



# STIKSTOF: RUIMTE VOOR PERSPECTIEF

Hoe ruimtelijke beleidsstrategieën kunnen bijdragen aan natuurkwaliteit, vergemakkelijking van vergunningverlening inzake de Habitatrictlijn, en oplossingen voor andere maatschappelijke opgaven

## **Notitie**

**Martijn Vink, Leo Pols en Frank van Dam**

**24 april 2020**

PBL

## **Colofon**

### **Stikstof: Ruimte voor perspectief**

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 2020

PBL-publicatienummer: 4099

## **Contact**

[martijn.vink@pbl.nl](mailto:martijn.vink@pbl.nl)

## **Auteurs**

Martijn Vink, Leo Pols, Frank van Dam

## **Redactie figuren**

Beeldredactie PBL

## **Eindredactie en productie**

Uitgeverij PBL

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Vink, M. Pols, L. Dam, F van. (2020), Stikstof: Ruimte voor 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

## BEVINDINGEN

Vergunningverlening stikstof gebaat bij ruimtelijk beleid	4
Drie meekoppelende ruimtelijke strategieën	4
Beleidsinstrumenten die de strategieën mogelijk maken	5
Voorwaarden voor effectieve ruimtelijke strategieën	6

## VERDIEPING

<b>1 Ruimtelijk beleid: perspectief voor vergunningverlening én natuurkwaliteit</b>	<b>7</b>
1.1 Europese Habitatrichtlijn vraagt om natuurkwaliteit	8
1.2 Stikstof is één van de knoppen	8
1.3 Wetenschappelijke autoriteit biedt meer juridische zekerheid	9
1.4 Ruimtelijke strategie biedt concreet perspectief	10
<b>2 Drie ruimtelijke strategieën</b>	<b>10</b>
2.1 Verbetering van de natuurcondities via vergroting leefgebied voor planten- en diersoorten	10
2.2 Reduceren en/of verplaatsen van stikstofuitstoot	15
2.3 Meekoppelende maatschappelijke opgaven	16
<b>3 Strategieën verbonden</b>	<b>17</b>
3.1 Landschap als verbindend narratief	18
<b>4 Instrumentarium</b>	<b>18</b>
4.1 Een gecoördineerde (programmatische) aanpak	19
4.2 Actiever grondbeleid	20
4.3 Wettelijke instrumenten voor het uitruilen van grond	20
4.3.1 Benutting van omgevingswet- en regelgeving (de Omgevingswet)	20
<b>5 Voorwaarden</b>	<b>22</b>
5.1 Een richtinggevend lange termijn verhaal	22
5.2 Borging van overheidsrollen en instrumenten	22
5.3 Gebiedspecifieke integrale wetenschappelijke onderbouwing	23

# BEVINDINGEN

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 (PAS). In december 2019 publiceerde het PBL de policybrief Stikstof in perspectief (Vink en Van Hinsberg 2019) waarin het PBL uiteenzet dat een beleidsfocus die uitsluitend gericht is op stikstofreductie en de zogenoemde 'kritische depositiewaarden', een beperkt perspectief biedt voor vergunningverlening en natuurherstel. Een focus op het verbeteren van natuurkwaliteit via een breder palet aan maatregelen, zoals het verhogen van de grondwaterstand of het vergroten van leefgebied voor planten- en diersoorten, biedt daarentegen meer vooruitzicht voor zowel natuurkwaliteit als vergunningverlening. Werken aan een dalende trend in stikstofdepositie blijft daarbij tegelijkertijd noodzakelijk. In november 2019 publiceerde het PBL het rapport 'Zorg voor Landschap' dat landschap agendeerde in het kader van de nieuwe Omgevingswet en de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). Naar aanleiding van deze twee PBL-publicaties heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het PBL gevraagd te reflecteren op de mogelijke raakvlakken tussen een perspectievolle aanpak van het stikstofissue en ruimtelijk beleid dat rekening houdt met onder andere landschap.

In antwoord op het verzoek van het ministerie van BZK belicht deze notitie op hoofdlijnen de wijze waarop ruimtelijke beleidsstrategieën kunnen bijdragen aan natuurkwaliteit en het vergemakkelijken van vergunningverlening inzake de Habitatrichtlijn. Daarnaast schetst de notitie hoe deze ruimtelijke strategieën tevens bijdragen kunnen leveren aan oplossingen voor grote maatschappelijke opgaven zoals landschap, en hoe dit raakt aan de nieuwe Omgevingswet. De notitie schetst geen concrete maatregelenpakketten of uitgebreide sturingsvarianten en maakt geen gekwantificeerde analyse van de kosten van ruimtelijke maatregelen. Wel zullen waar mogelijk de orden van grootten geschetst worden van de stikstofproblematiek en de bijdragen van maatregelen. Ook zal aangegeven worden waar vanwege welke redenen hoge kosten te verwachten zijn. Op basis van de twee onderliggende rapporten zullen tevens mogelijke beleidsinstrumenten worden geschetst, alsmede de voorwaarden voor een kansrijke sturingsstrategie.

## Vergunningverlening stikstof gebaat bij ruimtelijk beleid

Ruimtelijke ordeningsbeleid kan in potentie bijdragen aan het vergroten van de natuurkwaliteit, en biedt daarmee een bijdrage aan een uitweg uit het stikstofvraagstuk. Bovendien biedt een ruimtelijke benadering meekoppelkansen voor het werken aan een dalende trend in stikstofdepositie én voor maatschappelijke vraagstukken als klimaatadaptatie, woningbouw, bodemdaling, duurzame energieopwekking en landschap. De notitie schetst drie meekoppelende strategieën.

## Drie meekoppelende ruimtelijke strategieën

1. De eerste ruimtelijke strategie richt zich op het verbeteren van de natuurkwaliteit door het leefgebied voor planten- en diersoorten te vergroten. De strategie doet dit via het creëren van extra natuurareaal, het vergroten van de samenhang tussen natuurgebieden, en/of het extensiveren dan wel zeer emissiearm maken van landbouw rond natuurgebieden. Deze strategie biedt in zijn algemeenheid meer perspectief voor het verbeteren van de natuurkwaliteit – en daarmee het vergemakkelijken van vergunningverlening – dan het uitsluitend focussen op reductie van stikstofdepositie. Vanuit de doelen van de Europese Habitatrichtlijn gedacht, zou 150.000 hectare extra natuur of

extensief gebruikte landbouwgrond op de lange termijn een grote bijdrage kunnen leveren aan het binnen bereik kunnen brengen van de Nederlandse natuurdoelen. Extra natuur en extensivering van landbouwactiviteiten zou geleidelijk de vergunningverlening rondom stikstof kunnen vergemakkelijken. Omdat 150.000 hectare een zeer aanzienlijke hoeveelheid is – overeenkomstig het oppervlak van de provincie Utrecht – kan de komende decennia ook aan een uitbreiding worden gedacht van 50.000 ha bovenop de 80.000 ha die reeds op basis van het Natuurpact wordt gerealiseerd. Voor vergemakkelijking van de vergunningverlening is het ook van belang dat de overheid voldoende inspanning levert om de natuurkwaliteit in bestaande natuurgebieden niet te laten verslechteren. De termijn waarop de doelen van de Habitatrichtlijn moeten worden gehaald is niet gedefinieerd, wat ruimte biedt bij het uitwerken van een strategie.

2. De tweede ruimtelijke strategie richt zich op het verplaatsen of beëindigen van stikstof uitstotende bronnen om gebiedspecifieke depositie-knelpunten op te lossen. Deze strategie kan meekoppelen met de eerste strategie, maar zal als meekoppelende strategie naar verwachting niet automatisch zeer omvangrijke gebiedspecifieke reducties in stikstofdepositie opleveren. Omvangrijke reducties in stikstofdepositie vergen een omvangrijk gericht bronbeleid. Door het verplaatsen of beëindigen van bronnen kan overigens wél ruimte vrijkomen die kan worden ingezet voor natuur, aanpassing aan de effecten van klimaatverandering, het tegengaan van bodemdaling en voor andere maatschappelijke opgaven met een ruimtelijke component.
3. De derde ruimtelijke strategie is het ruimtelijk laten meekoppelen van maatschappelijke opgaven zoals klimaatadaptatie en -mitigatie, woningbouw, bodemdaling, duurzame energieopwekking en landschap.

## Beleidsinstrumenten die de strategieën mogelijk maken

Zowel de huidige Wet ruimtelijke ordening als de nieuwe Omgevingswet bieden juridische instrumenten om centraal dan wel decentraal te sturen in de richting van de genoemde strategieën. Het is echter de vraag hoe deze juridische afdwingbaarheid het decentraal draagvlak voor ruimtelijke maatregelen zal beïnvloeden. Centraal dan wel decentraal maatregelen juridisch afdwingen bij provincies of gemeentes wil niet zeggen dat de maatregel strookt met provinciale dan wel gemeentelijke visies of ambities. Bovendien kan het afdwingen van maatregelen weinig ruimte laten voor overleg of onderhandeling, wat tot gebrek aan draagvlak kan leiden bij decentrale overheden. De genoemde strategieën zullen daarom zijn gebaat bij ontwikkelgerichte instrumenten die centraal beschikbaar kunnen worden gesteld en decentraal worden ingezet. Te denken valt aan groundbanken of grondfondsen die decentrale mogelijkheden om ruimtelijk beleid te voeren kunnen vergemakkelijken. Omdat de stikstof- en natuuropgaves en andere opgaves – zoals woningbouw en bodemdaling – ongelijk verdeeld zijn over de provincies kan, middels centraal beschikbaar gestelde instrumenten, de centrale overheid ervoor zorgen dat eventuele grondverwaarding in de ene provincie ten goede kan komen aan de afwaardering van grond ten bate van natuur en andere maatschappelijke opgaven met een ruimtelijke dimensie, in andere provincies. Daarbij kan een (regio specifieke) programmatische aanpak het institutionele platform vormen waarop verschillende (decentrale) overheden kunnen overleggen en onderhandelen over te nemen maatregelen. De Wet natuurbescherming biedt de mogelijkheid van een programmatische aanpak -zoals ook het PAS als programmatische aanpak onder de Wnb hing. Bovendien biedt de Omgevingswet de mogelijkheid van een programmatische aanpak die ontwikkelingsruimte creëert (voor de regio) via samenhangende activiteiten en maatregelen in een gebied waar doelstellingen voor de fysieke leefomgeving onder druk staan.

## Voorwaarden voor effectieve ruimtelijke strategieën

Onder de volgende voorwaarden kunnen de drie genoemde strategieën kans van slagen hebben:

1. Een realistische ruimtelijke lange termijn visie die voldoende regio specifieke richting geeft maar tevens ruimte laat voor bijsturing. Een dergelijke visie kan onderdeel zijn van een Nationale Omgevingsvisie (NOVI) en worden uitgewerkt in een Provinciale Omgevingsvisie (POVI). Het is van belang dat deze ruimtelijk lange termijn visie tevens aandacht heeft voor grote verandertrajecten die binnen specifieke sectoren voorwaardelijk zullen zijn voor het halen van de doelen van de Habitatrichtlijn. Verandertrajecten die veelal decentraal zullen moeten worden uitgevoerd. Een dergelijke visie kan een belangrijk uitgangspunt vormen bij het interbestuurlijke overleg over hoe kosten, baten en maatschappelijke pijn zullen worden verdeeld.
2. Een heldere institutionele borging van strategieën met bijpassend instrumentarium en afgesproken centrale en decentrale verantwoordelijkheden zal van belang zijn voor het daadwerkelijk kunnen uitvoeren van een ruimtelijke strategie.
3. In het licht van de Habitatrichtlijn staat of valt het effect van bovengenoemde ruimtelijke aanpak op vergunningverlening met het beschikbaar komen van een integrale gezaghebbende wetenschappelijke onderbouwing van de ecologie en de maatregelen per Natura 2000-gebied. De Habitatrichtlijn vraagt om deze onderbouwing voor beleid en vergunningverlening. Om juridische zekerheid te bieden, en om te voorkomen dat rechtspraak over dure ruimtelijke maatregelen uitmondt in een strijd tussen (wetenschappelijke) rapporten over drukfactoren op natuurkwaliteit, zal een in te stellen wetenschappelijke autoriteit de gezaghebbende kunnen bieden waar de Habitatrichtlijn om vraagt.

# 1 Ruimtelijk beleid: perspectief voor vergunningverlening én natuurkwaliteit

Na de recente uitspraken van het Europees Hof en de Raad van State over het Programma Aanpak Stikstof (PAS) is vergunningverlening voor stikstof emitterende activiteiten lastiger geworden. Op basis van de Europese Habitatrichtlijn hebben beide uitspraken de argumentatie voor vergunningverlening die volgde uit het PAS als onrechtmatig verklaard. De overheid heeft zich de maatschappelijke problematiek die hier uit volgde aangetrokken en heeft stikstof-reducerende maatregelen genomen. Op korte termijn zijn maatregelen die stikstof reduceren de enige serieuze mogelijkheid om meer ruimte te creëren voor nieuwe vergunningen – mits dit juridisch houdbaar zal blijken. In december 2019 publiceerde het PBL de policy-brief 'Stikstof in perspectief' (Vink & Van Hinsberg 2019) waarin het PBL uiteenzet dat de omvang van de overschrijdingen van de zogenoemde habitat specifieke 'kritische depositiewaarden' er voor zorgt dat voor een aantal gebieden in Nederland voor de lange termijn een focus op uitsluitend stikstof-reducerende maatregelen een zeer beperkt perspectief biedt voor vergunningverlening. Met andere woorden, wanneer de wetenschappelijk vastgestelde normen voor stikstof als enige en absolute uitgangspunt gekozen worden voor een route om de natuur te verbeteren, dan zien we door de oogharen heen dat in grote gebieden van Nederland grofweg geen activiteiten, zoals bijvoorbeeld huidige vormen van landbouw, meer mogelijk zullen zijn<sup>1</sup>. Vervolgens heeft het PBL laten zien dat een focus op het verbeteren van natuurkwaliteit via een breder palet aan maatregelen, zoals het verhogen van de grondwaterstand of het vergroten van het leefgebied voor planten- en diersoorten, meer perspectief biedt voor zowel natuurkwaliteit en als vergunningverlening. Het tegelijkertijd werken aan een dalende trend in stikstofdepositie blijft daarbij noodzakelijk (Vink & van Hinsberg, 2019).

In november 2019 publiceerde het PBL het rapport 'Zorg voor landschap' dat landschap agendeert als thema in het kader van de nieuwe Omgevingswet en de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) en Provinciale Omgevingsvisies (POVI's). Naar aanleiding van deze twee PBL publicaties heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het PBL gevraagd te reflecteren op de mogelijke raakvlakken tussen een perspectiefvolle aanpak van het stikstofissue en ruimtelijk beleid dat rekening houdt met onder andere landschap. In antwoord op deze vraag belicht deze notitie op hoofdlijnen de wijze waarop ruimtelijke beleidsstrategieën kunnen bijdragen aan natuurkwaliteit en het vergemakkelijken van

---

<sup>1</sup> Dit geldt voor grote delen van Brabant, Oost Nederland, en bijvoorbeeld grote delen van Gelderland.

vergunningverlening. Daarnaast schetst de notitie hoe deze ruimtelijke strategieën tevens kunnen bijdragen aan oplossingen voor grote maatschappelijke opgaven zoals de zorg voor landschap en hoe dit raakt aan de Omgevingswet. De notitie schetst geen concrete maatregelenpakketten of uitgebreide sturingsvarianten en maakt geen gekwantificeerde analyse van de kosten van ruimtelijke maatregelen. Wel zullen waar mogelijk de orden van grootten geschetst worden van de stikstofproblematiek, en van de bijdragen van maatregelen aan oplossingsrichtingen. Ook zal aangegeven worden waar vanwege welke reden hoge kosten te verwachten zijn. Op basis van de twee onderliggende rapporten worden mogelijke beleidsinstrumenten en voorwaarden voor een kansrijke sturingsstrategie geschetst.

## 1.1 Europese Habitatrictlijn vraagt om natuurkwaliteit

De Habitatrictlijn schrijft geen habitat specifieke kritische depositiewaarden (de wetenschappelijk vastgestelde stikstofnormen) voor als doelstelling. Kritische depositiewaarden hebben daarmee geen directe formele status. De Habitatrictlijn stelt grofweg twee doelen:

- a. Werk aan de instandhoudingsdoelstellingen per Natura 2000 gebied. Dit houdt in dat natuur in Natura 2000-gebieden niet mag verslechteren ten opzichte van het moment dat de Vogel- en Habitatrictlijnen in werking traden in 1992, en waar nodig zal moeten verbeteren.
- b. De Nederlandse natuur als geheel moet op termijn in een 'gunstige staat van instandhouding' geraken. Voor dat laatste is geen einddatum gedefinieerd, wat ruimte biedt bij het kiezen van een strategie.

Dat stikstof toch een belangrijke rol is gaan spelen in vergunningverlening, beleid en rechtspraak heeft met de wetenschappelijke onderbouwing van het beleid te maken die de Habitatrictlijn vereist. Er bestaat internationale wetenschappelijke consensus over de stikstofgevoeligheid (de kritische depositiewaarden) van verschillende habitattypen en de effecten van stikstofdepositie op deze stikstofgevoelige habitattypen. Wetenschappelijk gezien bestaat er echter ook kennis over een reeks aan andere factoren (waaronder grondwaterstand, omvang leefgebied en beheermaatregelen) die eveneens van belang zijn voor de kwaliteit van de (stikstofgevoelige) habitattypen. In het beleid en de rechtspraak is terug te zien dat er veel aandacht is komen te liggen bij de wetenschappelijke studies naar stikstof en minder bij een integrale afweging van stikstof in relatie tot de andere aanwezige factoren die eveneens een positief dan wel negatief effect op de natuurkwaliteit kunnen hebben (Vink & van Hinsberg, 2019).

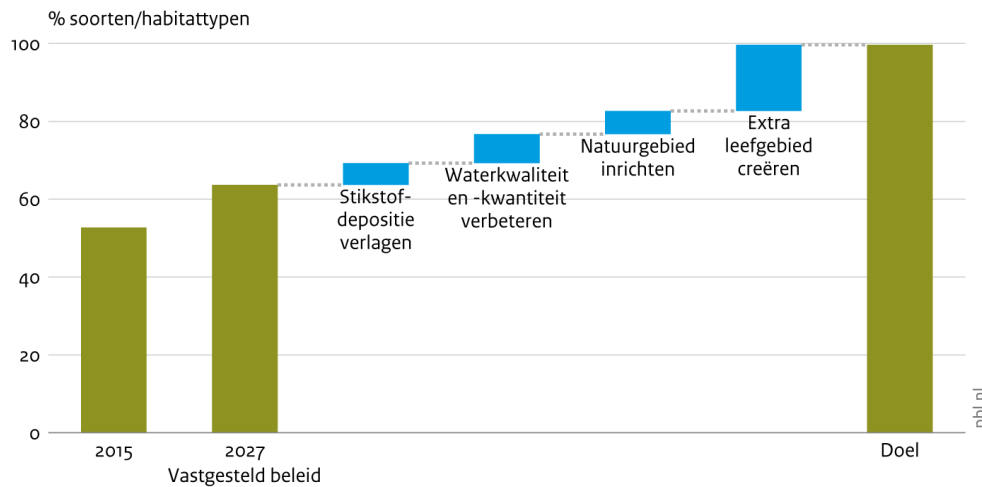
## 1.2 Stikstof is één van de knoppen

Een teveel aan stikstofdepositie is één van de stressfactoren op stikstofgevoelige habitattypen en planten- en diersoorten (Pouwels & Henkens, 2020). Stikstofgevoeligheid komt voor in 130 van de 162 Nederlandse Natura 2000-gebieden: voornamelijk vennen, hoogvenen, duinen en hoge zandgronden zijn stikstofgevoelig. Andere natuur, bijvoorbeeld op kleibodems, is veel minder, of helemaal niet stikstofgevoelig. Het kan voor specifieke gebieden zo zijn dat een teveel aan stikstofdepositie ook de bottleneck is voor het verbeteren van de natuurkwaliteit. Maar zoals figuur 4.3 uit de PBL studie 'Stikstof in Perspectief' (Vink & van Hinsberg, 2019) illustreert, is over het geheel gezien stikstof maar één van de factoren die een rol speelt bij de natuurkwaliteit en het op termijn in een gunstige staat van instandhouding geraken van de Nederlandse natuur als geheel. Het vergroten van het leefgebied voor planten- en diersoorten om zo de robuustheid van de populaties te vergroten, is over het geheel gezien zelfs voor meer soorten een bepalende factor om naar een gunstige staat van instandhouding te bewegen dan het reduceren van stikstofdepositie alleen.



Figuur 4.3

**Gemodelleerde bijdrage van maatregelen voor verbeteren condities voor gunstige staat van instandhouding**



Bron: PBL

Kortom, door de focus te verbreden en terug te gaan naar de doelen die de Habitatrictlijn stelt, is er meer mogelijk om op termijn vergunningverlening te vergemakkelijken. Wanneer een natuurgebied via beheermaatregelen en grondwaterstandverhoging zijn instandhoudings-doelstellingen haalt, of wanneer er via het vergroten van leefgebied een serieuze beweging in gang wordt gezet in de richting van een gunstige staat van instandhouding, is het bij de rechter vermoedelijk eenvoudiger te onderbouwen dat enige extra stikstofuitstoot niet in strijd hoeft te zijn met de Habitatrictlijn, zeker wanneer er in een breed natuurprogramma simultaan aan een dalende trend in stikstofdepositie wordt gewerkt dat gebied specifieke verslechtering van natuurkwaliteit tegengaat. Daarbij is het niet zo dat natuurkwaliteit alleen verbetert bij een daling in stikstofdepositie die in de richting komt van de kritische depositiewaarden. Omgekeerd gesteld: wanneer overal in Nederland de kritische depositiewaarden gehaald zouden worden, levert dit bij lange na nog géén gunstige staat van instandhouding op van alle soorten en habitattypen. Er kan (en zal op termijn) ook aan andere knoppen gedraaid (moeten) worden.

### 1.3 Wetenschappelijke autoriteit biedt meer juridische zekerheid

Een voorwaarde voor de juridische houdbaarheid van een verbrede aanpak zal de wetenschappelijkheid van de onderbouwing zijn, zeker gezien de jurisprudentie aangaande stikstof. Om de onderbouwing van een bredere focus op natuur ook juridisch houdbaar te maken heeft het PBL de introductie van een 'wetenschappelijke autoriteit' voorgesteld (zie hiervoor (Vink & van Hinsberg 2019)). Deze autoriteit kan met gezag een integraal wetenschappelijk oordeel vellen over de ecologische toestand van Natura 2000 gebieden en de *noodzakelijkheid* van specifieke en gebiedsbepaalde natuurmaatregelen. De autoriteit zelf zal geen maatschappelijke afwegingen maken of vergunningverlening goedkeuren, maar zal als doel hebben een gezaghebbend integraal wetenschappelijk oordeel te vellen over de ecologie van de individuele Natura 2000-gebieden. Dat oordeel zal als input dienen bij de onderbouwing van maatschappelijke afwegingen die gemaakt worden bij vergunningverlening en in eventu-

ele rechtszaken. Bij een bredere focus op natuurkwaliteit om vergunningverlening te vergemakkelijken zal de autoriteit dus een essentieel ingrediënt kunnen vormen voor het bepalen welk gebied specifiek natuurbeleid en voor welk gebied specifieke vergunningverlening juridisch houdbaar zal zijn. De daadwerkelijke maatschappelijke afweging wordt hierbij nog altijd door de vergunningverlener en de rechter gemaakt. Met als verschil ten opzichte van de huidige situatie dat het voor de hand zal liggen dat deze afweging gebaseerd zal zijn op een integrale wetenschappelijke onderbouwing (Vink & van Hinsberg, 2019).

## 1.4 Ruimtelijke strategie biedt concreet perspectief

Een verbreed perspectief op natuur en het verbeteren van natuurkwaliteit om vergunningverlening te vergemakkelijken, biedt tevens een kans om het stikstofdossier te verbinden aan andere relevante opgaven zoals landschap, energietransitie, bodemdaling, verstedelijking, klimaatadaptatie en -mitigatie. Ruimtelijke strategieën bieden vanwege hun integrale aard een interessant vehikel om deze verbindingen concreet te maken. In deze notitie schetst het PBL mogelijke contouren en opties voor een ruimtelijke lange termijn aanpak om de stikstofproblematiek aan te pakken, waarbij andere doelstellingen kunnen meekoppelen.

# 2 Drie ruimtelijke strategieën

We schetsen drie ruimtelijke strategieën die, in samenhang uitgewerkt, effect kunnen hebben op zowel de natuurkwaliteit en vergunningverlening, als een reeks van andere doelstellingen.

## 2.1 Verbetering van de natuurcondities via vergroting leefgebied voor planten- en diersoorten

De eerste strategie die perspectief biedt voor vergunningverlening voor stikstofuitstoot is het vergroten van leefgebieden voor planten- en diersoorten via uitbreiding van het natuurareaal, het verbinden van natuurgebieden en/of het extensiveren van landbouwgebieden. Zoals hiervoor aangegeven kan deze strategie werken onder de voorwaarde van een wetenschappelijke onderbouwing van de (verbetering van) natuurkwaliteit, op basis van wat het PBL een *omvattend ecologisch oordeel* van ieder Natura 2000-gebied noemt (Vink & van Hinsberg, 2019). Een (te introduceren) wetenschappelijke autoriteit zou dit omvattende ecologische oordeel met voldoende gezag kunnen bieden, zodat het ook stand kan houden in een rechtszaak. Daarnaast vergt het vergroten van leefgebied het verwerven van grond en/of het eventueel aanpassen van bestemmingen van grond. Dit is vaak geen eenvoudige opgave gezien de belangen die aan bestaande bestemmingen hangen en de waarde van de grond die bij een dergelijke bestemming hoort. Ondanks dat grond met bestemming 'landbouw' zeker niet tot de duurste grond behoort in Nederland, moet bij het verwerven van landbouwgrond

wel aan een marktwaarde van 50.000 tot 100.000 euro per hectare worden gedacht. Wanneer het natuurareaal fors wordt uitgebreid via het verwerven van landbouwgrond, leidt dit tot aanzienlijke kosten. Daarbij komt dat grond niet op elke locatie vrijelijk op de grondmarkt beschikbaar is. Wanneer er op specifieke plekken grond moet worden verworven – omdat die locaties voor natuur cruciaal zijn – dan leidt dat vaak tot hogere kosten dan de reguliere grondprijs zou doen vermoeden. Overigens kan ook aan constructies worden gedacht waarbij grond in bezit blijft van boeren, maar afspraken worden gemaakt over extensievere vormen van landbouw waarmee eveneens de natuurkwaliteit kan worden vergroot. Zoals het PBL eerder uiteenzette in haar essay 'Naar een wenkend perspectief voor de Nederlandse landbouw' (PBL, 2018) maakt de lastige bedrijfseconomische situatie waar veel boeren in zitten dat een dergelijke extensiveringsstrategie nadrukkelijk sturing, dan wel ondersteuning vanuit de overheid zal vergen. Een dergelijke sturing kan een plek krijgen in een ruimtelijke strategie. We komen hier later in deze notitie op terug.

Met de vergroting van het leefgebied voor planten- en diersoorten wordt het onder voorwaarden mogelijk – op een juridisch houdbare manier – stikstofuitstoot 'uit te ruilen' met ruimtelijke maatregelen. Deze ruimtelijke strategie voegt beleidsrepertoire toe aan het nemen van bronmaatregelen om natuurkwaliteit te verbeteren en zo vergunningverlening te vergemakkelijken. Zoals reeds aangegeven bestaan de voorwaarden er uit dat deze maatregelen aantoonbaar moeten bijdragen aan verbetering van de condities voor (stikstofgevoelige) natuur. Vandaar dat een wetenschappelijke onderbouwing van groot belang zal zijn. Naast dat dit 'ruilen' gezaghebbend wetenschappelijk zal moeten worden onderbouwd, is het belangrijk de fouten uit het Programma Aanpak Stikstof (PAS) niet te herhalen. Het PAS ruilde ook maatregelen uit. Naast het feit dat deze uitruil onvoldoende wetenschappelijk was onderbouwd, stelde het PAS maatregelen om natuur te verbeteren direct op één lijn met maatregelen om ontwikkelruimte te verkrijgen (ruimte voor vergunningverlening). De Habitatrictlijn maakt echter nadrukkelijk een onderscheid in maatregelen om de natuur te verbeteren (artikel 6.1 en 6.2), en maatregelen om ruimte te creëren voor vergunningverlening (artikel 6.3). Overheidsmaatregelen voor vergunningverlening hebben wettelijk gezien niet de prioriteit, de overheid dient allereerst voldoende inspanning te leveren om de natuurkwaliteit in stand te houden dan wel te verbeteren. In lijn met de Habitatrictlijn is het noodzakelijk om eerst aan een verbetering van de natuur te werken, voordat er maatregelen kunnen worden ingezet om vergunningverlening te vergemakkelijken.

Het vergroten van leefgebied kan gestalte krijgen door strategisch grond aan te kopen op plekken in en nabij Natura 2000-gebieden waarbij a) de ontsnippering van natuur groot zal zijn, en/of b) bestaande natuurgebieden voldoende omvang krijgen, zodat habitats worden versterkt en Habitatrictlijnsoorten zich robuuster en duurzamer kunnen handhaven. Bovendien is het eenvoudiger om binnen een groter gebied aan bijvoorbeeld een natuurgerichtere waterhuishouding te werken. Afhankelijk van de gebiedspecifieke condities kan aangekochte grond eventueel worden verpacht of verhuurd aan agrariërs die op die grond natuur- en landschapsinclusief werken. Een belangrijke voorwaarde daarbij is dat de bedrijfsstijl van een boerenbedrijf geen negatief effect heeft op de doelstellingen van de aanwezige habitattypen. Omdat een dergelijke bedrijfsstijl naar verwachting een minder 'intensief' verdienmodel zal moeten hebben, zal de grond tegen een passend tarief beschikbaar moeten komen. Dit kan in de vorm van pacht tegen gereduceerd tarief, of er kan worden gedacht aan constructies waarbij boeren die eigenaar zijn van de grond, worden gecompenseerd voor de waardedaling van de grond wanneer er in overleg voorwaarden worden gesteld aan de intensiteit waarmee mag worden geboerd (zie bijvoorbeeld de Lerende Evaluatie Natuurpact, PBL nog te verschijnen). Wanneer stikstof een bepalende factor is voor de aangrenzende natuurkwaliteit, zouden deze boeren – teneinde de stikstofuitstoot tot een minimum te beperken – uitsluitend zeer extensief kunnen boeren. Dit zal dus eisen opleggen aan het verdienmodel van betrokken bedrijven en de kans is groot dat dit ondersteuning zal vergen.

In veenweidegebieden biedt extensieve landbouw, naast eventuele winst voor stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, ook een oplossing voor andere factoren die de natuurkwaliteit bepalen, zoals het type grasland of de grondwaterstand. Door de strategie van 'vergroting van leefgebied' te koppelen aan de gebiedspecifieke waterhuishouding, kan in veenweidegebieden tevens de bodemdaling worden verminderd, of kan met het oog op klimaatverandering worden gewerkt aan waterretentie en overloopgebieden. Wanneer de grond – vanwege welke reden dan ook – niet als natuur kan worden ingericht, kan ook worden gedacht aan extensief gebruikte buffergebieden die grenzen aan bestaande Natura 2000-gebieden. Met deze buffergebieden kunnen kwetsbare habitattypen in de Natura 2000-gebieden worden vergroot over de grenzen van het Natura 2000-gebied heen, en kan zo alsnog naar de eisen van de Habitatrictlijn worden toegewerkt. Ook hier geldt dat dit een ander verdienmodel van boerenbedrijven zal vergen waarbij dus zal moeten worden gezocht naar financiering van deze omschakeling. Een nadrukkelijker rol voor de overheid lijkt daarbij onvermijdelijk (PBL, 2018).

Vergroting van leefgebieden hoeft niet in één keer voor alle relevante gebieden te worden uitgevoerd. Er kan in fases worden gewerkt om kosten te spreiden en tussentijds te evalueren. Natuurkwaliteit zal per Natura 2000-gebied niet mogen verslechteren, en er zal voor de natuur als geheel aan een verbeterrendt gewerkt moeten worden die richting de nationale gunstige staat van instandhouding beweegt. Werken aan deze trend in toenemende natuurkwaliteit via de vergroting van leefgebieden kan ook bijdragen aan de landschapskwaliteit: verbinding van natuurlijke elementen zal vaak leiden tot een meer gewaardeerd landschap, mits goed wordt gekeken naar de samenhang in de landschapsstructuur. Meer biodiversiteit kan sowieso een aantrekkelijker landschapsbeleving opleveren. Denk daarbij aan het veenweidegebied: als weidevogels verdwijnen, verliest het veenweidegebied een groot deel van haar aantrekkelijkheid. Ook lijkt het veelbelovend deze strategie te koppelen aan het initiatief van de 'Nationale Parken Nieuwe Stijl'. Zoals in het PBL Signalenrapport 'Zorg voor landschap' (PBL, 2019) is geformuleerd: bestaande nationale parken kunnen enorm aan betekenis voor de samenleving winnen wanneer het landschap rondom die parken zorgvuldig wordt beheerd. Onder voorwaarden kan dat tevens leiden tot een vergroting van habitats van specifieke Natura 2000-gebieden en daarmee tot een verbetering van de natuurkwaliteit in Natura 2000-gebieden.

Voor een ruimtelijke aanpak die serieus bijdraagt aan een gunstige staat van instandhouding van de natuur in Nederland als geheel, is naar (voorlopige) schatting op de langere termijn een vergroting van leefgebied nodig in de orde van grootte van 150.000 hectare (Zie ook de PBL studie Nederland Later: Kuiper et al., 2007). In de komende PBL-Natuurverkenning zal het PBL deze berekening actualiseren. Zoals eerder aangegeven kan dit leefgebied gecreëerd worden door extensivering van de landbouw en/of natuurontwikkeling. Het is een aanvulling op de geplande 80.000 ha extra leefgebied uit het natuurpact dat loopt tot en met 2027. 150.000 hectare is ongeveer 3,5 % van Nederland, een uitbreiding van het Nationale Natuur Netwerk (NNN) met 20% en komt overeen met de omvang van de provincie Utrecht. Gezien de mogelijk lange looptijd van deze ambitie, en de grote omvang van de 150.000 hectare kan voor de periode tot 2040 gedacht worden aan bijvoorbeeld 50.000 hectare extra leefgebied bovenop de geplande en deels reeds gerealiseerde uitbreiding van het natuurareaal uit het Natuurpact dat loopt tot 2027.

### **Tekstbox 1. Vormen van landbouw; effecten op natuur en stikstofemissies**

De term *kringlooplandbouw* verwijst naar een vorm van duurzame landbouw waarbij de kringloop van stoffen gesloten is. Het schaalniveau waarbinnen de kringloop sluit is uiteraard bepalend voor hoe ver deze vorm van landbouw aflight van gangbare landbouw. Een gesloten kringloop wil nog niet zeggen dat dit ook een soortenrijk weiland oplevert dat van belang is voor weidevogels. Bovendien levert gangbare (open) landbouw in de regel altijd enige vorm van stikstofuitstoot op, bij veehouderij via de geproduceerde mest, bij akkerbouw via het bemesten met dierlijke mest om de grond niet uit te putten. Technische maatregelen kunnen bijdragen aan een reductie van stikstofuitstoot, maar zonder verregaande gesloten stalsystemen of precisiebemesting zal gangbare open landbouw altijd stikstof uitstoten.

Onder *agrarisch natuurbeheer* verstaat men de door de overheid gesubsidieerde maatregelen die landbouwers kunnen nemen om tot behoud of verbetering van de kwaliteit van natuur en landschap te komen. Hieronder valt bijvoorbeeld het onderhouden van bloemrijke akkerranden. Dit kan de soortenrijkdom ten goede komen, maar hoeft allerminst effect op de stikstofuitstoot van de landbouw te hebben.

Ook *natuurinclusieve* landbouw is een term die veel de ronde doet en verwijst naar een bedrijfstijl die meer rekening houdt met natuur. Bij natuurinclusieve landbouw zijn de eisen niet formeel gedefinieerd. Er zijn dan ook vormen van natuurinclusieve landbouw denkbaar die niet direct passen bij de eisen die een Natura 2000-gebied stelt, of die minder stikstofuitstoot opleveren dan gangbare landbouw.

*Extensieve landbouw* is een vorm van landbouw waarbij er maar weinig productie plaatsvindt per hectare grond, of weinig inputs gebruikt worden. Ook voor extensieve landbouw bestaat geen formele definitie. Wel is het zo dat extensieve landbouw makkelijker te definiëren is dan natuurinclusieve landbouw. Zeer extensieve landbouw grijpt slechts in geringe mate in op de natuur, en bemesting blijft tot een minimum beperkt. Zeer extensieve vormen van landbouw bieden daarmee veel garantie dat ze weinig nadelige effecten op de natuur hebben, of dat ze een beperkte stikstofuitstoot met zich mee brengen. Het probleem met extensieve vormen van landbouw is natuurlijk dat er ook maar weinig verdiend kan worden per hectare grond. De kunst is dus om bij deze landbouw de productiekosten laag te houden. Het kan bijvoorbeeld helpen de grond (in eigendom bij een terrein behorende instantie) tegen een passend tarief beschikbaar te stellen aan boeren. Ook kunnen boeren gecompenseerd worden voor de afwaardering van hun grond wanneer zij die in eigen bezit houden en de overheid voorwaarden stelt aan de intensiteit van het gebruik van de gronden.

Er zal moeten worden onderzocht in hoeverre de zogenoemde Bossenstrategie kan bijdragen aan – of meekoppelen met – deze 50.000 hectare extra leefgebied. De Bossenstrategie is een voornemen van het kabinet om tot 2030 het bosareaal met ongeveer 37.000 hectare uit te breiden voor herstel van de biodiversiteit en de afspraken uit het Klimaatakkoord (Ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit, 2020). Maatregelen voor klimaatadaptatie kunnen eveneens bijdragen aan extra leefgebied. Denk daarbij aan het vergroten van waterbuffering om wateroverlast en droogte voorkomen en verruiming van het stroomgebied van de grote rivieren. Ook zien we meekoppelmogelijkheden voor extra leefgebied in combinaties met opwekking van hernieuwbare energie. Dat kan bijvoorbeeld in de vorm van windmolens boven bossen en drijvende zonnepanelen. Verbetering van de landschapsstructuur, verruiming van de mogelijkheden voor openluchtrecreatie en 'natuurinclusieve verstedelij-

king' kan eveneens bijdragen aan verruiming van leefgebieden. Dat laatste is vooral interessant wanneer dergelijke rood-voor-groen-arrangementen verbindende schakels vormen tussen de stedelijke groenstructuur enerzijds en het Natuur Netwerk Nederland anderzijds.

#### **Tekstbox 2. Voorbeelden natuurinclusiever boeren nabij Natura 2000-gebied**

##### ***Natuurinclusieve landbouw op kleigrond: Boerderij Landzicht in Strijen***

Landzicht bestaat 25 jaar en ligt dicht bij Natura 2000 gebied het 'Oudeland van Strijen'. Landzicht is een 100% biologisch akker- en tuinbouwbedrijf van 40 hectare. Zij telen meer dan 30 soorten groenten, aardappelen en spelt. Zij leveren aan groothandel, winkels, horeca, pakketbedrijven en aan particulieren middels groenteabbonementen (voor een deel in Rotterdam). Het bedrijf loopt goed en er werken inmiddels twee generaties.

##### ***Natuurinclusieve landbouw op veengrond: Hoeve Stein***

Dit is een natuurboerderij bij Reeuwijk, in en nabij Natura 2000-gebied 104 – Broekvelden, Vettenbroek & Polder Stein (De Reeuwijkse Plassen en omgeving) in het Groene Hart. Het bedrijf bezit 106 hectare land en pacht 80 hectare van Staatsbosbeheer. Omdat de polder geen goede vooruitzichten meer bood werd in 2015 het traditionele melkveehouderijbedrijf omgevormd naar een natuurboerderij met vrijloopstal voor ongeveer 200 koeien waarbij kringlopen zoveel mogelijk werden gesloten en gras- en hooiland zo wordt beheerd dat het aantal weidevogels weer toeneemt. Staatsbosbeheer organiseert natuurexcursies, het bedrijf is toegankelijk voor publiek. Hoeve Stein is inmiddels een goedlopend bedrijf dat de gestelde natuurdoelen van Staatsbosbeheer met gemak behaalt.

##### ***Natuurinclusieve landbouw op zandgrond: landgoed Twickel in Delden***

Het landgoed van 4.300 hectare omvat historische boerderijen en ligt in een kleinschalig coulissenlandschap dicht bij Natura 2000 gebieden. Het landgoed wordt door de stichting Twickel beheerd als natuurreservaat en cultuurmonument. Voor instandhouding wordt een groot deel van de landbouwgronden verpacht waarbij de pachters een inkomen halen uit de opbrengsten en een rol hebben bij het beheer van het landschap. Die combinatie (van pachtinkomsten en landschapsbeheer) is een belangrijke economische pijler voor de stichting.

##### ***Extensieve melkveehouderij nabij de Loonse en Drunense Duinen***

Op melkveebedrijf 'Het Kwatrijn' houdt de familie Sprangers 70 Jersey koeien in een gebied dat in bezit is van Natuurmonumenten. De familie kan er een boterham mee verdienen door de lasten laag te houden. De lage pacht draagt daar substantieel aan bij. Bovendien leveren de koeien zogenoemde A2 melk die goed verkocht kan worden in specifieke nichemarkten. Een punt van aandacht bij het opzetten van deze bedrijfsstijl was het rond krijgen van de financiering voor een nieuwe natuurvriendelijke stal.

De ruimtelijke verdeling van 50.000 hectare extra leefgebied is op voorhand niet te maken en zal idealiter af moeten hangen van de inzichten die volgen uit een gebiedspecifiek omvattend ecologisch oordeel over de bestaande Natura 2000-gebieden. Een uitbreiding van leefgebied biedt zowel via natuurontwikkeling als via extensivering van landbouw een goed perspectief voor de verbetering van de natuurkwaliteit. Voor de boer kan een extensivering van de landbouw echter meer perspectief bieden dan het omzetten van landbouwgrond in uitsluitend natuur. Zoals eerder aangegeven zal een extensivering naar verwachting alleen mogelijk zijn bij een gereduceerde grondprijs of andere vorm van vergoeding. Bij zowel extensivering als natuurontwikkeling lijkt het voor de hand te liggen dat de bestemming van de grond – en wellicht ook het eigendom – zal moeten veranderen. Bij een natuurbestemming

die ruimte biedt aan extensieve landbouw kan een boer in principe ook boer blijven. Het is daarbij wel zo dat de boer de grond naar verwachting onder gunstige voorwaarden zal moeten pachten, en dat de schulden die hoorden bij een eerder intensiever verdienmodel zullen moeten worden afgelost (zie ook PBL, 2018). Door de kosten laag te houden kan een extensief landbouwbedrijf gerund worden waarmee toch een serieus verdienmodel mogelijk blijft (zie bijvoorbeeld: Oostindië, van der Ploeg, & van Broekhuizen, 2013). Een dergelijke aanpak gaat nadrukkelijk een stap verder dan hoe de term kringlooplandbouw nu veelal wordt gebruikt, en zal gezien de eerder genoemde grondprijzen en schuldenlast van veel gangbare boeren aanzienlijke kosten met zich mee brengen aan versnelde aflossingen/afschrijvingen. In sommige gevallen hebben boeren schulden reeds afgelost of hun bedrijfsvoering reeds aangepast op een extensiever verdienmodel (zie tekstboxen 1 & 2).

## 2.2 Reduceren en/of verplaatsen van stikstofuitstoot

De tweede strategie beoogt het verplaatsen of reduceren van stikstofuitstoot via ruimtelijk beleid. Om vergunningverlening te vergemakkelijken kan deze strategie - afhankelijk van gebied specifieke omstandigheden - een effectieve aanvulling zijn op de eerste strategie. Deze strategie zal naar verwachting landelijk gezien echter geen zeer grote reducties in stikstofdepositie opleveren zonder de strategie onderdeel te laten zijn van een omvangrijk en gericht bronbeleid. Wanneer enkele (agrarische) bedrijven worden verplaatst of beëindigd in het licht van uitbreiding van leefgebied voor planten- en diersoorten, dan heeft dat in veel gevallen onvoldoende effect op de depositie om in de richting van de veel genoemde kritische depositiewaarden van de Natura 2000-gebieden te bewegen. In grote delen van Noord-Brabant, Oost-Nederland of Gelderland zou het focussen op de strengste kritische depositiewaarden betekenen dat er weinig tot geen landbouw in zijn huidige vorm meer mogelijk zou zijn. Het is daarmee de vraag of deze zeer lage kritische depositiewaarden binnen bereik zouden kunnen komen wanneer niet primair naar grote aantallen substantiële bronnen gezocht en gekeken wordt maar een integraal ruimtelijke strategie leidend zou zijn. Binnen een ruimtelijke aanpak zal de substantiële winst voor de natuurkwaliteit en uiteindelijk vergunningverlening dan ook uit de eerste strategie moeten komen, in samenhang met gericht bronbeleid dat bijdraagt aan een gebiedspecifieke dalende trend in stikstofdepositie.

Wel is het zo dat wanneer een agrarisch bedrijf, dat veel stikstofdepositie veroorzaakt in een nabijgelegen stikstofgevoelig Natura 2000-gebied, omschakelt naar extensieve landbouw, het mes aan twee kanten kan snijden. Een omschakeling kan meer leefgebied creëren door bijvoorbeeld rijkere graslanden, én zal minder stikstofuitstoot veroorzaken en dus tot een afname aan stikstofdepositie leiden in het nabijgelegen Natura 2000-gebied. Een belangrijk principe is hierbij dus dat om het mes aan twee kanten te laten snijden er een gerichte lokale aanpak vereist is. Er zal heel specifiek naar bedrijven moeten worden gezocht die op strategische plekken liggen, zowel qua potentie voor de natuur, als qua depositie van de uitgestoten stikstof. Een ruimtelijke maatregel kan ook beperkt blijven tot het verplaatsen van bedrijven naar gebieden waar de stikstofuitstoot de Natura 2000-gebieden niet of veel minder bereikt. Voor het voorkomen van ammoniak neerslag – een belangrijk deel van depositie wordt veroorzaakt door de landbouw – spreken we over afstanden van minimaal 5 kilometer. Voor het kleinere deel van de neerslag van secundaire stikstofverbindingen die uit chemische reacties met ammoniak ontstaan, zou het over tientallen tot honderden kilometers gaan. Naar verwachting los je dit deel van de depositie dus niet eenvoudig op met bedrijfsverplaatsing.

Naast dat er kosten gemaakt moeten worden bij het beëindigen van economische activiteiten, is een gecoördineerde aanpak een tweede belangrijke voorwaarde om deze ruimtelijke strategieën effect te laten hebben. Een effectieve ruimtelijke aanpak zal meer vergen dan



vrijwilligheid. Zoals reeds gesuggereerd zullen er specifieke 'piekbelasters', en soms zelfs clusters van bedrijven die bij elkaar liggen, moeten stoppen om substantieel effect te kunnen hebben op de deposities. Hetzelfde geldt voor een ruimtelijke strategie om meer leefgebied voor planten- en diersoorten te kunnen creëren. Landbouwbedrijven die uit eigen beweging willen stoppen liggen meestal niet op de juiste plek, dragen niet het leeuwendeel bij aan de stikstofdeposities, of liggen te midden van andere bedrijven die niet vrijwillig willen stoppen. Een 'juiste plek' is in de eerste ruimtelijke strategie een locatie die aansluit op een natuurgebied (het leefgebied wordt groter) en/of kan dienen als een verbinding tussen natuurgebieden (in of nabij een Natura 2000-gebied). In de tweede ruimtelijke strategie is het voldoende wanneer het bedrijf in een Natura 2000-gebied ligt of binnen een bepaalde afstand tot zo'n gebied. Maar ook dat klinkt gemakkelijker dan het is: niet zelden liggen meerdere boerenbedrijven die stikstofdepositie veroorzaken in groepen of geconcentreerd langs bepaalde wegen. Het is niet waarschijnlijk dat zij allemaal tegelijkertijd willen stoppen, dus leidt een vrijwillige aanpak op de moeilijkste plekken hooguit tot een versnipperd resultaat: de gezamenlijke achterblijvers zorgen nog steeds voor een (te) hoge stikstofuitstoot.

Het belang van een gecoördineerde aanpak wordt goed geïllustreerd aan de hand van de ontwikkelingen rond de Landbouw Ontwikkel Gebieden (LOG's). Deze aanpak beoogde een verplaatsing van intensieve varkenshouderijbedrijven ten bate van de ecologische hoofdstructuur (EHS) en kostte uiteindelijk miljarden. De strategie had niet het beoogde resultaat. De nieuw aangewezen gebieden werden wel gebruikt om nieuwe grootschalige en intensieve bedrijvigheid te starten, maar er waren in de extensiveringsgebieden ook achterblijvers die niet mee gingen en bleven boeren, waardoor het beleid voor de extensiveringsgebieden niet leidde tot verbeterde condities voor de EHS. Bovendien waren de bewoners van de LOG's niet blij met de geclusterde intensieve bedrijven, wat tot maatschappelijke discussies leidde over megastallen en stankoverlast.

## 2.3 Meekoppelende maatschappelijke opgaven

Een derde strategie richt zich – in samenhang met de eerdere twee strategieën – op het laten meekoppelen van maatschappelijke opgaven en belangen met het vergemakkelijken van vergunningverlening. Mogelijke voorbeelden zijn het vastleggen van CO<sub>2</sub> in meer (bos)natuur, het bufferen van water in natuurgebieden om zo klimaatbestendiger te zijn, agrarische bedrijven die ook 'groene' energie produceren en minder stikstof uitstoten, en extensieve landbouw – zoals in veenweidegebieden en op akkers tussen houtwallen – die bijdragen aan een authentiek Nederlands landschap. Bovendien kan extensievere landbouw in veenweidegebieden samengaan met een hogere grondwaterstand, waarmee de natuurkwaliteit verbetert, bodemdaling wordt tegengegaan, en de bijdrage van de Nederlandse veengebieden aan klimaatverandering wordt verminderd.

Deze derde strategie past ook in een breder economisch perspectief. Naast dat klimaatadaptief ruimtelijk beleid op lange termijn economische meer zekerheid biedt aan investeringen voor economie en samenleving (PBL, 2015), kan een mooi landschap ook van belang zijn voor recreatie en toerisme en de kwaliteit (en daarmee waarde) van de werk- en woonomgeving. Wanneer de eerste twee strategieën tot een actiever grondbeleid zouden leiden, kan – waar mogelijk – verbreding van functievervulling de basis vormen voor mechanismen van grondverwaarding. Door eventuele grondverwaarding die voort kan komen uit bestemmingswijzigingen met het oog de woningbouwopgave te koppelen aan ruimtelijk beleid dat landbouwgrond afwaardert, of boerenbedrijven uitfaseert, kunnen kosten en baten van beide opgaven worden overgeheveld of gecompenseerd. Hetzelfde geldt voor middelen die vrij kunnen komen bij grond die ter beschikking komt voor duurzame energieopwekking. Beleids-



instrumenten die een dergelijke koppeling van opwaardering en afwaardering van grond mogelijk maken zullen moeten ingrijpen in het functioneren van de grondmarkt. Het optuigen van dergelijke instrumenten zal daarmee een nadrukkelijke politieke keuze zijn en zal passend gemaakt moeten worden binnen de Europese staatsteunregels.

## 3 Strategieën verbonden

De combinatie van de drie strategieën zal tot een herinrichting van het landelijk gebied kunnen leiden die niet op voorhand kan worden gevat in een blauwdruk of een 'plan'. Het Rijk kan weliswaar de kaders schetsen, maar voor voldoende draagvlak en inpassing in de lokale omstandigheden dienen deze kaders gebiedsgericht uitgewerkt te worden met decentrale overheden. Maatregelen in de Krimpenerwaard (waar de waterspiegel al hoog is en de landbouw niet al te intensief) zullen anders zijn dan in het veengebied van Friesland (met vaak lagere waterstanden en intensievere bedrijven). Een nationale stip aan de horizon of ruimtelijke visie kan daarbij zowel verbindend als richtinggevend zijn voor de regiospecifieke invulling en bestuurlijke actoren. Bij veel lange termijn vraagstukken bestaat een veelheid aan toekomstvisies, wat het selecteren en uitonderhandelen van een gedeeld toekomstbeeld een proces op zichzelf kan maken (Vink, van der Steen, & Dewulf, 2016). Ook in het omgevingsdomein getuigen de recente omgevingsstudies 'Een natuurlijke toekomst voor Nederland in 2120' (Baptist et al., 2019), 'Panorama Nederland' (College van Rijksadviseurs, 2018), en vele andere, waarvan wat meer terug in de tijd bijvoorbeeld de PBL studie 'Nederland later' (Kuiper et al., 2007) dat er veel geprojecteerd wordt op de toekomst van de Nederlandse leefomgeving. Veel van deze toekomstvisies verschillen in aard, focus, en tijdshorizon. Voor het effectief verbinden van de strategieën zal het de kunst zijn een passende stip op de horizon te vinden die voldoende open is om een plek te bieden voor de zorgen en ambities van de verschillende (de)centrale overheden, en toch voldoende concreet is om richting te geven aan een gedeeld bestuurlijk proces.

Een belangrijke realisatie daarbij is dat het bij de genoemde studies veelal om wensbeelden gaat. Anders gezegd, wat de studies ook laten zien is dat je niet zomaar bij een toekomstbeeld komt. Een decimering van de veestapel zoals voorgesteld in 'Een natuurlijke toekomst van Nederland' roept vragen op over de afwaardering van landbouwgrond en boerderijen. Ofwel, wanneer stoppen financiers met investeren in stallen, of in hypotheek langs oude smalle rivierdijken die in sommige toekomstvisies verbreed of verlegd worden? Met andere woorden, een stip op de horizon kan de drie in deze notitie genoemde strategieën verbinden, zowel inhoudelijk als interbestuurlijk, maar wat de genoemde studies allemaal laten zien is dat er grote coördinatievraagstukken ten grondslag liggen aan de wegen naar de stippen toe. Er is sturing nodig om bij de eindbeelden te komen. Bovendien zullen - afhankelijk van de ambities die met een ruimtelijke aanpak worden beoogd - kosten gemoeid zijn met deze sturing. In de volgende hoofdstukken gaan we nader in op sturingsinstrumenten en voorwaarden die nodig zijn om richting eindbeelden te bewegen.

## 3.1 Landschap als verbindend narratief

Zoals eerder aangegeven gaat deze notitie niet in op concrete maatregelen of aanpakken. Wel benoemen we hoe het begrip landschap een verbindend en vooral verbeeldend principe kan zijn bij het nadenken over een gedeeld toekomstbeeld. Uitgaande van de drie beschreven strategieën is er een duidelijke relatie tussen landbouw, natuur, klimaat(adaptatie), winning van hernieuwbare energie, verstedelijking, en het landschap. Het landschap dat voor iedereen te beleven is en betekenis heeft. Soms loopt het verbeteren van de natuur in Natura 2000-gebieden langs het spoor van vrij technische beheersmaatregelen in het gebied zoals kappen, maaien of plaggen. Deze maatregelen hoeven niet direct bij te dragen aan de kwaliteit van het landschap binnen en buiten het Natura 2000-gebied. Wanneer de natuur echter verbeterd wordt langs bijvoorbeeld het spoor van een grondwaterstandverhoging, kan dit ook hydrologisch verbonden gebieden rond het Natura 2000-gebied treffen. Een grondwaterstandsverhoging kan daarmee het landschap in deze omliggende gebieden structureel beïnvloeden, veranderen en mogelijk verbeteren. In dat geval kun je zeggen dat landschap meekoppelt met natuur. Andersom kan ook: een goed landschapsbeheer kan bijdragen aan de ecologische samenhang en kan zorgen voor verhoging van de natuurwaarde. Mits goed doordacht kan een investering in landschap ook een investering in natuurwaarden betekenen (en zo tot meer vergunningsruimte leiden). Omdat landschap sterk gekoppeld is aan de Nederlandse identiteit – zie bijvoorbeeld de recente SCP studie 'Denkend aan Nederland' (Kullberg, Iedema, & Schlette, 2019) – kan landschap een centraal onderdeel zijn in een narratief over de toekomst. Zoals geschetst kan dit narratief een verbindende factor vormen voor het bestuurlijk en inhoudelijk bij elkaar brengen van de drie strategieën.

Wat nog aandacht verdient is de vraag of een landschap, dat drie strategieën voor de toekomst in zich heeft, geordend is langs duidelijk onderscheidbare hoofdstructuren, of langs meervoudige vormen van landgebruik. Het PBL (2019) heeft deze vraag in het signalenrapport 'Zorg voor landschap' uitgewerkt in een voorkeursvolgorde: eerst streven naar mengen (als sprake is van functionele synergie), als dat niet lukt, zoeken naar meekoppelmogelijkheden en pas scheiden wanneer ook dat niet mogelijk is. Die benadering stimuleert meervoudig en daarmee zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik. Bij aankoop van grond en functieverandering (naar bijvoorbeeld natuur) zijn er kansen om mee te koppelen met andere ruimtelijke opgaven zoals de eerder genoemde woningbouw, hernieuwbare energieopwekking, recreatievoorzieningen, reductie van CO<sub>2</sub>-uitstoot, waterberging en verbetering van het landschap. Volgens dit afwegingsprincipe van de NOVI ligt het strikt scheiden van functies wat minder voor de hand. Dat betekent bijvoorbeeld dat het PBL terughoudend is over (het schetsen van) een agrarische hoofdstructuur.

# 4 Instrumentarium

Om effect te kunnen hebben zullen de drie ruimtelijke strategieën geïnstrumenteerd moeten worden. Het bestaande ruimtelijke ordeningsinstrumentarium biedt weliswaar een breed palet aan juridische instrumenten, maar voor een nationaal gecoördineerde herindeling van het landelijk gebied – conform bovenstaande denklijnen – is het de vraag of dit instrumentarium voldoende handvatten biedt voor een ontwikkelgericht en wenkend perspectief. We noemen een paar issues die naar verwachting niet met bestaand instrumentarium kunnen worden oplost. Te beginnen met het ruimtelijke ordeningsbeleid (RO).

De geschetste strategieën redeneren vanuit meervoudige functievervulling: agrarisch natuurbeheer, extensivering (met ruimte voor natuur), meekoppeling met klimaatadaptatie en natuurinclusieve verstedelijking komen in essentie neer op het combineren van meerdere functies op één plek. Het huidige RO beleid is daar niet zonder meer op ingesteld. Bestemmingen zijn in de regel geformuleerd rond de hoofdfunctie. Of anders gezegd: bestemmingsplannen zijn nu meestal monofunctioneel. Functieverandering of combineren van meerdere functies is daardoor niet eenvoudig. Daarbij speelt nog iets anders. Wanneer een agrarisch bedrijf vrijwillig wordt opgekocht zal de locatie maar zelden op een plek liggen die interessant is voor natuurontwikkeling. Een mogelijkheid is dat grond wordt geruild. Daarvoor is een ruilinstrument nodig. De mogelijkheid van een gecoördineerde bestemmingsverandering kan dit ruilen vergemakkelijken. Bovendien leidt functieverandering naar natuur tot een lage grondwaarde; ook daar zal compensatie voor nodig zijn, wat afhankelijk van de omvang van een ruimtelijke strategie aanzienlijke (overheids)investeringen zal vergen.

Het goede nieuws is dat alle hierboven genoemde ruimtelijke strategieën gebaat zijn met eenzelfde instrumentenpakket. Ze lijken alle drie één gedeeld issue te hebben: om effect te hebben is een gecoördineerde aanpak nodig en een samenhangend pakket (ruimtelijke) instrumenten voor grondverwerving, compensatie voor grondwaardedaling en grondruil. Wat betreft instrumenten om ruimtelijk te kunnen coördineren en sturen biedt de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) zondermeer handvatten, maar biedt weinig aangrijpingspunten voor centrale coördinatie. Bovendien heeft de wet geen antwoord op een eventuele verevening of overheveling van kosten en baten van beleid dat zich richt op het herbestemen van grond over de provinciale grenzen heen. Wanneer de drie geschetste strategieën serieus en vooral gecoördineerd handen en voeten moeten krijgen, dan ligt het voor de hand om over aanvullend gecentraliseerd instrumentarium na te denken. Bovendien zou in de ruimtelijke ordening beter gebruik kunnen worden gemaakt van de mogelijkheden van functieverandering en meervoudige functievervulling. We schetsen enkele mogelijke instrumenten die hier aan kunnen bijdragen.

## 4.1 Een gecoördineerde (programmatische) aanpak

Een programmatische aanpak biedt ruimte voor een strategisch plan voor ontsnippering en vergroting van natuurgebieden van Natura 2000-gebieden, alsmede een flankerende (ruimtelijke) strategie om regiospecifiek aan een dalende stikstofrend te werken. Concreet zou een versterking of uitbreiding van het Natuur Netwerk Nederland (NNN) aanknopingspunten kunnen bieden. Omdat een dergelijke programmatische aanpak betrekking zal moeten hebben op zowel de 'Europese' Natura 2000-gebieden, het NNN, én particulier agrarisch land, ligt een combinatie van nationale uitgangspunten en een gebiedspecifieke uitwerking voor de hand. Een programmatische aanpak biedt bovendien het institutionele platform waarop de verschillende verantwoordelijke overheden in overleg en onderhandeling kunnen voor de concreet te nemen maatregelen. Zo kan een mogelijke verhoging van grondwaterstanden landelijk geagendeerd worden, provinciaal gepland en aangewezen, en in afstemming met de waterschappen lokaal of regionaal concreet worden gemaakt. Om te voldoen aan de eisen van de Habitatrictlijn en daarmee vergunningruimte te creëren, zal een wetenschappelijke onderbouwing van gebiedspecifieke maatregelen essentieel blijven. Naast uitbreiding van leefgebied en verbinding van natuurgebieden (Natura 2000 en NNN) kan binnen een programmatische aanpak een spoor worden gevolgd van 'natuurinclusief' ruimtegebruik, door het koppelen van natuurdoelen aan andere ruimtelijke opgaven zoals verstedelijking, klimaatadaptatie en het opwekken van duurzame energie. Zoals eerder vermeld is dat complex en dit vereist een instrument voor stimulering van meervoudig ruimtegebruik (zie het signaleringsrapport 'Zorg voor Landschap' – PBL 2019).

## 4.2 Actiever grondbeleid

Welke ruimtelijke strategie ook wordt gevolgd, een belangrijk instrument schuilt in de grond. Een mogelijke aanpak kan zijn dat de overheid actiever en effectiever gaat opereren in de grondmarkt. De overheid zou aankopen voor (onder meer) het Natuur Netwerk Nederland, recreatiedoeleinden, water- en landschapsbeheer en uitkoop van landbouwbedrijven aan elkaar kunnen koppelen, in plaats van afzonderlijke sectorale paden te volgen. Een koppeling zou het ruilen van grond kunnen impliceren. Dit ruilen zal perspectief kunnen bieden voor agrarische bedrijven die op andere minder knellende locaties verder willen en zal de kosten kunnen drukken omdat niet iedere boer volledig uitgekocht dan wel schadeloos gesteld hoeft te worden. Omdat beschikbaarheid van grond en vraag naar grond niet voor iedere provincie gelijk verdeeld zal zijn, zal voor kavelaankoop en kavelruil naar analogie van het Bureau Beheer landbouwgronden (destijds onderdeel van de Dienst Landelijk Gebied) wellicht een landelijk bureau voor aankoop, beheer en ruil van grond nodig zijn. Ook kan gedacht worden aan een grondfonds dat gevuld wordt met vrijkomende middelen uit grondverwaarding door strategische grondverkoop in combinatie met bestemmingswijzigingen om woningbouwopgaven en energieopgaven te dienen. Dit fonds kan dan worden ingezet om elders gronden op te kopen voor natuurontwikkeling, dan wel tegen aantrekkelijke tarieven te verpachten voor extensieve vormen van landbouw.

Rijk, waterschappen, provincies en gemeenten kunnen een deel van de grond die zij reeds bezitten ter beschikking stellen aan dergelijke vormen van actiever grondbeleid. Met elkaar hebben de overheden 22% van alle grond in Nederland in bezit. Daarmee hebben de overheden in potentie een stevig instrument in handen: wanneer dit gebundelde grondbezit in een regionaal gebiedsproces strategisch kan worden ingezet, dan kan daar een grote hefboomwerking van uitgaan. In dat geval kan gedacht worden aan een vorm van 'grondbank' waarvoor de overheid het startkapitaal levert. De nationale grondbank wordt aangevuld met aankopen en eventuele strategische verkopen en bestemmingswijzigingen van grond van bedrijven zonder opvolger. Aan beleggers in landbouwgrond wordt gevraagd samen te werken in deze actievere vormen van grondbeleid. Op basis van flexibele gebiedsplannen kunnen voorstellen voor kavelruil en eventueel verplaatsing van bedrijven worden uitgewerkt. Voorwaarde voor een actiever grondbeleid is voldoende bestuurlijke capaciteit en borging. Zoals gezegd, een landelijk bureau in de geest van het voormalige Bureau Beheer Landbouwgronden met voldoende wettelijke borging zou een effectief instrument kunnen zijn. Zoals eerder aangegeven vergt actiever grondbeleid een politieke keuze en zal het moeten passen binnen de Europese regels voor staatsteun.

## 4.3 Wettelijke instrumenten voor het uitruilen van grond

Er zal moeten worden onderzocht in hoeverre de WILG/Omgevingswet voldoende mogelijkheden biedt voor actiever grondbeleid: vrijwillige kavelruil zal wellicht niet voldoende effectief kunnen zijn omdat ontsnippering van natuurgebieden en beperking van stikstofneerslag in natuurgebieden een gecoördineerde locatie-specifieke aanpak vraagt.

### 4.3.1 Benutting van omgevingswet- en regelgeving (de Omgevingswet)

De nieuwe Omgevingswet komt in grote lijnen overeen met de Wet ruimtelijke ordening en biedt in theorie een vergelijkbare hoeveelheid juridische middelen om centraal te kunnen sturen wanneer dat nodig zou moeten zijn. Die middelen worden nu nog weinig benut. Het Rijk kan een *Projectbesluit* nemen waarmee de herinrichting min of meer een nationaal project wordt. Dat gaat ver en het is de vraag hoe zich dat verhoudt tot het gedecentraliseerde ruimtelijke beleid. De Omgevingswet biedt echter ook een andere mogelijkheid: een 'programmatische aanpak'. Dit is een nieuw instrument waarmee overheden in hun planvormen

ontwikkelingsruimte kunnen creëren via fasering, en ruimte kunnen bieden aan regionale oplossingsmogelijkheden. Vooral in gebieden met complexe problemen, waar oplossingen bestaan uit meerdere samenhangende activiteiten en maatregelen, kan zo'n uitvoeringsprogramma wellicht beter werken dan een uitvoeringsplan. In een programma kan ruimte ontstaan voor het verbinden van instrumenten, sectoren en opgaven en kan gebruik worden gemaakt van gebiedspecifieke kansen.

In de Omgevingswet is deze programmatische aanpak instrumenteel uitgewerkt. Een programma in het kader van de Omgevingswetgeving kan dwingend zijn voor het toelaten van activiteiten of inbreken op bestaande rechten. Zo kan in een programma met programmatische aanpak staan welke activiteiten de overheid kan toestaan en welke maatregelen daar dan bij horen. Het kan bijvoorbeeld een nieuw beoordelingskader bevatten voor nieuwe activiteiten en ontwikkelingen zoals de eerder geschetste ruimtelijke strategieën. De verplichte onderdelen voor een programma met een programmatische aanpak zijn uitgewerkt in artikel 3.17 van de Omgevingswet.

Het Rijk kan een programmatische aanpak vastleggen in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). De Provincie kan de kaders van het Rijk vervolgens uitwerken in beoordelingsregels in de Omgevingsverordeningen en/of Instructieregels die ingaan op de specifieke Natura 2000-gebieden. En dan is het de beurt aan de gemeente om deze programmatische aanpak in het omgevingsplan te koppelen aan de beoordelingsregels voor een omgevingsplanactiviteit. Een programma heeft als voordeel (ten opzichte van een 'plan') dat er minder van tevoren wordt vastgelegd en er bij de uitvoering veel beter kan worden ingespeeld op specifieke kansen die zich voordoen en voortschrijdend inzicht. De praktijk zal moeten uitwijzen welke mogelijkheden dit biedt voor samenwerking tussen verschillende overheidslagen.

Daarnaast is de grote vraag bij deze wettelijke instrumenten of ze het draagvlak voor de ruimtelijke strategieën niet te veel op de proef stellen. Decentralisatie van ruimtelijk beleid

### **Tekstbox 3. Coördinatie via verhandelbare eco-diensten in Duitsland:**

#### **Öko-Punkte**

Om gecoördineerd groen ruimtelijk beleid te maken zonder zwaar wettelijk instrumentarium in te zetten heeft Duitsland de zogenoemde *Öko-Punkte* (Ecopunten) in het leven geroepen. Het zijn een soort verhandelbare eigendomsrechten voor het produceren dan wel inkopen van potentiële ecodiensten. De rechten worden afgegeven op Kreis-niveau (bestuurslaag tussen gemeente en deelstaat). In een notendop: voor planontwikkeling (stal, woningen, wegen, etc.) zijn dergelijke punten nodig. Naast geld om een stal te bouwen of grond te kopen, heb je voor een vergunning voldoende ecopunten nodig. Die ecopunten worden 'geproduceerd' door aanbieders, bijvoorbeeld door een boer die een akker omzet in natuur, of landschapsorganisaties die bepaalde eco-dienst leveren. Op sommige plekken kun je makkelijk meer ecopunten verdienen – bijvoorbeeld door extensiever te gaan boeren rond een Natura 2000 gebied – dan op andere plekken. Op die manier is dus geld uit de markt te halen en zo een markt van ecopunten te creëren. Overheden bepalen waar je ecopunten mee kunt verdienen en waar een vergunning voor welke activiteit hoeveel ecopunten kost.

In lijn met deze Duitse aanpak zou je kunnen denken aan ecopunten die je gebiedsgericht kan afgeven – bijvoorbeeld daar waar je een ecologische verbindingzone wil, levert een bepaalde maatregel meer punten op. Dit maakt het gecoördineerd ingrijpen in het landschap makkelijker via een vorm van marktwerking. De initiatiefnemer kan noodzakelijke compensatie afkopen middels ecopunten, en hoeft niet zelf op eigen grond te compenseren. Dit kan versnippering helpen voorkomen doordat er een markt ontstaat om op plekken te compenseren die door bijvoorbeeld de gemeente aangewezen zijn als gebieden die veel ecopunten opleveren.

heeft veel opgaven bij de decentrale overheden gelegd. Aanvullende centrale wettelijke ingrepen, zonder de benodigde middelen, kan het draagvlak decentraal onder druk zetten. Andere, meer proactieve en ontwikkelgerichte instrumenten zoals een grondfonds, of bijvoorbeeld centraal mogelijk gemaakte handel in zogenoemde 'Eco punten' – naar Duits voorbeeld – kunnen wellicht de ontwikkelkansen bieden die voor voldoende draagvlak blijven zorgen (zie tekstbox 3).

# 5 Voorwaarden

## 5.1 Een richtinggevende lange termijn visie

Om via een ruimtelijke strategie bij te kunnen dragen aan de oplossing van het stikstofvraagstuk zal in de eerste plaats collectief richting dienen te worden gegeven via een geloofwaardige ruimtelijke lange termijn visie voor stikstof en natuur in Nederland. Zonder een dergelijk richtinggevend verhaal zal het lastig zijn tot interbestuurlijke afspraken te komen die samen voldoende bijdragen aan gebied specifieke natuurkwaliteit om vergunningverlening te vergemakkelijken. Om geloofwaardig te zijn zal een dergelijke ruimtelijke visie de noodzakelijke - en soms regionaal als pijnlijk te ervaren - transitie moeten benoemen. Een dergelijke visie zou een plek kunnen krijgen in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). De visie kan daarmee de stip op de horizon leveren aan de hand waarvan met decentrale overheden over de realiteit, verwachte effectiviteit en haalbaarheid van voorgestelde maatregelen gesproken kan worden. Het kan daarmee een fundament vormen bij het werken aan draagvlak en verbetering van de decentrale voorstellen. Vanzelfsprekend passen in een dergelijke visie ook de perspectieven uit beschikbare lange termijnstudies zoals de PBL studie Nederland Later (Kuiper et al., 2007), Een natuurlijke toekomst voor Nederland in 2120 (Baptist et al., 2019) of Panorama Nederland (College van Rijksadviseurs, 2018). Het zal daarbij van belang zijn te realiseren dat deze verhalen wensbeelden zijn. De afweging tussen belangen of waarden die inherent zijn aan toekomstbeelden verdienen expliciet aandacht in een realistisch toekomstbeeld dat richtinggevend zal zijn voor een ruimtelijke aanpak voor het stikstofvraagstuk. Expliciete aandacht voor uitruilen op het vlak van de noodzakelijke pijnlijke transitie kan voorkomen dat specifieke decentrale overheden zich niet herkennen in een toekomstbeeld of niet de aangrijpingspunten in een toekomstbeeld zien om de noodzakelijke onderhandeling te voeren. Het risico decentrale overheden of de decentrale democratie gedurende het proces te verliezen is groot wanneer zij zich met hun mogelijk pijnlijke opgaven niet zullen herkennen in een toekomstbeeld.

## 5.2 Borging van overheidsrollen en instrumenten

In de tweede plaats zullen de verschillende overheden duidelijk verantwoordelijkheden en rollen moeten afspreken. Wanneer de stikstofproblematiek als een nationaal vraagstuk gezien wordt, ligt het voor de hand dat er enige mate van centralisatie wordt afgesproken. Dit om de noodzakelijke coördinatie te kunnen borgen die nodig is om op nationaal niveau naar een vergemakkelijkte vergunningverlening toe te werken. Gezien de urgentie van het probleem ligt het voor de hand dat er proactief beleid wordt gevoerd. Uitnodigingsplanologie zal naar verwachting te weinig garanties bieden dat er binnen een afgesproken termijn nationale doelen gehaald worden. Er zal actiever moeten worden gecoördineerd of zelfs gestuurd. Het

borgen van een ruimtelijke aanpak binnen de kaders van de Omgevingswet is zonder meer mogelijk, maar vereist een concrete uitwerking in Instructieregels, Omgevingsverordeningen en Omgevingsplannen. Wellicht zal het nodig zijn provincies en gemeenten daartoe aan te zetten via een Algemene Maatregel van Bestuur, zoals het eerdergenoemde Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). De borging door rijk en provincies zal waarschijnlijk het best werken wanneer die wordt uitgewerkt in de vorm van de reeds genoemde 'programmatische aanpak', zoals in de Omgevingswet is voorgeschreven.

Voor een proactieve ruimtelijke beleidsinvulling zou ook aan een uitvoeringsinstantie gedacht kunnen worden. De inmiddels opgeheven Dienst Landelijk Gebied (DLG) is een mooi voorbeeld van geïnstitutionaliseerde samenwerking van Rijk en Provincie. Centraal was er sturing op kennis en instrumenten, de uitvoering lag in de regio waar de provincie de regie had en nauw samenwerkte met de DLG. Voor de uitvoering van een Nationale strategie voor het landelijk gebied ligt iets dergelijk voor de hand, en van het functioneren van de DLG valt hierbij veel te leren. Voor een uitvoeringsdienst voor het landelijk gebied zijn er aanknopingspunten in de Omgevingswet en in het toekomstige uitvoeringsprogramma van de NOVI. Ook valt veel te leren van de Evaluatie van Ruimte voor de Rivier. Dit was rijksbeleid met een dubbele doelstelling in een Planologische Kernbeslissing (PKb): een PKb voor veiligheid én ruimtelijke kwaliteit en een helder programma dat werd uitgevoerd in een reeks regionale/lokale projecten, bijgestaan door de Dienst Landelijk Gebied. De parallellen met het stikstofvraagstuk zijn evident: een nationaal urgent probleem, uitvoering afhankelijk van lokaal draagvlak, een combinatie van functies, uitruil van gronden en compensatie van grondwaardedaling. Bij Ruimte voor de Rivier is dat gelukt.

### 5.3 Gebiedspecifieke integrale wetenschappelijke onderbouwing

De stikstofproblematiek verschilt van Ruimte voor de Rivier in zijn juridische basis. Dit maakt dat aan twee extra voorwaarden moet worden voldaan bovenop de voorwaarden die geïllustreerd zijn aan de hand van Ruimte voor de Rivier: reduceren van stikstofdeposities en een wetenschappelijke onderbouwing van het maatregelenpakket. Ondanks dat de Habitatrichtlijn niet vraagt om een focus op louter stikstof of kritische depositiewaarden, en ondanks dat het verbeteren van de natuurkwaliteit in Natura 2000-gebieden via ruimtelijke maatregelen kan verlopen, zal het reduceren van stikstofemissies een belangrijke voorwaarde blijven bij het creëren van betrouwbare vergunningsruimte. Dit volgt uit de verplichting die de overheid heeft voor het niet laten verslechteren en waar nodig verbeteren van de natuur in Natura 2000-gebieden. Werken aan een dalende trend in stikstofdeposities voorkomt dat de rechter in specifieke gevallen, waarbij stikstof een cruciale factor voor de natuurkwaliteit is, alsnog onherroepelijke vergunningen verbiedt omdat de overheid vanuit de Habitatrichtlijn gezien onvoldoende inspanningen heeft geleverd om de natuurkwaliteit te verbeteren<sup>2</sup>.

Een tweede voorwaarde die volgt uit de Habitatrichtlijn is een wetenschappelijke onderbouwing van het maatregelenpakket. Om stand te houden in een eventuele rechtszaak zal de overheid moeten aantonen dat zij - ondanks de wetenschappelijke inzichten over de risico's op verslechtering van de natuur die stikstofdepositie met zich mee brengt - vanuit een integrale wetenschappelijke afweging maatregelen heeft genomen die de risico's compenseren dan wel verminderen. Het PBL heeft reeds voorgesteld om een wetenschappelijke autoriteit in te stellen die per Natura 2000-gebied een 'omvattend ecologisch oordeel' velt over het gebied en bovendien aangeeft wat noodzakelijke maatregelen zijn om de instandhoudingsdoelstellingen uit de Habitatrichtlijn te halen (Vink & van Hinsberg, 2019). Een dergelijk

---

<sup>2</sup> Zie Rechtbank Oost-Brabant 19 augustus 2019, ECLI:NL:RBOBR:2019:4830. Tegen deze uitspraak is thans hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak aangehangig.



gezaghebbend wetenschappelijk oordeel is een voorwaarde om ruimtelijke maatregelen te inzetten om natuurkwaliteit in stikstofgevoelige gebieden in stand te houden en vergunningverlening voor stikstofuitstoot te vergemakkelijken. Wanneer dit niet wetenschappelijk onderbouwd wordt, kan - net als bij het PAS - het maatregelenpakket alsnog sneuvelen bij de rechter. Op basis van het omvattend ecologisch oordeel kan een programmatische aanpak worden gekozen die ook gebiedspecifiek is, dan wel gebiedspecifieke aanpakken in zich heeft (Vink & van Hinsberg, 2019).



# Referenties

- Baptist, M., van Hattum, T., Reinhard, S., van Buuren, M. I., de Rooij, B., Hu, X., . . . Piet, G. (2019). *Een natuurlijkere toekomst voor Nederland in 2120*. Wageningen: Wageningen University & Research.
- College van Rijksadviseurs. (2018). *Panorama Nederland*. Den Haag: College van Rijksadviseurs.
- Kuiper, R., Kuijpers, M., Geurs, K., Knoop, J., Lagas, P., & Ligtvoet, W. (2007). *Nederland Later*. Bilthoven: Milieu- en Natuurplanbureau.
- Kullberg, J., Iedema, J., & Schlette, A. (2019). Landschap - Denkend aan Nederland. In S. Beugelsdijk, d. J. Hart, P. van Houwelingen, & M. Versantvoort (Eds.), *Denkend aan Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit. (2020). *Ambities en doelen voor de Bossenstrategie, kamerbrief van 3 februari 2020*. Den Haag: Ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit.
- Oostindië, H., van der Ploeg, J. D., & van Broekhuizen, R. (2013). *Buffercapaciteit: bedrijfsstijlen in de melkveehouderij, volatiele markten en kengetallen*. Wageningen: Wageningen UR.
- PBL. (2015). *Aanpassen aan klimaatverandering - Kwetsbaarheden zien, kansen grijpen*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL. (2018). *Naar een wenkend perspectief voor de Nederlandse Landbouw. Voorwaarden voor verandering*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL. (2019). *Zorg voor landschap. Naar een landschapsinclusief omgevingsbeleid*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Pouwels, R., & Henkens, R. J. H. G. (2020). *Naar een hoger doelbereik van de Vogel- en Habitatrichtlijn in Nederland; Een analyse van de resterende opgave na 2027 voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van alle habitattypen en VHR-soorten* (Vol. Rapport 2989). Wageningen: Wageningen Environmental Research.
- Vink, M., van der Steen, M., & Dewulf, A. (2016). Dealing with long-term policy problems: Making sense of the interplay between meaning and power. *Futures: the journal of policy, planning and futures studies*, 76, 1-6.
- Vink, M., & van Hinsberg, A. (2019). *Stikstof in Perspectief*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.