

Auteur

Marko

Faas

Bewust de grenzen van de regelgeving opzoeken

Lokale maatregelen als uitweg uit de stikstofcrisis



Woningbouw in de polder.
Beeld Peter de Kievith/iStock

Drie jaar na de vernietigende uitspraak van de rechter over het Programma Aanpak Stikstof (PAS) zijn we nog geen stap verder met oplossingen om uit de stikstofcrisis te komen. Alle ideeën sneuvelen bij de rechter, bouw- en infra-plannen liggen doordoor stil. Experts van internationaal ingenieurs- en adviesbureau Antea Group staan overheden bij om toch ontwikkelingen mogelijk te maken. Hun geheim: “Kijk meer naar de natuur, vind oplossingen buiten het systeem en zoek lokaal de randjes op en kom zo tot jurisprudentie.”

“We doen het voor de natuur, die er slecht voor staat” Zo leidde minister Van der Wal voor Natuur en Stikstof het Hoofdlijnen debat LNV op 6 april in. Ze was even daarvoor in het Brabantse natuurgebied Kampina geweest. “Het bekende voorbeeld daar is dat grassen en brandnetels, die zo goed gaan op stikstof, de andere planten verdringen. Minder zichtbaar is dat de bodem verzuurt”, aldus Van der Wal. “Nuttige schimmels verdwijnen en planten krijgen daardoor geen voedingsstoffen meer. Vervolgens leggen insecten, zoals vlieders, het loodje. Daardoor hebben vogels ook steeds minder te eten”, houdt ze de Kamerleden voor. “Ik noem het een Jengaspelletje. We kunnen er heel lang stokjes uit halen, maar op een gegeven moment stort het in.”

Natuurdoelen

De natuurdoelen van het kabinet zijn ambitieus én verplicht volgens Europese regels. In 2025 moet voor tenminste 40 procent van de stikstofgevoelige natuur in deze gebieden de kritische depositiewaarde (KDW) niet meer worden overschreden. Deze grens geeft aan wanneer het risico bestaat dat de kwaliteit van de natuur significant wordt aangetast door stikstofneerslag. In 2030 moet dit 50 procent zijn en vijf jaar later 74 procent.

‘Als we alles tot op de letter van de wet- en regelgeving volgen, is niet veel mogelijk’

Tegelijkertijd zitten we in Nederland met een enorme wooncrisis, vooral veroorzaakt door de terugval van de bouw tijdens de kredietcrisis en onderschatting van de vraag in de jaren daarna. Ook de huishoudensverdunding en lage rente voor hypotheek spelen een rol. Ze jagen de vraag nog eens extra omhoog. De stikstofcrisis waar we nu middenin zitten, blokkeert een belangrijke uitweg: snel meer bouwen. De PAS-uitspraak van de rechter blokkeert vooralsnog veel plannen.

Den Haag probeerde met het Programma Aanpak Stikstof (PAS) de stikstofkwestie voor zich uit te schuiven. Dat pikte de rechter drie jaar geleden niet meer. Er is nu altijd een natuurvergunning nodig. Ook, later nog eens bevestigd door de rechter, bij plannen van vóór 2019. Een melding volstaat niet. En in die natuurvergunning moet staan wat de verwachte uitstoot is.

Algemene bronmaatregelen, zoals de verlaging van de maximumsnelheid naar 100 km/u op de snelweg, hebben het ook niet gehouden bij de rechter. De snelheidsverlaging is daarom niet langer een bronmaatregel in het Stikstofregistratiesysteem (SSRS). Een onbedoeld effect van de verlaging bleek dat automobilisten een andere route namen, door en langs een Natura 2000-gebied. De redenatie bleek daarom niet sluitend. Datzelfde argument gebruikten omwonenden van een project in Egmond aan den Hoef om de bouw van 163 woningen tegen te houden. Dat lukte. De uitspraak heeft mogelijk grote gevolgen voor de bouw van 75.000 woningen en enkele grote snelwegverbredingen.

Theorie en praktijk

Toch blijft verkeer één van de mogelijke uitwegen om wel te kunnen bouwen, denkt Enno Been. Hij is consultant bij Antea Group, gespecialiseerd in stikstof. “Als we alles tot op de letter van de wet- en regelgeving volgen, is niet veel mogelijk. Wel kunnen we de randjes opzoeken om daarmee te sturen op jurisprudentie.” Hij noemt als voorbeeld dat we anders kunnen kijken naar het meenemen van het toekomstige verkeer in de berekeningen. Nu is het zo dat in de berekeningen voor tweehonderd nieuwe woningen tweehonderd auto's moeten worden meegenomen. “Ik vind dat niet meer van deze tijd”, zegt Been. Hij wijst op een wo-

ningbouwplan in Heiloo. Daardoor zouden tweehonderd nieuwe auto's langs het natuurgebied gaan rijden. “De praktijk is dat deze mensen daar al reden, alleen toen elders woonden. Veel mensen hebben een auto als ze de nieuwbouwwoning betrekken. Bovendien is niet uitgesloten dat de nieuwe bewoners meer gebruik gaan maken van de fiets. Er zit bovendien een dubbel telling op; bij de aanleg van een weg wordt het toekomstig verkeer op stikstof beoordeeld en bij het woningbouwplan dat ontsluit op die weg wordt datzelfde verkeer nog een keer beoordeeld. Kortom, in de normberekeningen zit een te zware toets op verkeerseffecten”. De theorie van het model strookt niet meer met de alledaagse praktijk, benadrukt Been.

Zo zijn er meer voorbeelden waar theorie en praktijk uit elkaar lopen, geven de experts van Antea Group aan. Annemarie Hatzman, betrokken bij een aantal grootschalige woningbouwplannen, noemt de voorzieningen, die allemaal apart in de berekeningen voor stikstofdepositie moeten worden meegenomen. “Dan heb je de effecten voor de toegevoegde woningen, maar dan komen daar bijvoorbeeld nog de supermarkt, huisartsenpraktijk en eventuele bedrijvigheid bij. Dan gaat het snel met de significante effecten. Bovendien moet je én rekenen voor het plan én voor het project. Er is in die zin een dubbele toets en dat is voor de bouw een risico op middellange termijn.”

“Als de natuur voorop staat, zoals minister Van der Wal zegt, moeten we op een nieuwe manier kijken naar bijvoorbeeld laden en



Reeuwijk woningbouw Oude Tol West (Schaarweide).
Beeld Ben Kraan Architecten BNA

lossen”, voegt Been toe. “Je kunt ook kijken naar de ontsluiting of andere vormen van transport. Het verkeer op een andere manier meenemen in berekeningen zou een oplossing kunnen bieden, maar ook het maken van meet- en rekenvoorschriften. Heel anders gedacht, kunnen er ook oplossingen liggen in het combineren van beheersmaatregelen in de natuur én de relatie met de KDW. Dan staat natuur pas echt voorop.”

‘Als we alles tot op de letter van de wet- en regelgeving volgen, is niet veel mogelijk’

Buurlanden

Ook onze buurlanden worstelen met de stikstofproblematiek. Been zegt dat het mythe is dat Nederland in Europa ‘gekke Henkie’ is en de enige plek waar stikstof zo'n grote rol speelt. “Alle Europese landen worstelen ermee en krijgen vroeg of laat te maken met strenge jurisprudentie”, aldus Been. Nederland is een dichtbevolkt land met een krachtige economie en strenge richtlijnen voor ruimtelijke ordening. Daardoor kwamen problemen al snel bovendrijven. België is het volgende land dat last heeft gekregen van de stikstofrichtlijnen bij Natura-2000 gebieden. Ook daar werd recent een soort PAS-regeling door de rechter van tafel geveegd. In Vlaanderen is de oplossing rigoureuus, geeft Been aan. “In het Vlaamse stikstofakkoord staat dat 41 boeren binnen drie jaar volledig moeten stoppen. Onder de bedrijven is abdi van Averbode die al 900 jaar bestaat. Daarnaast is er een oranje lijst, met daarop nog eens 107 boerenbedrijven, waarvoor een vrijwillige opkoopregeling bestaat.”

‘Alle Europese landen worstelen ermee en krijgen vroeg of laat te maken met strenge jurisprudentie’

Duitsland is het volgende land dat juridische problemen met stikstof gaat krijgen, denkt Been. “Het heeft met de opbouw van het rechtssysteem te maken dat het daar langer duurt.” De Nederlandse rechter heeft zich bij de PAS-uitspraak gebaseerd op een uitspraak van het Europees Hof. “Het zou voor Nederland niet ongunstig zijn als Duitsland ook tegen deze uitspraak van het Europees Hof aanloopt. Dan wordt waarschijnlijk het Ruhrgebied aangepakt.”

Aanpak Gelderland

Zodra Duitsland werk maakt van de stikstofemissie, zal Nederland daarvan profiteren. Dat is geen reden om zelf niets te doen. Stikstofemissie heeft lokaal de grootste effecten. Provincie Gelderland werkt al heel lokaal. Het programma Gelderse Maatregelen

Stikstof werkt volgens een eigen aanpak. Voor ieder cluster van Natura 2000-gebieden (Veluwe, Achterhoek en Rijntakken) worden er specifieke maatregelen genomen. Gelderland stelde twee jaar geleden 20 miljoen euro beschikbaar. Daarmee zijn vier kalverhouderijen uitgekocht. Daardoor is voldoende stikstof uit de omgeving gehaald om zowel de natuur te compenseren als lokaal nieuwe woningen mogelijk te maken.

De stikstofruimte die in Gelderland is ontstaan, gaat uiteindelijk maar voor klein deel naar woningbouw. De meeste wordt ingezet om de natuur te versterken, zoals voor de heidevelden in deze provincie. De rest gaat in de Gelderse stikstofbank (GSB). Bepaling van de bestemming daarvan volgt later. Vereiste is dat de stikstofruimte uit de GSB alleen naar projecten gaat op maximaal 25 kilometer van de plek waar de stikstof is vrijgekomen door opkoop.

Deze aanpak is volgens Johan Vollenbroek van de Actiegroep Mobilisation for Environment (MOB) een positieve start. “Kort gezegd, dit is een beginnetje, een ‘amuse’. Er is veel meer nodig om een halvering van stikstofuitstoot te bereiken volgens het coalitieakkoord.” Vollenbroek zit achter talloze rechtszaken die draaien om de stikstofneerslag in Natura 2000-gebieden. Hij wil dat Gelderland inzet op een forse inkrimping van de veestapel. “Vooral ook de eendenstapel.” Hij heeft nog meer dan vijftig rechtszaken in Gelderland lopen.

Beheersmaatregelen

De zaken van Vollenbroek gaan over de vraag of er wel voldoende mitigatie is, het voorkomen van stikstofbelasting dus. De cruciale vraag in de stikstofcrisis is hoe je tot een reductie van stikstofbelasting kunt komen. “Klopt”, zegt Hatzman. “We kijken goed naar de jurisprudentie en zoeken waar de rek nog zit in de methode van berekenen dus. Je kunt ook buiten het systeem denken en veel meer aandacht geven aan beheersmaatregelen in de natuur. Ook dat kan stikstofbeperkende effecten hebben. Been: “Neem een zuur ven. Dat heeft een hele lage KDW en is dus snel overbelast. Door stikstof gaat riet groeien en dat verwoest de originele habitat. Als je ieder jaar het riet weghaalt en de blaadjes eruit haalt, overleeft dat ven wel.” Hij geeft een ander voorbeeld: grazende schapen op de hei. “Die eten het gras weg dat door stikstof groeit en zorgen zo voor het behoud van de heidevelden. Het lastige is, dat dit niet makkelijk in een getal te vatten is.”

De situatie zal bij ieder bouwproject of iedere gebiedsontwikkeling anders zijn. Elk Natura 2000-gebied is ook anders. We moeten dus veel meer inzetten op lokale maatregelen, benadrukken Been en Hatzman. “Projecten die doorgaan, kunnen dat dankzij intern salderen. Zoals in het geval van een rood-voor-roodregeling, zoals een stal of een gebied met een agrarische bestemming, waar een paar woningen komen. Binnenstedelijk kun je denken aan woningen voor bedrijfspanden.” Volgens Been is het voor oplossingen zonder intern salderen nog jarenlang puzzelen. ■