

## Zoek de ruimte in de stikstofkwestie

Verdaas, J.C.; Verwayen, A.B.

**Publication date**

2020

**Document Version**

Final published version

**Citation (APA)**

Verdaas, J. C. (null), & Verwayen, A. B. (null). (2020). Zoek de ruimte in de stikstofkwestie., Gebiedsontwikkeling.nu. <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/zoek-de-ruimte-de-stikstofkwestie/>

**Important note**

To cite this publication, please use the final published version (if applicable). Please check the document version above.

**Copyright**

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

**Takedown policy**

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights. We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# Zoek de ruimte in de stikstofkwestie



[Co Verdaas](#) en [Arthur Verwayen](#)

12 juni 2020

Leestijd 7 minuten

**12 jun 2020 - Stikstof zet het land op slot en maakt de tongen los. Vooruitlopend op het advies van de commissie Remkes organiseerde de Leerstoel Gebiedsontwikkeling samen met Stibbe en het Kadaster een webinar: waar staan we, wat zijn de dilemma's, hoe komen we verder? Het grote vraagteken bij dit online gesprek was de vraag waar de commissie Remkes mee komt. Dat weten we inmiddels: er moet meer en het moet verplichtend. Wat we nog niet weten is wat de reactie van het kabinet zal zijn. Kortom, het debat over stikstof is voorlopig niet verstomd. Op 24 juni praten we daarom verder.**

Dat de Raad van State het PAS (Programma Aanpak Stikstof) op 29 mei 2019 vernietigt is met de kennis van nu een onontkoombaar moment in een veel langer lopend proces. Jan Reinier van Angeren (specialist omgevingsrecht bij Stibbe) nam ons op 3 juni mee terug naar het jaar 1979 om ons vervolgens in sneltreinvaart door ruim dertig jaar ontwikkeling van het Natura 2000-netwerk te loodsen. Aan de hand van de [Tijdslijn Ontwikkeling Natura 2000](#) (pdf) legt hij de pijnpunten bloot en verheldert hij de bijbehorende wetgeving.

De kern: Artikel 6 van de in 1992 ingevoerde Europese Vogel- en Habitatrichtlijn ziet toe op het beschermen van het zogenoemde Natura 2000-netwerk. Volgens Artikel 6 moet er voor alle

plannen en projecten die mogelijk negatief van invloed zijn op een Natura 2000-gebied een passende beoordeling worden gemaakt. Pas in 2003, dus 11 jaar na invoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn, worden er in Nederland 161 gebieden aangewezen ([natura2000.nl](http://natura2000.nl)). De Nederlandse wetgeving voor de Natura 2000-gebieden is dan al geregeld in de Natuurbeschermingswet, tegenwoordig de Wet Natuurbescherming (Wnb), die binnenkort opgaat in de nieuwe Omgevingswet.

Overbelasting van stikstofdepositie in kwetsbare natuurgebieden is niet nieuw, al eerder is dit een vraagstuk in Nederland. Daartoe zet de wetgever in eerste instantie in op het toetsingskader Ammoniak en Natura. Dit kader maakt het mogelijk voor veehouderijbedrijven om uit te breiden, totdat er voor elk Natura2000-gebied een beheerplan is opgesteld. In 2008 schiet de Raad van State dit kader af en wordt de Nederlandse overheid gedwongen met een andere aanpak te komen.

## **PAS**

Als gevolg van de uitspraak van de Raad van State in 2008 komt de Programma Aanpak Stikstof (PAS) tot stand. PAS landt uiteindelijk in de Crisis- en herstelwet (CHW). De kern: in sommige gebieden wordt ervoor gezorgd dat de stikstofdepositie daalt zodat er in andere gebieden ontwikkelingsruimte mogelijk wordt. Het is een politiek compromis tussen Samsom (PvdA) en Koopmans (CDA). Dit biedt handelingsruimte totdat de Raad van State op 29 mei 2019 verklaart dat ook de PAS in strijd is met Artikel 6 van de Europese natuurwetgeving.

De gevolgen zijn groot: het leeuwendeel van activiteiten waarvoor geen vergunning nodig was of waar alleen melding voor moest worden gedaan, wordt illegaal bevonden. Het geografisch zwaartepunt van de meldingen bevindt zich in de provincies Gelderland, Overijssel en Noord-Brabant. Het sectorale zwaartepunt is de agrarische sector. De effecten voor de economie, woningbouw en gebiedsontwikkeling zijn immens. Of zoals Friso de Zeeuw het tijdens het webinar verwoordt: gebiedsontwikkeling is eigenlijk het slachtoffer van de landbouw geworden.

## **Spoedwetgeving Stikstof**

De [Spoedwet aanpak stikstof \(SAS\)](#) moet enig soelaas bieden voor gebiedsontwikkeling. Anna Collignon, specialist omgevingsrecht bij Stibbe, laat aan de hand van jurisprudentie zien dat het beeld dat er niks meer kan, enige relativering behoeft. Niemand kan vooraf garanties geven, maar bij een goede onderbouwing is er best wat mogelijk.

Om tot een goede onderbouwing te komen, kan een voortoets helpen. Daarin wordt bezien of de kritische depositiewaarde wordt overschreden en of dit significante gevolgen oplevert voor de natuur. [Collignon laat voorbeelden zien](#) (pdf) waarbij zonder [ADC toets](#) (aan de hand waarvan beoordeeld kan worden wat wel en niet kan in relatie tot stikstof) een project toch doorgang kon vinden omdat bijvoorbeeld sprake is van tijdelijke geringe overschrijdingen tijdens de uitvoering, er in- en extern gesaldeerd wordt (meer en minder stikstofdepositie in één gebied wordt tegen elkaar weggestreept) dan wel mitigerende aanvullende maatregelen (zoals luchtfilters of afzuigcontainers op de bouwplaats) worden genomen. Wel is het bij aanvullende maatregelen zaak de daad bij het woord te voegen en ‘evidence based’ te werken (op basis van vooraf

gemaakte afspraken), omdat het onder meer daarop fout ging bij de PAS. Makkelijk is het niet en zekerheid bestaat niet, maar de jurisprudentie laat zien dat het beeld ‘dat er niks meer kan’ zeker niet klopt.

Wat Anna Collignon ook nog in beeld bracht is de betekenis van het relativiteitsvereiste. In normaal Nederlands: niet iedereen kan zomaar bij de Raad van State een zaak over stikstof aanhangig maken, zoals sommigen nu lijken te denken. Er moet een relatie zijn met een Natura2000-gebied dat aangetast wordt of de belanghebbende moet zijn belang aantonen.

Er is dus enig perspectief voor bouwend Nederland, onder andere door de SAS, waarin een aantal maatregelen is doorgevoerd: het stikstofregistratiesysteem dat inzicht geeft in de beschikbare ruimte voor bouwprojecten in een specifiek gebied. Die ruimte ontstaat door verschillende maatregelen. Denk aan de reeds doorgevoerde snelheidsverlaging op autowegen, de samenstelling van het veevoer en de saneringsregeling van de varkenshouderij. Dat is niet toereikend voor het gehele stikstofvraagstuk, ook omdat de regionale verschillen groot zijn. Een nog niet doorgevoerde maatregel is het instellen van een (regionale) drempelwaarde, hetgeen voor veel projecten een simpele en effectieve oplossing kan zijn.

Hoe dan ook, uit de jurisprudentie is geen one-size-fits-all-oplossing te destilleren. Naast de onzekerheid die dit oplevert leidt dit ook tot hoge onderzoeks- en advieskosten voor private en publieke partijen die actief zijn in gebiedsontwikkeling.

## **Het leggen van de puzzel**

Voorlopig is het dus nog even puzzelen met de vraag wat waar en hoe ontwikkeld kan worden. Meri Loeffen, senior projectmanager Ruimte & Advies bij Kadaster, sluit het webinar af met een toelichting op een praktische tool die kan helpen de complexe puzzel te leggen. De tool is een dashboard dat objectiviteit en inzicht biedt in vraag en aanbod in de stikstof-ruimte. De tool van het kadaster genereert informatie die het mogelijk maakt om beslissingen beter te onderbouwen en te optimaliseren. Hierbij geldt uiteraard dat de tool optimaliseert binnen de vigerende spelregels en het gestelde doel: voor 50 procent van de stikstofgevoelige Natura2000-gebieden moet de stikstofdepositie voor 2030 onder de bekende KDW-norm komen (KDW staat voor kritische depositiewaarden).

Twee doelen staan centraal: de natuur verbeteren en maatschappelijk-economische ontwikkelingen mogelijk maken. Loeffen zet nadrukkelijk in op een gebiedsgerichte aanpak, waarbij op verschillende schaalniveaus en over verschillende sectoren heen wordt bezien hoe de puzzel gelegd kan worden. Een actieve overheid die bijvoorbeeld inzet op een regionale grondbank kan een grote bijdrage leveren om de puzzel te leggen.

## **Commissie Remkes**

Op 8 juni presenteerde de commissie Remkes haar langverwachte [advies over stikstof](#) na het eerdere advies voor maatregelen op de korte termijn en het advies over de luchtvaart. Het advies van Remkes luidt nog steeds ‘dat niet alles overal kan’. Daarmee legt hij zijn vinger wederom op de zere plek en laat hij zien dat achter het stikstofvraagstuk een meer fundamentele vraag schuil

gaat: welke keuzes maken we in de regio's en in Nederland als geheel? Veel belangen strijden immers in dezelfde beperkte ruimte om voorrang. Stikstof en eerder ook PFAS laten zien dat we tegen de grenzen aanlopen van de vele sectorale beleidsambities rondom wonen, landbouw, natuur, mobiliteit en economie.

De boodschap van Remkes is glashelder: er zal meer moeten gebeuren én op wettelijke grondslag (lees: van vrijwillig naar verplichtend). Alleen zo kunnen we volgens het advies van de commissie aan de – ook in het webinar – gedeelde onzekerheid een einde maken en tegelijkertijd recht doen aan het oorspronkelijke doel van de in 1992 ingevoerde Europese Vogel- en Habitatrichtlijn: het beschermen van onze natuur.

De reacties op het rapport van de commissie Remkes waren voor een groot deel voorspelbaar: in de reguliere media werd het advies vooral uitgelegd als een tik op de vingers van het kabinet, LTO voorziet het einde van de agrarische sector en spreekt van 'verstikkend beleid' en volgens tal van natuurorganisaties is het voorstel van Remkes te weinig ambitieus. 'Als niemand tevreden is, dan heb je het misschien wel goed gedaan', wordt in de politieke arena wel gedacht. Al zal niemand zich daardoor laten verleiden Remkes alsnog te omarmen.

De belangrijkste bevindingen van het advies van de commissie Remkes op hoofdlijnen:

- Stikstofreductie en natuurherstel moeten wettelijk worden geborgd (resultaatverplichting)
- Tijdelijke emissies door de bouw moeten worden vrijgesteld van vergunningplicht
- Een emissiereductieprogramma moet voor de benodigde ruimte in de bouw zorgen
- Het Rijk moet hiervoor passende middelen vrijmaken.

De Haagse politiek is nu aan zet. Gemakkelijk is het niet. Niet omdat het stikstofvraagstuk in zichzelf nu zo ingewikkeld is, maar omdat achter dit vraagstuk meer fundamentele keuzes schuilgaan: welke belangen krijgen voorrang in ons land nu de druk op de ruimte toeneemt. Immers: 'niet alles kan overal'.

*Cover: Wikimedia Commons / Agnes Monkelbaan / CC BY-SA 4.0*

Op 24 juni vindt een vervolgwebinar over de stikstofkwestie plaats op initiatief van de **Leerstoel Gebiedsontwikkeling, Stibbe en Kadaster**. De rook van het advies van de commissie Remkes is dan opgetrokken, de politiek heeft dan echter nog niet definitief gesproken. Alle reden dus om met de professionals in gesprek te gaan: hoe waarderen zij het advies, wat is hun hoop of wens als het gaat om de politieke besluitvorming, wat mag zeker niet vergeten worden en wat zijn waardevolle adviezen aan het kabinet?

**Jan Jacob van Dijk** zal het advies van Remkes toelichten. **Jan Reinier van Angeren** (Stibbe) en **Anna Collignon** (Kadaster) zullen hun licht laten schijnen over hetgeen nodig is om tot een juridisch houdbaar stikstofbeleid te komen. **Jelle Beemsterboer** (wethouder gemeente Schagen) belicht de dagelijkse praktijk van een middelgrote gemeente. **Co Verdaas** en **Friso de Zeeuw** zullen het gesprek faciliteren en doorvragen waar dat nodig is.

U kunt zich aanmelden bij Jolien Kramer via [Jolien.Kramer@tudelft.nl](mailto:Jolien.Kramer@tudelft.nl)

Kennisbijeenkomst

# Stikstof- regelgeving & GO Deel 2

Woensdag 24 juni

15.00 – 17.00

**Webinar**

<https://tudelft.zoom.us/j/96031679511>

Stibbe



TU Delft

Leerstoel  
Gebiedsontwikkeling

## Download de presentaties:

- [Stibbe](#)
- [Kadaster](#)

## Verder lezen:

[6 apr 2020 Nieuw stikstofregistratiesysteem geopend](#)

[20 apr 2020 Rijk en provincies: durf wat meer in het bouw- en stikstofbeleid](#)

[28 nov 2019 Normen en waarden in Stikstofland](#)

## Auteurs



[Co Verdaas](#)

Hoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft, Dijkgraaf waterschap Rivierenland, oud-gedeputeerde Gelderland

[Bekijk alle artikelen](#)



[Arthur Verwayen](#)

Onderzoeker TU Delft - Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling | Leerstoel Gebiedsontwikkeling