

CLB-handreiking Stikstofproblematiek: 'Niet alles kan overal'



Het adviescollege Stikstofproblematiek onder leiding van Johan Remkes heeft op 8 juni 2020 haar eindadvies over een structurele aanpak van de stikstofproblematiek met de veelzeggende titel *Niet alles kan overal* gepubliceerd. Maar na de aanvankelijke aandacht in de pers, bleef het stil. Oorverdovend stil vanuit onze regering. Zo stil dat de roep om een reactie vanuit de PvdA niet uit kan blijven.

Waarom? Omdat het eindadvies van Remkes een goed advies is. Het legt de vinger op de zere plek en geeft aan wat er nodig is om tot een echt structurele aanpak van de stikstofproblematiek te komen. Dat is bijzonder, omdat zijn adviescollege voor een groot deel bestond uit leden, die niet echt bekend stonden om hun vooruitstrevende ideeën aangaande de natuur en landbouw.

Maar deze vooruitstrevende ideeën staan dus wel in het advies. Het is belangrijk om dat advies uit de la en op tafel te houden. Daar kunnen jullie in de provincie een belangrijke bijdrage aan leveren. Misschien ligt de sleutel voor dit advies ook juist wel in het provinciale bestuur zelf. Om jullie daarbij op weg te helpen, is deze handreiking samengesteld.

We gaan kort in op de aanleiding voor het rapport in en de systematiek die het adviescollege heeft gekozen. De aanbevelingen zijn vervolgens integraal overgenomen. Bij een aantal van deze aanbevelingen vertalen we die in schriftelijke vragen of een voorbeeldmotie. Die antwoorden kun je vervolgens agenderen om te kijken wat je als provincie nu al kunt doen om die specifieke aanbeveling en het rapport op de agenda te krijgen.

Een van de eerste dingen die je kunt doen is het agenderen van het rapport in een commissie. In veel Staten kun je zelf onderwerpen agenderen. Dit rapport is daar uitermate geschikt voor, want het is niet alleen actueel, maar gaat ook over de taken van de provincie. Bij die bespreking kun je dan ook een van de leden van het adviescollege en/of andere deskundigen (bijlage 1, 2 en 3) uitnodigen. Daarbij kan je onder meer putten uit de leden van de werkgroep

voedselzekerheid van het CLB die eerder dit jaar het position paper *Aan tafel met Sicco* presenteerde en daarin voorstellen deed voor een sociaal-democratische voedselagenda en reductie van de stikstofuitstoot door de landbouw.¹

1. Aanleiding voor het advies

De aanleiding voor het adviescollege stikstof is gelegen in het oordeel van de Raad van State (RvS) van mei 2019, dat de toestemmingverlening op basis van het Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)² in strijd is met de Habitatrichtlijn³. De RvS heeft geen principieel bezwaar tegen de programmatische aanpak, maar vindt dat de relatie tussen de 'afname van stikstof' en 'het vrijgeven van ruimte voor emissies' onvoldoende is aangetoond.

Veel maatregelen bleken niet uitgevoerd, soms was er sprake van toename in plaats van afname, en er was onvoldoende borging van de maatregelen. Als de maatregelen al waren uitgevoerd, dan was de verbetering in de Natura 2000 gebieden nog weinig zichtbaar.⁴ De RvS vindt daarom dat de PAS onvoldoende waarborgen biedt voor natuurbehoud en natuurherstel om daar de toestemmingverlening op te kunnen baseren.

Deze uitspraak leidde tot een brief van het kabinet met maatregelen om de stikstofproblematiek structureel aan te pakken.⁵ Het adviescollege is van mening dat het kabinet de uitspraak van de RvS serieus neemt, maar plaatst ook nog een aantal forse kanttekeningen.

2. Belangrijkste kanttekeningen van de commissie Remkes

- Ambitieuze doelstellingen

Voor natuurherstel zijn volgens het adviescollege ambitieuzere doelstellingen noodzakelijk. Het kabinet werkt met de volgende streefwaarde: '50% van de hectares stikstofgevoelig natuurareaal binnen Natura 2000 gebieden onder de kritische depositiewaarde (KDW) in 2030'. Deze streefwaarde komt overeen met een reductie van 26% van de binnenlandse stikstofemissies. Op basis van haar eigen ecologische analyse stelt het adviescollege dat een reductie van stikstofemissies van 50% in 2030 is vereist. Dit is noodzakelijk, omdat er anders onvoldoende ruimte komt voor toestemmingverlening voor nieuwe activiteiten of voor uitbreiding van bestaande activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken.

¹ Keman, J.E., *Aan tafel met Sicco. Voedselzekerheid in de 21^e eeuw*, http://www.lokaalbestuur.nl/lokaal_bestuur/artikel/t/aan_tafel_met_sicco_voedselzekerheid_in_de_toeko_mst/bron/nieuwsbrief.

² Aanpak Stikstof, 'Over de uitspraak van de Raad van State', <https://www.aanpakstikstof.nl/achtergrond/de-stop-op-het-programma-aanpak-stikstof>.

³ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 'Habitatrichtlijn', <https://minlnv.nederlandsesoorten.nl/content/habitatrichtlijn>.

⁴ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 'Natura 2000', <https://www.natura2000.nl/>.

⁵ Rijksoverheid, 24-04-2020, 'Kamerbrief over de voortgang stikstofproblematiek: structurele aanpak', <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/04/24/voortgang-stikstofproblematiek-structurele-aanpak>.

- **De borging van maatregelen**

Door uit te gaan van streefwaardes en vrijwilligheid worden de maatregelen onvoldoende geborgd en worden onvoldoende structurele oplossingen gerealiseerd. Er wordt daarnaast door het kabinet onvoldoende inzicht gegeven in een lange termijn visie op agrarische activiteiten en er is geen sprake van een activerend ruimtelijk beleid. De vrijwilligheid is daarmee tot vrijblijvendheid verheven, aldus het adviescollege. Voor de juridische borging moet daarom een betere aansluiting worden gezocht op het bestaande instrumentarium en de toekomstige Omgevingswet. De maatregelen, die het kabinet nu voorstelt, neigen teveel naar het zoeken van rek en ruimte voor economische activiteiten.

- **Scheiding natuur en landbouw**

Het kabinet brengt een scheiding aan tussen maatregelen voor natuur en maatregelen voor landbouw en mist daardoor de kans op synergie tussen natuur en landbouw. De doelen voor de landbouw gaan minder ver dan het adviescollege nodig acht. Door het vrijwillige karakter en het ontbreken van de borging zullen de door het kabinet voorgestelde maatregelen niet leiden tot de noodzakelijke systeemverandering. De uitkoop van enkele bedrijven zal weinig effect hebben als duizenden bedrijven op dezelfde manier doorgaan. Daarnaast moet de uitkoop van die bedrijven gebeuren die het meest vervuilend zijn.

3. Kabinet stil, Staten aan zet

De kritiek is niet mals. Alleen zal het kabinet er weinig mee doen, zoals uit de nog ontbrekende reactie van het kabinet op het eindrapport van het adviescollege blijkt.⁶ Ook het debat in de Tweede Kamer heeft daar helaas weinig aan toegevoegd. Als we de inhoud van het rapport toch op tafel willen houden, zullen we het dus zelf in de Staten moeten doen. In de apart meegestuurde documenten vind je de moties en schriftelijke vragen. Natuurlijk vereisen deze instrumenten nog wel een vertaalslag om ze geschikt en specifiek voor je eigen provincie te maken. We geven daar nog een paar tips bij:

1. Doe het niet alleen. Zoek medestanders die net als wij over de inhoud van rapport van het adviescollege willen praten om te kijken wat je als provincie nu kunt doen;
2. Stem af met de woordvoerders in de andere provincies. Dit kan via de appgroepen natuur en landbouw en de appgroep voor de fractievoorzitters. Onze woordvoerder Tweede Kamer zit ook in deze appgroepen;
3. Deel de antwoorden op de schriftelijke vragen met elkaar. Kijk wat de verschillen zijn per provincie, zodat we daar slim gebruik van kunnen maken door verbindingen te maken;
4. Gebruik deze uitwisseling ook als basis om mee verder te gaan en vervolgvragen te stellen;
5. Agendeer het eindadvies van het adviescollege in een commissie. In de meeste provincies kun je zelf onderwerpen agenderen op basis van een vast format. We doen hiervoor enkele tekstsuggesties in de bijlage. Nodig bij deze bespreking een van de leden van het adviescollege of andere deskundigen (zoals bijvoorbeeld oud-Eerste Kamerlid en oud-gedeputeerde Wouter van Zandbrink, die ook heeft meegewerkt aan

⁶ Rijksoverheid, 08-06-2020, 'Brief bij rapport: Niet alles kan overal', <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2020/06/08/brief-bij-rapport-niet-alles-kan-overal>.

deze handreiking) uit. Heb je geen contactgegevens? Dan kunnen we je daar vast mee helpen;

6. Houd elkaar op de hoogte, ook als het niet lukt. Juist dan kan sparren met collega's helpen;
7. De valkuil bij dit type debatten/vragen/amendementen is, dat deze worden gevoerd door (of zich richten op) een kleine groep (semi)-deskundigen natuur en landbouw. Daardoor verzandt de discussie maar al te vaak in de techniek en is de conclusie steevast: 'Dan zullen we eerst moeten wachten op de kaders van het Rijk'. Blijf daarbij weg.

Juist bij dit type onderwerpen (politiek en maatschappelijk zeer relevant) is het belangrijk dat het in de provincie wordt gevoerd in een bredere maatschappelijke context (wonen, economie, duurzaamheid, heden en toekomst) en met een bredere groep dan politici alleen. Begin in je eigen fractie door te kijken welke onderdelen van het advies je wel onderschrijft en welke niet. Bedenk daarbij ook wat je van het Rijk nodig hebt om als provincie succesvol te kunnen zijn en inventariseer tegelijkertijd wat je zelf al kunt doen als provincie. Daarmee leg je de basis voor welke schriftelijke vragen en moties voor het debat in je eigen provincie relevant zijn.

Daarbij is het zaak om het overzicht te houden. Er zijn enorm veel vragen te stellen. Verlies je daarin niet. Het doel moet zijn om het probleem helder te houden, Gedeputeerde Staten te porren richting Rijk en alvast aan de slag te gaan met die maatregelen die nu al provinciaal kunnen worden opgepakt. Het op de tafel houden van dit adviesrapport kan daarbij behulpzaam zijn.

Tot slot: houd het college van GS scherp in de gaten. Zij doen veel binnen het verband van het IPO. Volg dit actief. Bevraag je collegeleden op hun inbreng binnen het IPO, zowel vooraf (met welke boodschap vertrekt iemand) als achteraf (wat is het resultaat en wat zijn de afspraken).

4. Korte samenvatting van het adviesrapport

4.1 Hoofdpijn advies: Programma nationale doelstellingen

Versneld natuurherstel en reductie van emissies en deposities zijn volgens het adviescollege de randvoorwaarden voor de oplossing van de stikstofproblematiek in het perspectief van natuurdoelstellingen, en daarmee voor de toekomstige toestemmingverlening. Het totale pakket aan aanbevelingen vormt een geloofwaardige, integrale en gewaarborgde programmatische aanpak, die leidt tot het realiseren van de natuurdoelstellingen, waaraan Nederland zich heeft verbonden en die onderdeel zijn van Europese afspraken. Duurzaam herstel van de balans tussen natuur en economische ontwikkeling is alleen dan mogelijk. Het adviescollege maakt daarbij onderscheid in:

1. Hoofdpoging Aanpak Natuur

Hierbij gaat het niet alleen over het in stand houden van het areaal, maar ook over het zorg dragen voor condities die de vitaliteit van de natuur vergroten. Hierbij gaat het om de Natura 2000-gebieden en gebieden, die de Nederlandse natuur en de robuustheid en vitaliteit van de biodiversiteit in Nederland kunnen versterken.

2. Hoofdpoging Stikstofaanpak

Hierbij gaat om het terugbrengen van de stikstofdepositie tot onder de grens van de kritische depositiewaarde (KDW) voor stikstofgevoelige natuur. Het verlagen van

stikstofemissies en de daarmee samenhangende deposities vormt de kern van de structurele stikstofaanpak.⁷ Er wordt onderscheid gemaakt in twee deelopgaven:

- Aanpak ammoniakemissies (NH₃-emissies). Voor de verlaging van de NH₃-emissies, vooral landbouw, staat gedifferentieerd en gebiedspecifiek maatwerk centraal vanwege de directe relatie tussen emissie en depositie. Voor het gebiedspecifiek maatwerk geldt een nationale doelstelling van minimaal 50% reductie van de binnenlandse NH₃-emissie ten opzichte van 2019. Deze reductie van NH₃-emissies worden als gedifferentieerde opgaven per provincie, in de vorm van regionale stikstofemissieplafonds, toebedeeld. Hierbij wordt de nadruk gelegd op de landbouw. Deze emissies kunnen worden teruggebracht door het mineralengebruik in de landbouw in balans te brengen.
- Aanpak stikstofoxidenemissies (NO_x-emissies). Het adviescollege kiest hierbij voor een generieke aanpak, tenzij er sprake is van een 'piekbelaster'. Ook deze emissies moeten in 2030 met minimaal 50% zijn teruggedrongen ten opzichte van 2019. De aanpak van de NO_x-emissies is van toepassing op de luchtvaart, mobiliteit, industrie, energiebedrijven en de bouw.

4.2 Gebiedspecifiek maatwerk en landelijk programma

Gebiedspecifiek maatwerk start – vanuit de nationale aanpak, en een provinciale vertaling daarvan – met de ecologische beoordeling en vaststelling van de opgave voor het terugdringen van de depositie in de inliggende Natura 2000-gebieden. Voor het gebiedspecifieke maatwerk krijgen provincies de opdracht om herstelprogramma's op te stellen.

Het Programma Nationale Natuurdoelstellingen betreft een nationaal programma dat doorwerkt naar de provincies. De maatregelen in het nationale programma én het gebiedspecifieke maatwerk van provincies moeten er samen voor zorgen dat de stikstofemissies in 2030 met 50% zijn teruggebracht ten opzichte van 2019. Dus voor 2040 moeten de Natura 2000-gebieden onder KDW worden gebracht. Het adviescollege adviseert dit te borgen met wetgeving en monitoring van de realisering van de doelstelling van 50% emissiereductie in 2030.

4.3 Uitblijven inhoudelijke reactie kabinet en vervolgtraject

Gelet op het uitblijven van een inhoudelijke reactie van het kabinet ligt het niet in de lijn der verwachting dat deze wetgeving op korte termijn wordt aangepast of ontwikkeld. Ook in het debat in de Tweede Kamer is het niet gelukt om de inhoud van het advies van het adviescollege onverkort over te nemen. De motie van Kamerlid William Moorlag om 'dit gedegen, samenhangend en evenwichtig advies over te nemen en de aanbevelingen uit te werken' is niet aangenomen. Hiermee probeerde Moorlag het kabinet tevergeefs te bewegen om te komen tot

⁷ Stikstof (N₂) is een kleur- en reukloos gas dat overal om ons heen is. Schadelijk zijn stikstofoxiden (NO_x, een verbinding van stikstof en zuurstof) en ammoniak (NH₃, een verbinding van stikstof en waterstof). Als NO_x en NH₃ in de grond terecht komen, heet dit vermestende depositie. De landbouw is vooral verantwoordelijk voor emissie van NH₃ en de bouw voor NO_x-uitstoot. De depositie (neerslag) van stikstofverbindingen is o.a. afhankelijk van de afstand tot de bron, landschap, status als natuurgebied en weersomstandigheden.

opdracht voor een uitvoeringsonderzoek. Een dergelijk verzoek kun je natuurlijk ook op provinciaal niveau doen, bijvoorbeeld naar aanleiding van de bespreking in de commissie. Dan kan de tekst als volgt worden (ook als voorbeeldmotie 2 apart meegezonden):

PS, gehoord de beraadslaging,

- *Overwegende dat het, op verzoek van de Kamer, ingestelde en breed samengestelde Adviescollege Stikstofproblematiek een gedegen, samenhangend en evenwichtig advies heeft uitgebracht;*
- *Verzoekt GS dit gedegen, samenhangend en evenwichtig advies over te nemen en de aanbevelingen uit te werken in een voor provincie (...) opgesteld uitvoeringsprogramma;*
- *Te inventariseren welke maatregelen daarvan nu nog niet mogelijk zijn vanwege ontbrekende wetgeving en hierin onderscheid te maken tussen wat wel/niet op provinciaal niveau te ondervangen is.*

En gaat over tot de orde van de dag.

Met een dergelijke, eenvoudige motie zou je kunnen kijken wat je nu wel en nog niet kunt doen op basis van de aanbevelingen van de commissie Remkes. Voorbeeldmotie 1, die als bijlage is meegezonden, gaat veel verder en heeft ook een functie richting beïnvloeding van de landelijke politiek vanuit de provincie. Het eveneens bijgevoegde document 'schriftelijke vragen 1 - algemene vragen commissie Remkes' richt zich ook op de agendering.

In de bijlagen zijn verder nog twee moties opgenomen die wel zijn aangenomen naar aanleiding van het debat in de Kamer over het rapport van het adviescollege.

5. Alle aanbevelingen op een rij

Hieronder zijn alle aanbevelingen integraal overgenomen. In de bijlage vind je verschillende documenten met schriftelijke vragen die aansluiten op de specifieke aanbevelingen.

5.1 Hoofdlijn: Programma Nationale Natuurdoelstellingen

Het Adviescollege formuleert als hoofddoelstelling dat het totale pakket aan aanbevelingen moet leiden tot een geloofwaardige, integrale en gewaarborgde programmatische aanpak die leidt tot het realiseren van de natuurdoelstellingen waaraan Nederland zich heeft gecommitteerd en die tevens onderdeel zijn van Europese afspraken. De aanbevelingen voor het realiseren van deze hoofddoelstelling laten zich als volgt samenvatten:

- Beschouw versneld natuurherstel en reductie van emissies en deposities als randvoorwaardelijk voor de oplossing van stikstofproblematiek, voor het duurzaam herstellen van de balans tussen natuur en economische ontwikkeling en voor toekomstige toestemmingverlening.
- Ontwikkel een 'Programma Nationale Natuurdoelstellingen' dat bestaat uit maatregelen gericht op het realiseren van de natuurdoelstellingen. Leg in dit programma de natuurherstelmaatregelen en de vereiste emissiereductie vast, en zorg voor juridische borging van de resultaatverplichting.
- Maak in deze aanpak onderscheid naar twee met elkaar verbonden hoofdpogaven, te weten: de natuuraanpak en de stikstofaanpak. Binnen de stikstofaanpak dient

onderscheid te worden gemaakt in de aanpak van NH₃-emissies en de aanpak van NO_x-emissies.

- Hanteer voor het reduceren van de NH₃-emissies (vanuit de landbouw) gedifferentieerd gebiedspecifiek maatwerk, op basis van de doelstelling om in 2030 minimaal 50% reductie van binnenlandse NH₃-emissies te realiseren (t.o.v. 2019). De gebiedspecifieke aanpak betekent een gedifferentieerde opgave per provincie, waarbij regionale stikstofplafonds worden toebedeeld.
- Werk binnen de provincies volgens een getrapte gebiedspecifieke maatwerk aanpak, waarbij de opgelegde doelstelling via gebiedspecifiek maatwerk wordt vertaald naar doelstellingen voor gebieden, gezien de actuele stikstofbelasting in het desbetreffende gebied, en de opgave om de depositie van stikstof op de natuur onder de kritische grens te brengen.
- Hanteer voor de aanpak van NO_x-emissies een generieke aanpak, waarbij de totale binnenlandse NO_x-emissies van alle sectoren in 2030 met minimaal 50% wordt teruggedrongen (t.o.v. 2019).
- Pas de systematiek zodanig aan dat voor NO_x-emissies, die bijdragen aan de 'stikstofdeken', niet langer wordt gewerkt met fijnmazige ruimtelijke details, en dat de zogenoemde 'piekbelasters' wel worden aangesproken op significante effecten dichtbij, maar niet op marginale effecten op honderden kilometers afstand, omdat dat laatste onderdeel uitmaakt van de generieke aanpak.
- Waarborg in het Programma Nationale Natuurdoelstellingen dat de emissies in 2030 met 50% zijn gereduceerd, waarmee naar verwachting 74% van het areaal stikstofgevoelige natuur onder de kritische depositiewaarde (KDW) wordt gebracht. Zorg ervoor dat de gewenste ontwikkeling ook na 2030 wordt doorgezet, zodat vóór 2040 in vrijwel alle aangewezen Natura 2000-gebieden de stikstofdepositie onder de KDW wordt gebracht en de natuurgebieden zich voor 2050 hersteld kunnen hebben. Vertaal als Rijkoverheid de doelstelling van 50% naar een opgave per provincie, waarbij in de ene provincie meer nodig zal zijn dan in de andere.
- Hanteer als provincies voor het gebiedspecifieke maatwerk als vertrekpunten: de ecologische beoordeling en de vaststelling van de opgave voor het terugdringen van de depositie in de inliggende Natura 2000-gebieden, en benut dit voor de formulering van de gebiedspecifieke doelstellingen.
- Benut meekoppelkansen van maatregelen die zijn of worden uitgewerkt vanuit beleid gericht op klimaat, water en fijnstof.

5.2 Aanpak hoofdopgave 1: Natuurherstel

Voor de aanpak van de eerste hoofdopgave formuleert het Adviescollege de volgende aanbevelingen:

- Waarborg met de structurele aanpak van de stikstofproblematiek dat een gunstige staat van instandhouding van Natura 2000-gebieden wordt gerealiseerd en de voor stikstof gevoelige habitats worden hersteld.
- Tref daartoe herstel- en beheermaatregelen en pas waar nodig de hydrologische condities aan. Duurzaam natuurherstel vraagt in vrijwel alle natuurgebieden om een serieuze inspanning. De mogelijkheden en de termijnen waarbinnen de situatie is te

beïnvloeden, verschillen sterk per gebied en systeemtype. Dit vraagt om gebiedspecifiek maatwerk.

- Versterk de veerkracht en robuustheid van natuurgebieden door het creëren van overgangsgebieden en door onderlinge verbindingen (corridors). Bied in de overgangsgebieden ruimte voor een optimale verwevenheid van functies (natuur, landschap, water, extensieve landbouw, transitie duurzame energie, woningbouw, recreatie).
- Bezie – om de natuur meer robuust te maken – of er aanvullende ecologisch waardevolle nieuwe natuurgebieden ontwikkeld kunnen worden, die niet tot de Europese verplichtingen worden gerekend, maar die wel passen bij de unieke Nederlandse natuur.
- Benader het vraagstuk van natuurherstel vanuit het bredere perspectief van het Natuurnetwerk Nederland (NNN), en in samenhang met andere grote opgaven. Benut hiervoor een integraal ontwerp, en werk vanuit een visie op het landelijk gebied, waar het natuurherstel en de overgangsgebieden onderdeel van uitmaken, naast de economische functies in het landelijk gebied.

5.3 Aanpak hoofdopgave 2: De stikstofaanpak

5.3.1 Deelopgave 1: Reductie NH₃-emissies

De verlaging van NH₃-emissies vanuit de landbouw dient te worden gerealiseerd op basis van gebiedspecifiek maatwerk, vanwege de meer directe relatie tussen emissie en depositie. Voor het realiseren van de doelstelling om in 2030 de NH₃-emissies vanuit de landbouw met minimaal 50% te reduceren, formuleert het Adviescollege de volgende 5M-oplossingsrichtingen:

1. Mineralen in balans

Reduceer de NH₃-emissies door het mineralengebruik in de landbouw in balans te brengen.

2. Moderniseren mestbeleid

Kom tot een grondige modernisering van het Nederlandse mestbeleid, vanuit een integrale benadering en veranker deze in nieuwe mestwetgeving. Bereik een echte omslag op basis van een vraaggestuurde dierlijke mestketen, waarin geen sprake is van overschotten en het gebruik van kunstmest wordt ingeperkt. Bevorder het gebruik van kwalitatief hoogwaardige dierlijke mest en zorg ervoor dat toepassing van drijfmest op akker- en weidegronden uiterlijk in 2030 is uitgefaseerd.

3. Maatwerk in ruimtelijke inrichting

Lever met goed ruimtelijk beleid een substantiële bijdrage aan de reductie van de emissies. Concentratie van grondgebonden landbouw op de daarvoor meest geschikte gronden, gebruikmakend van de 'best ecological means', levert de beste prestaties qua emissiearme voedselproductie, en kan minder agro-productieve gronden vrijspelen voor natuur of een meer natuurgerichte landbouw met publieke diensten.

4. Minimaliseren lokale natuurbelasting

Voer een actief en gebiedsgericht landbouwbeleid, gericht op het minimaliseren van lokale natuurbelasting, op basis van gericht maatwerk van in- en uitplaatsing van boerenbedrijven rond natuurgebieden.

5. Meten is beter weten

Ontwikkel een geavanceerd meetnet, gebaseerd op 'interconnected datastreams', waarbij lokaal per boer de emissies gemeten worden en zoveel mogelijk sprake is van 'open source', zodat er volstrekte transparantie is. Maak gebruik van een centrale database met blockchain-technologie, waarmee met digitale opsporing en validatie fraude wordt tegengegaan. Neem als overheid hiervoor de regie en investeer in de doorontwikkeling van de meettechnologie.

5.3.2 De Afrekenbare StoffenBalans

Als integraal instrumentarium voor de 5M-oplossingsrichtingen adviseert het Adviescollege de invoering van de *Afrekenbare StoffenBalans*. Hiervoor formuleert het Adviescollege de volgende aanbevelingen:

- Voer het instrument van de *Afrekenbare StoffenBalans* in, zowel voor grondgebonden bedrijven als voor niet-primair grondgebonden bedrijven, om de mineralen in balans te brengen.
- Integreer de *Afrekenbare StoffenBalans* in het te moderniseren mestbeleid en de daaraan gekoppelde mestwetgeving.
- Baseer dit instrument op actuele metingen van inputs (zoals voer, dierlijke mest en kunstmest) en outputs (zoals de geproduceerde hoeveelheden melk, vlees, graan, mais, evenals co-producten, zoals circulaire grondstoffen), en stuur op het verschil in inputs en outputs (het overschot). Leg normen op voor dit overschot en dwing daarmee af dat de emissies afnemen.
- Hanteer voor de normstelling gebiedspecifiek maatwerk en maak de hoogte van de overschotnormen afhankelijk van wat voor natuurgebieden nodig is aan daling van de depositie in het desbetreffende gebied.
- Stuur met de *Afrekenbare StoffenBalans* op doelen (zowel op bedrijfsniveau, als op perceelniveau), zodat de ondernemer zelf kan beslissen welke middelen worden ingezet om doelen te halen. In de *Afrekenbare StoffenBalans* worden naast stikstof ook andere stoffen meegenomen, zodat integraal gestuurd wordt op zoveel mogelijk relevante effecten (naast NH₃ en NO_x ook nitraat, nitriet, fosfaat, fijnstof, geur, methaan en lachgas).
- Werk met financiële prikkels en sancties om te bevorderen dat doelen worden gehaald.
- Schaf – na bewezen effectiviteit van de *Afrekenbare StoffenBalans* – alle rechtensystemen (dierrechten, fosfaatrechten, varkensrechten, pluimveerechten) en zoveel mogelijk middelvoorschriften af.
- Reserveer voldoende financiële middelen zodat gegarandeerd wordt dat de noodzakelijke transitie naar emissiearme landbouw kan worden gerealiseerd.
- Beleg de organisatie, implementatie en het beheer bij een in te stellen onafhankelijk *Bureau Afrekenbare StoffenBalans*.

5.3.3 Deelopgave 2: Reductie NOx-emissies

Het Adviescollege adviseert voor de aanpak van NOx-emissies een generieke aanpak. De totale NOx-emissies van alle sectoren moeten in 2030 met minimaal 50% worden teruggedrongen, zodat de stikstofdepositie vanuit de stikstofdeken fors afneemt. Het Adviescollege formuleert de volgende aanbevelingen voor de verschillende sectoren die verantwoordelijk zijn voor NOx-emissies.

5.3.4 Mobiliteit

Voor de luchtvaartsector heeft het Adviescollege in januari 2020 een separaat advies uitgebracht. Het Adviescollege ziet geen aanleiding om af te wijken van, of aan te vullen op, het eerder uitgebrachte advies voor de luchtvaartsector. De uitgangspunten voor de NOx-emissies, zoals geformuleerd in dit eindadvies, gelden ook voor de luchtvaart (generieke emissiereductie en beoordeling als piekbelaster voor nabijgelegen natuurgebieden, maar geen beoordeling op marginale effecten op honderden kilometers afstand).

Sluit voor de emissiereductie vanuit het wegverkeer aan bij de reductie die wordt afgedwongen vanuit bestaande – veelal Europese – regelgeving. Daarmee wordt tot 2030 een emissiereductie van 53% gerealiseerd. Dit betekent dat voor het wegverkeer geen aanvullende maatregelen genomen hoeven te worden. Wel adviseert het Adviescollege over te gaan tot gerichte handhaving op defecte en gemanipuleerde AdBlue-systemen van vrachtwagens (handhaving staand beleid).

Voor de scheepvaart formuleert het Adviescollege de volgende aanbevelingen:

- Zie als Nederland in Europees en internationaal verband toe op strikte invoering en handhaving van NOx Emissie Controle Area (NECA) op de Noordzee, op basis waarvan nieuwe schepen per 1 januari 2021 moeten voldoen aan bepaalde NOx-uitstootnormen (de Tier-III-eisen). Dit leidt tot een reductie van NOx-emissies van 80%.
- Bevorder in Europees verband strengere NOx-normen in de scheepvaart in alle Europese wateren (i.p.v. alleen voor de Noordzee en de Baltische Zee, met ingang van 1 januari 2021).
- Treed als Nederland in het verband van de IMO op als actief pleitbezorger voor een heffing op NOx-uitstoot. Benut de opbrengsten van deze heffing om toepassing van beschikbare emissiereducerende technieken sneller mogelijk te maken.
- Wanneer dit niet snel genoeg gebeurt, en er niet tijdig een voldoende hoge heffing op NOx-uitstoot is, adviseert het Adviescollege de Nederlandse overheid om het voornemen van de Europese Commissie om scheepvaart op te nemen in het ETS actief te steunen.
- Geef als Nederlandse overheid het goede voorbeeld en zorg ervoor dat emissies van schepen in bezit van, of varende onder verantwoordelijkheid van, de Nederlandse overheid versneld verminderen.

5.3.5 Industrie

Voor de industrie formuleert het Adviescollege de volgende aanbevelingen:

- Integreer de NOx-reductieopgave in de afspraken die in het kader van het Klimaatakkoord zijn gemaakt, monitor de ontwikkeling van de NOx-emissies en investeer in versnelling van de transitie naar duurzame energie die de industrie moet realiseren om de klimaatdoelstellingen te realiseren.

- Benut de uitkomsten van de KEV 2020 om te beoordelen of aanvullende emissiereductie-maatregelen voor 2030 noodzakelijk zijn, om te komen tot een evenwichtige bijdrage van de industrie aan de benodigde NOx-emissiereductie. Indien uit de tweejaarlijkse monitoring blijkt dat het reductiepad onvoldoende bijdraagt aan de doelstelling van 50% NOx-emissiereductie, moet aanscherping van emissie-eisen of invoering van een beprijzingsinstrument worden overwogen.
- Lever bij eventuele piekbelasters of verouderde installaties gericht maatwerk door handhaving van de toepassing van de 'Best Beschikbare Technieken' (BBT).

5.3.6 Energiebedrijven

Voor grote energiecentrales zijn NOx-emissie-eisen vastgelegd in overeenkomsten en wetgeving, en vindt constant monitoring, inspectie en handhaving plaats. Voor de elektriciteitsproductie geldt dat de NOx-emissies tot 2030 fors zullen afnemen als gevolg van de overgang naar wind- en zonne-energie. Gezien de NOx-emissiereductie die gepaard gaat met deze transitie, formuleert het Adviescollege geen nadere aanbevelingen voor de grote energiecentrales.

Gezien de forse toename van de NOx-emissies door kleinere biomassa-installaties onder de 50 megawatt (en de daarmee gepaard gaande toename van NOx-emissies) formuleert het Adviescollege voor dit type installaties de volgende aanbevelingen:

- Breng de vermindering van NOx-emissies van kleinere biomassa-installaties tot stand door aanscherping van de normen uit het Activiteitenbesluit tot het niveau van de grote stookinstallaties.
- Beëindig de stimulerende instrumenten (zoals de SDE+-subsidie), waardoor het minder interessant wordt om kleinere biomassa-installaties te bouwen.

5.3.7 Bouw

Gezien het grote belang van het op gang brengen van de bouwproductie, komt het Adviescollege tot het volgende advies voor de bouwsector:

- Stel voor tijdelijke emissies van bouwactiviteiten voldoende ruimte beschikbaar, en voer hiervoor een goed onderbouwde drempelwaarde in.
- Zorg als overheid voor het ontstaan van voldoende marktkracht om de overgang naar schone bouw op gang te brengen. Maak daarvoor als Rijksoverheid op korte termijn met medeoverheden en semipublieke organisaties sluitende afspraken, waarbij bij aanbestedingen zo laag mogelijke emissies een doorslaggevende rol spelen in de gunning.
- Ontwikkel een stimuleringsregeling die het mogelijk maakt voor alle bedrijven in de sector om de overgang naar 'laag emissie-materieel' te maken. Laat het subsidiepercentage stapsgewijs aflopen, waardoor koplopers meer voordeel hebben van het toepassen van innovaties, en breng de investering vanuit de overheid in de bouwsector in evenwicht met ter beschikking gestelde middelen voor andere sectoren.

5.4 Uitvoering van de integrale aanpak

Om de geadviseerde aanpak tot uitvoering te brengen, formuleert het Adviescollege de volgende aanbevelingen:

- Formuleer als Rijksoverheid in het Programma Nationale Natuurdoelstellingen de kaders voor de gebiedspecifieke aanpak, waaronder de vertaalslag van de nationale reductie naar de opgave per provincie. En leg wettelijk vast dat provincies gehouden zijn uitvoering te geven aan het Programma Nationale Natuurdoelstellingen, binnen hun verantwoordelijkheden en binnen de in het programma gegeven kaders.
- Waarborg in wetgeving de uitvoering van natuurherstelmaatregelen en de emissiereductie van 50% in 2030, evenals het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden in 2050. Leg (voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2022) deze doelstellingen vast in de Wet natuurbescherming. Leg tevens wettelijk vast dat provincies, andere overheden en private partijen binnen hun verantwoordelijkheden gehouden zijn uitvoering te geven aan dit programma. Kom tot de vereiste herziening van wetgeving (waaronder de mestwetgeving en de pachtwetgeving).
- Neem tevens de verplichting op dat de verantwoordelijk minister elke twee jaar een geactualiseerde versie van het Programma Nationale Natuurdoelstellingen aan het parlement stuurt. Onderdeel van deze tweejaarlijkse monitoring is het zo nodig formuleren van aanvullende maatregelen. Voer in 2030 een evaluatie uit waarbij wordt bepaald of natuur-herstelmaatregelen en emissiereductie vóór 2040 zullen leiden tot een depositie onder de KDW. Bepaal op basis van monitoring en de evaluatie of aanvullende maatregelen nodig zijn.
- Verstrek aan provincies de opdracht om voor het gebiedspecifieke maatwerk herstelprogramma's op te stellen voor ruimtelijke eenheden (gebieden) die logische samenhang kennen. In deze natuurherstelprogramma's dienen zowel maatregelen gericht op herstel van de natuur te worden betrokken, als maatregelen voor het verminderen van gebiedspecifieke emissies. Het is aan de provincies om de opgave per Natura 2000-gebied in beeld te brengen, te concretiseren wat nodig is om de doelen te bereiken, en welke bijdrage daaraan kan worden geleverd met een gebiedspecifieke aanpak. Het Adviescollege adviseert hiervoor aan te sluiten bij het bestaande instrumentarium, zoals een Natura 2000-beheerplan.
- Neem als Rijksoverheid de regie als provincies er niet in slagen de gebiedsgerichte aanpak met voldoende slagkracht uit te voeren.
- Zet het ruimtelijk instrumentarium in voor inpassing van de verschillende vormen van landgebruik en om voor de langere termijn het grondgebruik adequaat te regelen, in de vorm van 'groene' concentraties van gebieden met de functie natuur (volgens de systematiek van het Natuurnetwerk Nederland), 'rode' concentraties van gebieden met de functie landbouw (deze gebieden kunnen worden aangewezen in een 'Agrarische Kaart van Nederland') en 'oranje' overgangsgebieden waar ruimte is voor een multifunctionele inrichting en een verwevenheid aan functies.
- Ga selectief om met uitkoop van veehouderijbedrijven en richt dit instrument op bedrijven met een relatief grote depositielast nabij kwetsbare en relatief zwaar belaste natuur, waarbij verplaatsing en uitkoop niet moeten plaatsvinden op basis van algemene vrijwillige regelingen.
- Maak voor sectoren en individuele bedrijven duidelijk wat er in het kader van de reductieopgave en qua afrekenbare verplichtingen van hen wordt verwacht, binnen welke termijn, en wat de gevolgen zijn indien daaraan niet wordt voldaan.
- Waarborg meerjarige financiële zekerheid, richt een stabiel – wettelijk geborgd – begrotingsfonds in met voldoende middelen tot 2040, investeer in de ontwikkeling van

een meetnet van sensoren, voor het meten van ammoniakconcentraties in het landelijk gebied, en ontwikkel stimuleringsregelingen om de transitie naar emissiearm in de verschillende sectoren te realiseren. Benut naast de financiële prikkels (in de vorm van subsidies) het instrument van sancties om toepassing van beschikbare innovaties te bevorderen of als doelen niet worden gehaald.

- Introduceer met prioriteit een drempelwaarde voor kleine en tijdelijke emissies vanuit de bouwsector. Onderbouw de aanvaardbaarheid van een drempelwaarde vanuit de te treffen, geborgde, maatregelen en koppel deze drempelwaarde aan emissies (en niet aan deposities).
- Geef als overheid het goede voorbeeld, in de vorm van duurzaam aanbesteden, het verduurzamen van (rijks)vastgoed, en versnelde emissievermindering van voertuigen en schepen in bezit van de Nederlandse overheid.
- Houd als overheid als grote uitgever van pachtgronden, rekening met de duurzame bodemwaarde, geef het goede voorbeeld als het gaat om het opleggen van eisen aan pachters voor het bevorderen van duurzaamheidsdoelstellingen en zorg er via regelgeving voor dat dit voorbeeld zoveel mogelijk door anderen gevolgd wordt.
- Voer overleg met de Europese Commissie over inpassing van de aanpak (waaronder het faciliteren van een duurzaam verdienmodel voor natuurinclusieve landbouw) in de EU-strategie van de Green Deal/het Gemeenschappelijk landbouwbeleid.
- Laat het Programma Nationale Natuurdoelstellingen op 1 januari 2022 in werking treden en benut voor de periode tot inwerkingtreding de aanbevelingen die het Adviescollege formuleert voor de overgangperiode.

5.5 Tot slot

Het Adviescollege realiseert zich dat het omzetten van deze aanbevelingen in concreet beleid, wetgeving en effectieve maatregelen een grote inspanning zal vragen van alle betrokkenen: overheden, semipublieke partners, private partijen en burgers. Het is een uitdagende maatschappelijke opgave om de balans tussen natuur en economische ontwikkeling duurzaam te herstellen. Dit is wel een noodzakelijke opgave, want niet alles kan overal.

Bijlage 1: Leden van het Adviescollege Stikstofproblematiek

- De heer J.W. Remkes, voorzitter
Oud-minister en staatssecretaris, oud-CdK en waarnemend burgemeester in Den Haag VVD
- De heer dr. J.J. van Dijk (vanaf 1 februari 2020)
Oud-Kamerlid CDA, oud-gedeputeerde landbouw en natuur Gelderland
- De heer prof. dr. E. Dijkgraaf
Wetenschapper en oud-Kamerlid SGP. Bijzonder hoogleraar empirische economie van de publieke sector
- Mevrouw mr. dr. A. Freriks
Hoogleraar Dier en Recht, hoogleraar omgevingsrecht in het bijzonder natuurbeschermingsrecht, universiteit van Utrecht
- De heer drs. G.J. Gerbrandy
Oud-Europarlementariër D66, groenste politicus 2017
- Mevrouw W.H. Majj MBA (t/m december 2019)
Oud-gedeputeerde landelijk gebied en culturele infrastructuur in Overijssel voor het CDA. Inmiddels werkzaam bij FrieslandCampina, gestopt wegens onverenigbaarheid baan en lidmaatschap adviescollege
- Mevrouw ir. A.G. Nijhof MBA
Lid van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, topvrouw van het jaar 2015, lid van de maatschappelijke adviesraad RIVM en lid advisory board van het KNMI.
- Mevrouw E. Post MMC
Oud-gedeputeerde van de VVD in Noord-Holland Verkeer en Vervoer, waarnemend burgemeester en voorzitter van TLN
- De heer prof. dr. ir. R. Rabbinge
Hoogleraar Duurzame ontwikkeling en voedselzekerheid aan de Universiteit van Wageningen en oud-Eerste Kamerlid voor de PvdA
- De heer dr. M.C.Th. Scholten
Algemeen directeur dierwetenschappen aan de Universiteit van Wageningen en lid van de raad voor dierenaangelegenheden
- Mevrouw prof. dr. L.E.M. Vet
Hoogleraar ecologie aan de Universiteit van Wageningen en directeur van het Nederlands Instituut voor Ecologie

Bijlage 2: Betrokken partijgenoten

Leden van de CLB-werkgroep voedselzekerheid:

- Rudy Rabbinge
Emeritus hoogleraar aan de WUR, lid van de commissie-Remkes en oud-Eerste Kamerlid
- Rian van Dam
Burgemeester van Hollands Kroon
- William Moorlag
Tweede Kamerlid
- Wouter van Zandbrink
Oud-gedeputeerde, oud-Eerste Kamerlid en landbouweconoom
- Ralph du Long
Statenlid in Drenthe
- Annemiek Wissink
Statenlid in Overijssel
- Jacqueline Kalk
Directeur van het CLB en raadslid in Hilversum
- Dorette Corbey
Oud-Europarlementariër, AB-lid van Hoogheemraadschap Rijnland en Voorzitter Stuurgroep Biomassa bij het ministerie van LNV

Andere betrokken partijgenoten:

- Erik van Merriënboer
Oud-gedeputeerde in Noord-Brabant
- Mohammed Chahim
Europarlementariër
- Martijn de Kort
Statenlid in Noord-Brabant
- Harm Evert Waalkens
Biologische melkveehouder in Groningen & oud-woordvoerder Landbouw in de Tweede Kamer
- Werkgroep duurzaamheid PvdA

Bijlage 3: Belangenbehartigers boeren, natuurorganisaties en interessante wetenschappers

Belangenbehartigers boeren:

- Marc Calon
Oud-voorzitter van LTO Nederland, akkerbouwer en oud-gedeputeerde voor de PvdA
- Michaël Wilde
Directeur van Bionext (branchevereniging van biologische boeren)
- Nico Verduin
Voorzitter LTO Noordwest & schapenhouder
- Bregje Hamelynck
Voorzitter van het CSA-netwerk Nederland, boerin bij tuinderij Ús Hôf & lid van de boerenraad
- Alex Datema
Melkveehouder in Groningen, Lid van Wetenschappelijke Raad voor Integrale Duurzame Landbouw en Voeding & voorzitter van Boer en Natuur

Natuurorganisaties en natuurbeschermers:

- Greenpeace, LandschappenNL, Milieudefensie, de Natuur- en Milieufederaties, Natuur & Milieu, Natuurmonumenten, SoortenNL, Vogelbescherming Nederland, de Waddenvereniging en het Wereld Natuur Fonds
- Johan Vollenbroek
Voorzitter van [Mobilisation for the Environment](#) (MOB). Begon de rechtszaak die leidde tot de PAS-uitspraak van de RvS

Interessante wetenschappers:

- Hens Runhaar
Hoogleraar Governance of Nature and Biodiversity & Governance of Biodiversity in Agricultural Landscapes aan de UU
- Wijnand Sukkel
Senior Onderzoeker AgroEcologie aan de WUR
- Rosemarie Slobbe
*Werkzaam bij het kenniscentrum voor natuur en leefomgeving & schreef samen met Jan Willem Erisman **Biodivers Boeren***
- Jan Willem Erisman
Directeur van het Louis Bolkinstituut en hoogleraar stikstof aan de VU