieden niet verslechtert ten opzicht van het jaar dat zij als zodanig zijn aangewezen. Er kan ook tijdelijk minder hard naar de gunstige staat van instandhouding worden toegewerkt, of er kan aan tussendoelen dan wel verschillende beleidsstrategieën gedacht worden. Het natuurdoel blijft het zelfde, de weg er naar toe kan verschillen, en het moment waarop de gunstige staat van instandhouding bereikt dient te worden is niet vastgelegd.

Als het over het aanpassen van de indeling van Natura 2000-gebieden gaat of het schrappen of aanwijzen van (andere) habitattypen, bijvoorbeeld in verband met een veranderd klimaat, dan vergt aanpasbaarheid bovenal een zeer doordachte strategie en wetenschappelijk goed onderbouwde argumentatie. Een dergelijke beleidsstrategie zal daardoor -afhankelijk van de ambitie- een lange tot zeer lange termijn vergen. Voorwaarde bij een dergelijke strategie om enige kans van slagen te hebben is dat onomstotelijk komt vast te staan dat doelen onhaalbaar zijn (geworden). Naast een wetenschappelijke onderbouwing zal een gedegen trackrecord wat betreft beleidsinspanningen om de doelen ook daadwerkelijk te willen halen behulpzaam zijn. Daarbij is het overigens de vraag in welke vorm een aanpasbaardere natuurbescherming iets oplevert voor vergunningverlening. Het ligt voor de hand dat er onder een Europees regime een vergunningplicht zal blijven bestaan, en door het bijvoorbeeld verplaatsen of aanpassen van Natura 2000-gebieden deze plicht mee verplaatst. Het is de vraag wat dit netto zou opleveren, en of het werken aan bijvoorbeeld wetenschappelijk

onderbouwde regionaal gedifferentieerde drempelwaarden niet veel meer perspectief biedt op een kortere termijn.

4.3.2 Conclusie: 'niet alles kan'

Concluderend kan gesteld worden dat er met het oog op de haalbaarheid van natuurbescherming reeds aanpasbaarheid in de Habitatrictlijn zit. Zoals met alle regelgeving zijn er daarnaast redenties waarom een Europese richtlijn niet met alle maatschappelijke belangen rekening kan houden. De richtlijn dient een algemener of publieker belang. Mocht meer aanpasbaarheid wenselijk geacht worden, dan vergt dat het ontwikkelen van een argumentatie richting de Europese Commissie die past in een bredere strategie. Daarvoor zal het opbouwen van een wetenschappelijke onderbouwing essentieel zijn. De bredere strategie zal naar verwachting moeten aantonen dat Nederland er alles aan gedaan heeft binnen de mogelijkheden die de Habitatrictlijn biedt, en dan nog is het de vraag wat Nederland in zijn eentje zou kunnen om de afweging tussen specifieke maatschappelijke belangen in Nederland en een Europees algemeen belang te veranderen.

4.4 Tussenconclusie langeretermijn implicaties

De implicaties die volgen uit drie geschetste doelformuleringen laten zien dat de doelformulering bepalend is voor het type beleid en de consequenties voor vergunningverlening. Dit leidt tot drie belangrijke tussenconclusies:

4.4.1 Verbreding doelformulering voorkomt fixatie en politisering

Een doelformulering die zich beperkt tot het reduceren van stikstofdeposities brengt het risico met zich mee tot een beleidsfixatie op stikstof en kritische depositiewaarden te leiden. Een fixatie op stikstof laat kansen liggen wat betreft het daadwerkelijk verbeteren van natuur, kan daarmee regionaal tot een zeer beperkt perspectief leiden voor vergunningverlening, kan bovendien tot verdere politisering leiden van modellen zoals AERIUS. Door de doelformulering te verbreden naar het 'verbeteren van natuurkwaliteit' sluit de beleidsstrategie beter aan bij de Habitatrictlijn, biedt deze een veel bredere waaier aan mogelijke beleidsmaatregelen om aan de Habitatrictlijn te voldoen, leidt dit naar verwachting tot meer natuurverbetering, en biedt -onder een aantal juridische en organisatorische voorwaarden- meer perspectief voor vergunningverlening en minder politieke druk op modelinstrumentarium.

4.4.2 Dalende trend stikstofuitstoot is langetermijngarantie voor economische activiteiten

Een verbreding van de doelformulering neemt niet weg dat het reduceren van stikstofdeposities via emissiereductie tot een aantal positieve (neven)effecten leidt die verder gaan dan Habitatrictlijn. Het gaat dan om luchtkwaliteit en volksgezondheid, maar ook in sommige gevallen over synergie met bijvoorbeeld CO₂-reductie. Afgezien van de bedenkingen bij een fixatie op stikstof en het centraal stellen van de kritische depositiewaarden, zijn er vier redenen waarom het zeer strategisch kan zijn om snel aan een dalende trend te werken in stikstofdeposities. Om te beginnen helpt het verminderen van stikstofdepositie bij het verbeteren van de natuur en het (op termijn) halen van de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden. Ten tweede, op de korte termijn is het reduceren van stikstofdepositie de enige manier om (mits juridisch houdbaar) ruimte te creëren voor vergunningverlening. Als derde levert het reduceren van stikstofdepositie ook op de langere termijn een bijdrage aan het halen van instandhoudingsdoelstellingen en biedt een dalende trend in stikstofdepositie voor een aantal Natura 2000-gebieden meer perspectief voor vergunningverlening; immers als een gebied zijn instandhoudingsdoelstellingen gehaald heeft is er onder voorwaarden meer depositie mogelijk. Tot slot is wellicht het meest acute argument om al op

korte termijn aan een dalende trend in stikstofdepositie te werken dat de Habitatrichtlijn lidstaten verplicht instandhoudings- en passende maatregelen te treffen als dat nodig is voor Natura 2000-gebieden. Op grond van deze bepalingen kan een lidstaat bij het uitblijven van een dalende trend in stikstofdeposities en een verslechtering van de kwaliteit van een gebied voor de rechter gedaagd worden om reeds onherroepelijk vergunde projecten alsnog te verbieden. Dit kan het geval zijn wanneer wetenschappelijk aangetoond kan worden dat de lidstaat onvoldoende instandhoudings- / passende maatregelen getroffen heeft om de verslechtering te stoppen (Backes 2019).

4.4.3 Omvattend ecologisch oordeel kan verband stikstof & natuur nuanceren

De wetenschappelijke onderbouwing loopt als een rode draad door zowel de Habitatrichtlijn als deze policy brief. De rode draad die door de Habitatrichtlijn loopt, leidt er toe dat het structureel organiseren van een wetenschappelijk onderbouwd omvattend ecologisch oordeel een van de voorwaarden zal zijn om vanuit een verbrede doelstelling het stikstofvraagstuk effectief te kunnen tackelen. Of het nu gaat over een juridisch houdbaar beleidsprogramma, een drempelwaarde, vergunningverlening, of het voorkomen van verdere politisering van het modelinstrumentarium, of het op termijn heronderhandelen van de implementatie van de Habitatrichtlijn met de Europese Commissie, een goed geïnstitutionaliseerde plek waar een wetenschappelijk onderbouwd omvattend ecologisch oordeel geveld kan worden kan hier aanzienlijk bij helpen. Een omvattend ecologisch oordeel kan per Natura 2000-gebied het gebiedsspecifieke oorzakelijk belang van stikstof voor natuur waar mogelijk nuanceren, en waar nodig een onderbouwing bieden voor nieuw beleid, dan wel voorstellen voor beleidsaanpassing.

Op basis van deze drie tussenconclusies schetsen we in het volgende en laatste deel van deze policy brief de mogelijke beleidsstrategieën waarlangs openingen te vinden zijn voor concreet beleid. Tot slot zullen we drie algemenere voorwaarden schetsen die van belang zijn om de openingen te kunnen materialiseren in effectief beleid op de middellange tot langere termijn en daarmee perspectief te bieden voor de verbetering van natuurkwaliteit en een versoepelde vergunningverlening.

5 Denkrichtingen en opmaten naar oplossingen

Zonder absolute antwoorden te willen geven over een onderwerp waarvan de complexiteit zich nog aan het ontvouwen is schetsen we op basis van de voorgaande analyse verschillende vindplaatsen voor sleutels tot een oplossing.

5.1 Vindplaatsen langs een stikstofmaatregelen-spoor

Welke doelformulering ook gekozen wordt, het nemen van maatregelen om stikstofdepositie (gebiedsspecifiek) te verminderen zal voor alle doelen van belang zijn. Er zijn twee overwegingen die aandacht verdienen om maatregelen vanuit meerdere perspectieven kansrijk te laten zijn.

5.1.1 Overweeg overheidsrol

De eerste overweging is welke rol de overheid wil spelen bij maatregelen voor welk (maatschappelijk) doel. Als het voldoen aan de instandhoudings- en verbeterdoelstellingen het doel is dan ligt het voor de hand dat de (decentrale) overheid in lijn met de Habitatrichtlijn zelf een interveniërende rol op zich neemt. Als versoepelde vergunningverlening het doel is wil dat niet zeggen dat directe overheidsinterventie door stikstofruimte te creëren -zoals bijvoorbeeld bij de recente noodmaatregelen is gedaan- de enige rol is die een overheid kan kiezen. Er kan ook gedacht worden aan rollen waarbij de overheid een meer faciliterende of coördinerende rol speelt. Dit zal ook effecten hebben op waar de kosten van de maatregelen neerslaan. Bij een faciliterende rol kan gedacht worden aan beleidsinstrumenten die handel in stikstofruimte versoepelen. Een voorwaarde zal zijn dat deze handel gebiedsspecifiek zal moeten zijn en dat het inzetten van verhandelde stikstofruimte altijd onderbouwd zal moeten worden in de 'passende beoordeling' om ook vergunningen mogelijk te maken. Wanneer vanwege beleidsambities -zoals ruimtelijke ordening of het reserveren van stikstofruimte voor projecten met een groot maatschappelijk belang- overheidscoördinatie gewenst is, kan gedacht worden aan instrumenten waarbij de overheid gebiedsspecifieke voorraden aan stikstofruimte beheert en deze gecoördineerd kan uitgeven. Voorwaarde is dat dit juridisch houdbaar is. In lijn hiermee kan ook aan door de overheid gecoördineerde (tijdelijke) gebiedsspecifieke drempelwaardes gedacht worden die bij een toename van het gebruik van de drempelwaarde om de zoveel tijd opnieuw bekeken worden. Omdat de stikstofproblematiek per provincie kan verschillen, en ook de politieke voorkeur per provincie kan verschillen, is het denkbaar dat binnen de ruimte die het decentrale natuurbeleid biedt er per provincie andere accenten gelegd worden in de rol die de provincies op zich nemen.

5.1.2 Zoek naar strategische meekoppelkansen

De tweede overweging is om stikstofmaatregelen op meerdere fronten verschil te laten maken. Maatregelen om stikstofdeposities te reduceren zullen naar verwachting niet goedkoop zijn. Het kan dan aanbevelingswaardig zijn om maatregelen zo te kiezen dat ze bijvoorbeeld ook bijdragen aan een reductie in CO₂, of dat financiële instrumenten om een reductie mogelijk te maken ook ten goede komen aan regionale economieën die relatief hard geraakt worden door de maatregelen om stikstofdeposities te reduceren. Bij het zoeken naar dergelijke meekoppelkansen ligt ook een kans coalities of deals te sluiten met de ons omringende landen die van ons stikstofdepositie ontvangen, en waarvan wij depositie ontvangen. Je zou kunnen denken aan gebiedsspecifieke grensoverschrijdende deals waarbij een reductie aan deze kant van de grens wordt uitgeruild tegen een reductie aan de andere kant van de grens. Dit zou aan beide kanten van de grens tot veel extra stikstofwinst kunnen leiden.

5.2 Vindplaatsen langs een politiek-maatschappelijk spoor

5.2.1 Werken aan structurele politieke keuzes

Een groot deel van de huidige stikstofsituatie als ook de politisering van de modellen zoals AERIUS vindt zijn oorsprong in decennia lang beleid dat weinig fundamenteel politieke debat kende over welke van een aantal conflicterende belangen in de leefomgeving prioriteit hadden. Dit beleid in de onderhoudssfeer (PBL 2018) zou doorbroken kunnen worden door de komende jaren een aantal structurele keuzes te gaan maken over hoe de leefomgeving ingericht zou moeten worden en welke belangen daarin waar prioriteit krijgen, en welke belangen niet. Een aantal maatschappelijke transities kan hierin wellicht een plek krijgen. De

belangrijke ruimtelijke dimensie van deze keuzes maakt dat een hernieuwd grondbeleid met bijvoorbeeld groundbanken dan wel grondfondsen een instrument kan zijn dat deze politieke keuze handen en voeten geeft. Ook kunnen deze instrumenten de politieke pijn op sommige plekken verzachten.

5.2.2 Overwegen van wetenschappelijke autoriteit

Om een omvattend ecologisch oordeel een stevige geïnstitutionaliseerde plek te geven die het oordeel ook autoriteit geeft bij beleid, vergunningverlening of rechtspraak kan een wettelijk geborgde wetenschappelijke autoriteit ingesteld kunnen worden. Een wetenschappelijke autoriteit zou de effecten van stikstof op gebiedsspecifieke habitattypen en natuurkwaliteit kunnen beoordelen in relatie tot de brede waaier aan andere causale effecten van natuurgerichte maatregelen en autonome ontwikkelingen op de gebiedsspecifieke habitattypen. De oordelen van deze commissie zouden dienend kunnen zijn aan beleid, vergunningverlening en aan de rechtspraak. Daarmee zou een wetenschappelijke autoriteit de focus kunnen verleggen van alleen stikstof naar stikstof in samenhang met een bredere set aan factoren die effect hebben op natuurkwaliteit. Vanzelfsprekend zal een model als AERIUS noodzakelijke input moeten leveren aan de wetenschappelijke autoriteit om de effecten van stikstof in deze bredere samenhang te kunnen beoordelen. Afhankelijk van de gekozen beleidsaanpak zou voor de uitwerking van de Habitatrichtlijn, de vergunningverlening rondom stikstof en eventuele rechtszaken een bredere, en locatie specifiekere oordeelsvorming beschikbaar kunnen komen die het belang van stikstof -waar mogelijk- zou kunnen nuanceren. Waar deze afweging eventueel al wetenschappelijk beschikbaar is zou de wetenschappelijke autoriteit deze afweging naar voren kunnen schuiven en wanneer van toepassing ook autoriteit mee kunnen geven. Dit wetenschappelijke oordeel met autoriteit zou het voor alle partijen in een rechtszaak makkelijker kunnen maken om voorbij de generieke internationale wetenschappelijke consensus rondom stikstof te kijken. Afhankelijk van de gekozen beleidsaanpak zal de taakuitvoering van een wetenschappelijke autoriteit er anders uit kunnen zien. Bij een programmatische aanpak kan een wetenschappelijke autoriteit centraal georganiseerd worden met per Natura 2000-gebied specifieke afdelingen, deskundigen, of rapportages. Ook kan een wetenschappelijke autoriteit in een dergelijke aanpak waken over de wetenschappelijke houdbaarheid van een eventuele (tijdelijke) drempelwaarde. Een dergelijke aanpak zal naar verwachting minder frequentere oordeelsvorming vergen in vergelijking met een aanpak waarbij de autoriteit aan oordeelsvorming moet doen voor afzonderlijke vergunningen.

Twee waarschuwingen zijn op zijn plaats bij het instellen van een dergelijke wetenschappelijke autoriteit: 1) De politiek-maatschappelijke druk op deze autoriteit zal op momenten zeer groot zijn, wat het belang illustreert van een zuivere, wettelijk geborgde en vastomlijnde rol voor deze autoriteit. 2) Wanneer een dergelijke autoriteit een meer agenderende rol op zich zou nemen, ontstaat er een risico op politisering van het werk van de autoriteit. Een autoriteit die zich beperkt tot het vellen van een omvattend ecologisch oordeel zal minder snel tot politisering leiden en kan daarmee beter in lijn met de Habitatrichtlijn dienend zijn aan de wetenschappelijke onderbouwing voor beleid, vergunningverlening en de eventuele maatschappelijke afweging die de rechter maakt op basis van de wet.

5.2.3 Werken aan draagvlak modelinstrumentarium

Zelfs wanneer fundamentele politieke keuzes zouden worden gemaakt, en een wetenschappelijke autoriteit een wettelijke plek zou krijgen, dan nog zal modelinstrumentarium naar verwachting noodzakelijk blijven voor beleid en vergunningverlening. Het draagvlak voor en vertrouwen in het modelinstrumentarium kan worden vergroot door belanghebbenden te betrekken bij de metingen die het model onderbouwen. Een stikstofakkoord met economische sectoren over meten, modelleren en monitoren van stikstofemissie en -depositie zou hier bij kunnen helpen. Zo zouden in een akkoord afspraken gemaakt kunnen worden over meettechnieken, kan transparantie geboden worden over de werking van het model, en kunnen ook afspraken gemaakt worden over het in overleg met belanghebbenden op te zetten meetnet.

5.3 Vindplaatsen langs een juridisch spoor

Het is van belang de vrijheidsgraden en risico's te verkennen die de nieuwe juridische realiteit met zich meebrengt. Zolang er geen processen gevoerd worden zal dit deels een hypothetisch karakter hebben, dan wel met behulp van vergelijkbare oudere zaken of vergelijkbare Europese zaken in andere landen onderbouwd dienen te worden. Wat uit de recente adviezen van de Raad van State naar voren komt, is dat het werken in de geest van de Habitatrictlijn van groot belang zal zijn. Met andere woorden, werk aan verbetering van de natuur, en werk aan een dalende trend in stikstofdepositie en de kans zal groter zijn dat een rechter in het voordeel van een vergunningverlening zal oordelen, mits ook deze goed wetenschappelijk onderbouwd is.

5.4 Vindplaatsen langs een argumentatie-spoor

Tot slot zijn er mogelijke sleutels te vinden langs een argumentatiespoor. Een dergelijk spoor is vooral van belang voor het eventueel vergroten van de aanpasbaarheid van natuurbescherming, mocht dat wenselijk geacht worden of nodig zijn. Voor een deel bestaat de aanpasbaarheid al binnen de Habitatrictlijn. Instandhoudingsdoelstellingen kunnen lidstaten zelf bijstellen zonder dit te hoeven voorleggen aan de Europese Commissie. Mocht er meer aanpasbaarheid gewenst zijn dan kan met het oog op de lange tot zeer lange termijn (eventueel in samenwerking met andere EU-landen) gebouwd worden aan een sterke en overtuigende wetenschappelijk geborgde argumentatie die nodig is om eventuele grote maatschappelijke veranderingen, of blijvende veranderingen in de omgeving -zoals een veranderend klimaat en het buiten bereik raken van natuurdoelen- een plek te geven in de implementatie van de Habitatrictlijn. Argumentatie is van belang voor de goedkeuring van dergelijke aanpassing door de Europese Commissie. Het verdient aanbeveling een dergelijk argumentatiespoor in te bedden in een bredere strategie die ook overtuigend laat zien dat Nederland zijn uiterste best heeft gedaan om binnen de mogelijkheden van de Habitatrictlijn de doelen te halen.

5.5 Voorwaarden voor samenhangend succes

Er zullen meerdere sleutels in samenhang nodig zijn. Zo zal het opbouwen van een succesvolle argumentatie richting de Europese Commissie zeer geholpen zijn met een zichtbaar trackrecord van betekenisvolle interventies langs het maatregelen-spoor. En zal het maatregelen-spoor zeer geholpen zijn met kansrijke vondsten langs het juridische spoor. Om de sleutels ook effect te laten hebben op het mogelijk maken van economische activiteiten die stikstof uitstoten, vergt het aanbeveling de sleutels in samenhang in te bedden. Hiervoor zijn op basis van wetenschappelijke literatuur drie voorwaarden aan te wijzen:

1. Een geloofwaardig langetermijnverhaal zal een voorwaarde zijn voor het gecoördineerd kunnen werken aan een breed gedragen doel. Het verdient aanbeveling een dergelijk verhaal niet over stikstof te laten gaan maar over een verbrede doelformulering, bijvoorbeeld 'verbeteren natuur'. Aanpasbare vormen van natuurbescherming kunnen hier eventueel met het oog op de zeer lange termijn een strategische plek in krijgen, mocht dat wenselijk geacht worden. Een langetermijnverhaal mag waar nodig ruimte laten voor interpretatie, maar moet wel expliciet zijn over ambities en de mechanismen waarlangs deze ambitie geloofwaardig gehaald kunnen worden. Met andere woorden om geloofwaardig te zijn zal een langetermijnverhaal een aantal onvermijdelijke ingrediënten moeten bevatten die de haalbaarheid onderbouwen. Gezien de bijdrage van de landbouwsector aan stikstofdepositie ligt een geloofwaardige argumentatie over hoe de landbouw kan transformeren naar een emissiearme(re) landbouw voor de hand als onderdeel van een breder langetermijnverhaal. Maar evenzo ligt een argumentatie over hoe mobiliteit verduurzaamd kan worden voor de

hand, en bijvoorbeeld een argumentatie over internationale samenwerking voor het reduceren van stikstofdepositie.

2. Een programmatische aanpak die zowel gebiedsgericht is als nationaal. Een programma biedt naar verwachting het platform dat de noodzakelijke coördinatie tussen verschillende overheden, actoren en bestuurslagen mogelijk maakt. Volgend op de voorwaarde van een geloofwaardig langetermijnverhaal zou het verbeteren van natuurkwaliteit het centrale thema kunnen zijn van een dergelijk programma. Het ligt voor de hand dat het huidige decentrale natuurbeleid een belangrijk richtsnoer zal zijn voor een programmatische aanpak. Wanneer in het licht van de huidige problematiek hydrologische maatregelen ter verbetering van natuur nadrukkelijker op de agenda van een programmatische aanpak komen, zal een programma ook nadrukkelijker de afstemming moeten gaan zoeken met waterschappen. Hetzelfde geldt voor beheersorganisaties en grondeigenaren wanneer de huidige problematiek tot een nadrukkelijker grondbeleid zou leiden om beleidskeuzes te faciliteren. Het ligt eveneens voor de hand een dergelijke programmatische aanpak in te passen in de mogelijkheden van de Omgevingswet en de omgevingsvisies. Naast de focus op natuur kan in gebiedsgerichte programma's aan dalende trends gewerkt worden van de voor Natura 2000-gebied specifieke stikstofdeposities. Eventueel zou in een gebiedsgericht programma een (tijdelijke) drempelwaarde kunnen worden afgesproken, te borgen en bewaken door de eerder voorgestelde wetenschappelijke autoriteit.
3. Een institutionalisering van een programma met een geformaliseerde focus op natuur. Een institutionalisering zal de benodigde borging geven om ook daadwerkelijk effectief te kunnen zijn en stabiliteit te kunnen bieden. Deels bestaat deze institutionalisering al binnen de Wet Natuurbescherming, maar deels zal deze inbedding ook afhankelijk van de gekozen beleidsaanpak moeten vormkrijgen. Ook hier dient rekening gehouden te worden met de mogelijkheden van, en voorwaarden voor aansluiting bij de Omgevingswet. Een wettelijke borging van de rol, taakomschrijving en positie van een wetenschappelijke autoriteit zou binnen deze institutionalisering een belangrijk onderdeel kunnen zijn, mocht een wetenschappelijke autoriteit wenselijk geacht worden.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Verbrede doelformulering biedt meer perspectief

De belangrijkste conclusie van deze policy brief is dat wanneer de overheid een wenkend perspectief wil bieden voor zowel natuur als vergunningverlening, zij er goed aan doet de doelformulering breder te kiezen dan louter het reduceren van stikstofdepositie. Het ligt voor de hand de doelformulering te verbreden tot 'het verbeteren van natuur'. Een verbrede doelformulering biedt meer perspectief voor zowel het verbeteren van de natuurkwaliteit, het daarmee halen van de doelen die gesteld zijn in de Habitatrictlijn, als het onder voorwaarden vergunnen van economische activiteiten die stikstof uitstoten. Wanneer de overheid zich fixeert op een reductie in stikstofdepositie en de bijbehorende zogenoemde kritische depositiewaarden een centrale rol gaan spelen, dan riskeert zij op termijn een weinig perspectiefvolle beleidsroute en een ondermijning van het draagvlak voor natuurbeheer. Bovendien zal een fixatie op stikstof de opgetreden politisering van modelinstrumentarium als AERIUS naar verwachting niet oplossen.

6.2 Werken aan dalende stikstoftrend is belangrijk

Een tweede belangrijke conclusie is dat een verbreding van de doelformulering niet wegneemt dat er zwaarwegende redenen zijn om aan een dalende trend in stikstofdeposities te werken. Om te beginnen helpt het verminderen van stikstofdepositie bij het verbeteren van de natuur en het (op termijn) halen van instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden. Ten tweede is het reduceren van stikstofdepositie op korte termijn de enige manier om (mits juridisch houdbaar) ruimte te creëren voor vergunningverlening. Ten derde zal een dalende trend in stikstofdepositie ook op lange termijn meer perspectief bieden voor vergunningverlening rond een aantal Natura 2000-gebieden. Als vierde kan het op grond van de Habitatrictlijn zo zijn dat bij het uitblijven van een dalende trend in stikstofdeposities een lidstaat voor de rechter gedaagd wordt en reeds onherroepelijk vergunde projecten alsnog moet verbieden omdat wetenschappelijk aangetoond kan worden dat de lidstaat onvoldoende maatregelen getroffen heeft voor het reduceren van stikstofdepositie. Naast deze wellicht meest acute reden om aan een dalende trend te werken kan het reduceren van stikstofemissie interessante synergieën opleveren met andere maatschappelijke opgaven zoals CO₂-reductie, en draagt het bij aan schonere lucht en daarmee de volksgezondheid.

6.3 Omvattend ecologisch oordeel helpt de praktijk

De derde belangrijke conclusie volgt uit het belang van de wetenschappelijke onderbouwing die als een rode draad door de Habitatrictlijn loopt. De nadruk op een wetenschappelijke onderbouwing bij het bepalen van schade voor natuur heeft er voor gezorgd dat stikstof een belangrijke plek heeft gekregen bij de invulling van de Habitatrictlijn, bij vergunningverlening en bij de rechtszaken die op basis van de Habitatrictlijn gevoerd zijn. Dat stikstof zo'n prominente plek heeft gekregen komt door het wetenschappelijke gewicht van de internationale wetenschappelijke consensus die bestaat over de risico's die verhoogde stikstofconcentraties met zich mee brengen voor stikstofgevoelige natuur. Zoals hiervoor aangegeven ligt die relatie in specifieke Natura 2000-gebieden genuanceerder en biedt deze -in theorie- ruimte voor het verbeteren van natuur zonder het beleid te fixeren op stikstof. Om deze genuanceerde benadering ook in de praktijk juridisch houdbaar te maken, vergt dit een wetenschappelijk onderbouwd 'omvattend ecologisch oordeel'. Of het nu gaat over een juridisch houdbaar beleidsprogramma, een drempelwaarde, vergunningverlening, of het voorkomen van verdere politisering van modelinstrumentarium zoals AERIUS, de introductie van een goed geïnstitutionaliseerde plek waar een wetenschappelijk onderbouwd omvattend ecologisch oordeel geveld kan worden zal aanzienlijk helpen bij het nuanceren van het Natura2000 gebiedsspecifieke oorzakelijk belang van stikstof voor natuur. Overigens kan deze gebiedsspecifieke nuance ook betekenen dat voor specifieke Natura 2000-gebieden stikstofmaatregelen noodzakelijk blijven voor het verbeteren van de natuur.

6.4 Vindplaatsen voor sleutels, voorwaarden voor succes

Zonder overhaast conclusies te willen trekken over beleidsmaatregelen terwijl de complexiteit van het stikstofvraagstuk zich nog aan het ontvouwen is, willen we een viertal sporen benoemen waarlangs concrete openingen, bouwstenen of sleutels te vinden zijn voor een eventuele beleidsaanpak. Het zijn elementen die in samenhang tot wegen naar een wenkend perspectief kunnen leiden. Met een wenkend perspectief doelen we op zowel het onder voorwaarden mogelijk maken van vergunningverlening voor activiteiten die stikstof uitstoten, als de verbetering van natuurkwaliteit en het daarmee halen van de doelen van de Habitatrictlijn.

6.4.1 Vindplaatsen langs een stikstofmaatregelen-spoor

Het nemen van maatregelen om stikstofdepositie (gebiedsspecifiek) te verminderen zal meerdere doelen dienen. Er zijn twee overwegingen die aandacht verdienen om maatregelen vanuit meerdere perspectieven 'kansrijk' te laten zijn. De eerste overweging is welke rol de overheid wil spelen. Dit betreft zowel het Rijk als de provincies. Er kan gedacht worden aan rollen waarbij de overheid een meer faciliterende of coördinerende rol speelt, of zelf meer interveniërend is in het terugdringen van stikstofdepositie dan wel creëren van stikstofruimte voor vergunningen. Deze overweging zal ook effecten hebben op waar de kosten van de maatregelen neerslaan. Omdat de problematiek per provincie kan verschillen en ook de politieke voorkeur per provincie kan verschillen, is het denkbaar dat binnen de ruimte die het decentrale natuurbeleid biedt er per provincie andere accenten gelegd worden in de rol die de provincies op zich nemen. De tweede overweging is om maatregelen op meerdere fronten verschil te laten maken. Het kan dan aanbevelingswaardig zijn om maatregelen zo te kiezen dat ze bijvoorbeeld ook bijdragen aan de energietransitie of het klimaatbeleid. Bij het zoeken naar dergelijke meekoppelkansen ligt ook een kans deals te sluiten met de ons omringende landen. Je zou kunnen denken aan gebiedsspecifieke grensoverschrijdende deals die aan beide kanten van de grens tot veel extra stikstofdepositiewinst kunnen leiden.

6.4.2 Vindplaatsen langs een politiek-maatschappelijk spoor

Werken aan structurele politieke keuzes

Een deel van zowel de huidige stikstofsituatie als de politisering van de modellen zoals AERIUS vindt zijn oorsprong in decennia zonder veel fundamenteel politieke debat over welke van een aantal conflicterende belangen in de leefomgeving prioriteit hebben. Dit zogeheten beleid in de onderhoudssfeer (PBL 2018) zou doorbroken kunnen worden door de komende jaren een aantal fundamentele keuzes te maken over de inrichting van de leefomgeving en over welke belangen daarin waar prioriteit krijgen. Een aantal maatschappelijke transitieën kan hierin een plek krijgen.

Wetenschappelijke autoriteit geeft 'omvattend ecologisch oordeel' gewicht

Een wettelijk geborgde 'wetenschappelijke autoriteit' kan een omvattend ecologisch oordeel gewicht geven. De autoriteit zou de effecten van stikstof op gebiedsspecifieke habitattypen en natuurkwaliteit kunnen beoordelen in relatie tot de brede waaier aan andere causale effecten van natuurgerichte maatregelen en autonome ontwikkelingen op de natuurkwaliteit. De oordelen van deze autoriteit zouden dienend kunnen zijn aan beleid, vergunningverlening en aan de rechtspraak. De concrete invulling van deze taak zal afhangen van de gekozen beleidsaanpak. Zo zal een programmatische aanpak met (tijdelijke) drempelwaarden naar verwachting om veel minder frequentere oordeelsvorming vragen dan een niet-programmatische beleidsaanpak.

Werken aan draagvlak modelinstrumentarium

Zelfs wanneer fundamentele politieke keuzes zouden worden gemaakt, en een wetenschappelijke autoriteit een wettelijke plek zou krijgen, dan nog zal modelinstrumentarium naar verwachting noodzakelijk blijven voor beleid en vergunningverlening. Het draagvlak voor en vertrouwen in het modelinstrumentarium kan worden vergroot door belanghebbenden te betrekken bij de metingen die het model onderbouwen. Een stikstofakkoord met economische sectoren over meten, modelleren en monitoren van stikstofemissie en -depositie zou hier bij kunnen helpen. Zo zouden in een akkoord afspraken gemaakt kunnen worden over meettechnieken, kan transparantie geboden worden over de werking van het model, en kunnen ook afspraken gemaakt worden over het in overleg met belanghebbenden op te zetten meetnet.

6.4.3 Vindplaatsen langs een argumentatie spoor

Tot slot zijn er mogelijke sleutels te vinden langs een argumentatiespoor. Een dergelijk spoor is vooral van belang voor het op de zeer lange termijn eventueel vergroten van de aanpasbaarheid van natuurbescherming, mocht dat wenselijk geacht worden. Langs dit spoor kan (eventueel in samenwerking met andere EU-landen) gebouwd worden aan een sterke en overtuigende wetenschappelijk geborgde argumentatie die nodig is om eventuele grote maatschappelijke veranderingen, of blijvende veranderingen in de omgeving -zoals een veranderend klimaat- een plek te geven in de toepassing van de Habitatrichtlijn. Argumentatie is van belang voor de goedkeuring van dergelijke aanpassingen door de Europese Commissie.

6.4.4 Voorwaarden voor succes

Bovenstaande vindplaatsen voor sleutels kunnen uitsluitend *in samenhang* helpen om het stikstofvraagstuk in oplosbare en hanteerbare problemen te formuleren. Een sterke argumentatie richting de Europese Commissie kan niet zonder geloofwaardige trackrecord wat betreft stikstofreducerende maatregelen, en maatregelen -hoe slim ook- winnen aan draagvlak via een politiek-maatschappelijk spoor. Er zijn tot slot drie voorwaarden om sleutels in samenhang succesvol te laten zijn: 1) Een geloofwaardig langetermijnverhaal dat expliciet aandacht schenkt aan enkele pijnlijke sectorale transitieën die onvermijdelijk zullen zijn. Gezien de orden van grootten wat betreft bijdragen aan stikstofdepositie valt hierbij in elk geval te denken aan de landbouw. 2) Een programmatische aanpak op zowel landelijk als regionaal niveau die het verbeteren van natuurkwaliteit als hoofddoel heeft, maar ook de uitvoering van gebiedsspecifieke stikstofstrategieën bevat. Gezien de verschillende plekken binnen het Huis van Thorbecke waar de verantwoordelijkheden belegd zijn voor de mogelijk te nemen maatregelen voor het verbeteren van de natuur zal de *governance* van de maatregelen een specifieke plek moeten krijgen in deze programmatische aanpak. 3) Bij een dergelijke programmatische aanpak past een stevige institutionele inbedding. Deels bestaat deze inbedding voor een programmatische aanpak al binnen de Wet Natuurbescherming, maar deels zal deze inbedding ook afhankelijk van de gekozen beleidsaanpak moeten vormkrijgen. Een wettelijke borging van de rol, taakomschrijving en positie van een wetenschappelijke autoriteit zou daarbij een belangrijk onderdeel kunnen zijn, mocht een wetenschappelijke autoriteit wenselijk geacht worden.

7 Referenties

Backes C. W. 2019 Intrekking onherroepelijke Wnb-vergunning. Maatregelen om te zorgen dat de kwaliteit van natuurlijke habitats en habitats van soorten in Natura 2000-gebieden niet verslechtert. Milieu en Recht 46 nr 10

Bobbink R and Hettelingh JP, (eds.) (2011) Review and revision of empirical critical loads and dose-response relationships, Coordination Centre for Effects, National Institute for Public Health and the Environment (RIVM), www.rivm.nl/cce.

Breemen, N. van, P.A. Burrough, E.J. Velthorst, H.F. van Dobben, T. de Wit, T.B. Ridder en H.F.R. Reijnders, (1982). Soil acidification from atmospheric ammonium sulphate in forest canopy throughfall. *Nature* 299, 548-550. <http://www.nature.com/nature/journal/v299/n5883/abs/299548a0.html>

Bundesverwaltungsgericht 15 Mai 2019 Bundesverwaltungsgericht 15 Mai 2019, BVerwG 7 C 27.17 (Trianel), ECLI:DE:BVerwG:2019:150519U7C27.17.0.

Commissie Remkes, 2019. Niet alles kan. Eerste advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek. Aanbevelingen voor korte termijn.

Dobben, H.F. van; Bobbink, R.; Bal, D.; Hinsberg, A. van (2012) Overzicht van kritische de-
postiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000-
gebieden. Alterra (Alterra-rapport 2397) - 68

Dobben, van, H.F., A. van Hinsberg, E.P.A.G. Schouwenberg, M. Jansen, J.P. Mol-Dijkstra,
H.J.J. Wieggers, J. Kros en W. de Vries, 2006. Simulation of Critical Loads for Nitrogen for
Terrestrial Plant Communities in The Netherlands. *Ecosystems* (2006) 9: 32-45.

Gupta, J., Termeer, C., Klostermann, J., Meijerink, S., Van Den Brink, M., Jong, P., ... &
Bergsma, E. (2010). The adaptive capacity wheel: a method to assess the inherent charac-
teristics of institutions to enable the adaptive capacity of society. *Environmental Science &
Policy*, 13(6), 459-471.

Guston, D. (2001). Boundary Organizations in Environmental Policy and Science: An Intro-
duction. *Science Technology and Human Values*, 26(4), 399-408.
<https://doi.org/10.1177/016224390102600401>

Kaderrichtlijn Water (2000) Kaderrichtlijn Water. Richtlijn 2000/60/EG van het Europese Par-
lement en de Raad tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betref-
fende het waterbeleid. Brussel.

National Emission Ceilings (2001) Richtlijn 2001/81/EG van het Europees Parlement en de
Raad van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreini-
gende stoffen (NEC-richtlijn). Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen L 309/22.

Nitraat richtlijn 1991. Richtlijn 91/676/EEG inzake de bescherming van water tegen veront-
reiniging door nitraten uit agrarische bronnen (nitraat richtlijn). Publicatieblad van de Euro-
pese Gemeenschappen L 375/34

Ostrom, E. (1990). *Governing the commons*. Cambridge University Press.

PBL 2014. Folkert, R. et al. (2014), *Beoordeling programmatische Aanpak Stikstof*. De ver-
wachte effecten voor natuur en vergunningverlening, Den Haag: PBL.

PBL (2017), *Potentiële bijdrage van provinciaal natuurbeleid aan Europese biodiversiteits-
doelen. Achtergrondrapport lerende evaluatie van het Natuurpact*, Den Haag: PBL.

PBL (2018), *Naar een wenkend perspectief voor de Nederlandse landbouw. Voorwaarden
voor verandering*. Den Haag: PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Sarewitz, D. (2004). How science makes environmental controversies worse. *Environmental
science & policy*, 7(5), 385-403.

Streeck, W. and Thelen, K.A. (eds) (2005) *Beyond continuity: Institutional change in ad-
vanced political economies*. *Advanced Political Economies Oxford*: Oxford University Press,
2005

Sutton, Mark & Oenema, Oene & Erisman, Jan Willem & Leip, Adrian & Grinsven, Hans &
Winiwarter, Wilfried. (2011). Too much of a good thing. *Nature*. 472. 159-61.
10.1038/472159a.

Tegner Anker, H., Backes, Ch.W, Baaner, L., Keessen, A.M. & Möckel, S., 'Natura 2000 and
the regulation of agricultural ammonia emissions', *JEEPL* 2019; zie ook Ch.W. Backes, M.M.
Kaajan, Juridische randvoorwaarden voor een drempelwaarde voor Natura 2000-gebieden.

Teulings C.N., Bovenberg, A.L., & Dalen, H.P. van (2003). *De calculus van het publieke be-
lang*. Den Haag: Kenniscentrum Ordeningsvraagstukken

WUR, (in prep) *Rapportage over hoger doelbereik op basis van gegevens uit Nederlandse
rapportages over Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn*.

LNV (2019). NL Artikel 17- (<https://cdr.eionet.europa.eu/nl/eu/art17/>) en NL artikel 12-
rapportages (<https://cdr.eionet.europa.eu/nl/eu/art12/>)