



Natura2000-gebied De Noorderkolk ten noorden van Zwolle. ANP

De stikstofcrisis in Nederland is Europees gezien behoorlijk uniek, stelt hoogleraar Chris Backes. Maar hoe kan dat? Ook andere landen hebben te maken met hoge stikstofdeposities en bovendien hetzelfde Europese natuurrecht. Backes | *Artikel "Uitweg uit de stikstofcrisis? Enkele gedachten over lange-termijn-visies en korte-termijn-blokkades" te vinden op de website van AUP | 1 januari 2023 |*

Hij is | *Artikel "Het plasticprobleem wordt met de dag urgenter, maar qua wetgeving zijn we nog maar net hiermee begonnen" te vinden op de website van Universiteit Utrecht |* en is als Duitser vertrouwd met de Duitse omgang met de stikstofoverschotten.

BB U noemt de Nederlandse stikstofcrisis een uniek fenomeen. De omgang met stikstof in Europa wordt volgens u sterk bepaald door ‘nationale juridische kaders en nationale (rechts)culturen.’ Hoezo?

Chris Backes

Omdat men in verschillende landen anders omgaat met hetzelfde Europees rechtelijke kader. Vergelijk de omgang met stikstof in Duitsland, Wallonië, Vlaanderen en Nederland. Naast Wallonië kun je ook Italië zetten. In Italië wordt de stikstofuitstoot niet als probleem onderkend, omdat niemand het als een probleem op de agenda zet. De natuur gaat daar ook achteruit, en ook daar is te veel stikstof. Maar beleidsmatig en juridisch wordt dat niet als probleem ondervonden. Niemand gaat naar de rechter en zegt: dit kan niet.

Na Wallonië en Italië komen landen als Duitsland en Denemarken. Zij besteden wel aandacht aan de stikstofuitstoot, en ook hier zijn rechtelijke procedures, maar men gaat toch anders om met het probleem. Duitsland hanteert heel hoge drempelwaarden. Daar zeggen ze: “Alle stikstofbronnen waarvan de depositie lager is dan 21 mol bekijken we niet. Daarvan zeggen

we dat zo'n bron geen gevolgen heeft." Maar bij ons in Nederland is de drempelwaarde 0,0001 mol!

Het maakt een groot verschil of je projecten met een depositie van een tiende mol toetst of alleen projecten met een depositie van 21 mol. Je kunt je hierbij afvragen: hoe kan dit nou? En een tweede vraag die je kunt stellen, is: heeft die strenge Nederlandse benadering nou positieve gevolgen? Daarvan moet je zeggen: in de toekomst wellicht wel, maar tot nu toe weinig. Tot nog toe heeft men het niet voor elkaar gekregen om die depositie omlaag te krijgen.

Je kunt dit ook anders benaderen: zonder die grote juridische druk in Nederland zouden we nu geen stappen ondernemen en veel geld inzetten om die verlaging toch voor elkaar te krijgen. Dat er in de toekomst toch een verlaging van de stikstofuitstoot lijkt te komen, heeft als reden onder meer dat de wet in Nederland strikt wordt geïnterpreteerd.

[Bij ons in Nederland is de drempelwaarde 0,0001 mol!](#)

BB Is die hoge drempelwaarde in Duitsland juridisch houdbaar? Ook daar mogen natuurgebieden niet geschaad worden.

Chris Backes

Dat klopt. Maar ook in Nederland wordt vooral de kritische depositiewaarde (kdw) getoetst en niet de natuurkwaliteit. Alleen de Europese rechter kan het beoordelen, maar ik denk dat de Duitse drempelwaarden wel erg hoog zijn. De advocaat-generaal die bij het Europees Hof in 2018 het Programma Aanpak Stikstof van Nederland beoordeelde, heeft toen al gezegd: ik heb grote twijfels als ik naar de Duitse drempelwaarde kijk. Een drempelwaarde mag gehanteerd worden, maar dan moet worden aangetoond dat de depositie die eronder valt geen schadelijke effecten oplevert. Ook niet cumulatief. Aan de hoogste Duitse bestuursrechter is gevraagd of de drempelwaarde niet aan het Europees hof moet worden voorgelegd, nu die zo anders is dan de situatie in Nederland. Maar de Duitse rechter heeft geoordeeld dat dat niet hoeft. Die drempelwaarde valt volgens die Duitse rechter onder de nationale toepassing van de Europese wet. Het Europees Hof gaat alleen over de interpretatie van een wet, niet over de toepassing ervan.

Een voorbeeld dat het verschil tussen interpretatie en toepassing wellicht verduidelijkt, is de Europese luchtkwaliteitsrichtlijn. In die richtlijn staat uitvoerig beschreven hoe je fijnstof moet meten: hoeveel meters boven de grond, waar de meetinstallaties moeten staan. Engeland, toen nog EU-lid, zei: "Wij meten precies zoals het in de richtlijn staat. Wij meten in een stad als, bij wijze van spreken, Utrecht op drie plaatsen. Want dat is het minimum in de richtlijn. Als op die drie plaatsen de luchtkwaliteit oké is, zeggen we dat alle locaties die daartussen liggen ook oké zijn."

In Nederland is ook op drie plaatsen gemeten, maar daarna zijn fantastische onderzoeksinstituten aan het maken van modellen gegaan: "Als op die drie plaatsen de luchtkwaliteit zo is, dan kan ik berekenen aan de hand van het verkeer even verderop, en de bebouwing, een tunnelmonding en een stoplicht dat de luchtkwaliteit op die locaties veel slechter is en dat we dus een probleem hebben." Dat heeft niets met interpretatie van de Europese wet te maken, maar met een verschil in toepassing. De Nederlandse aanpak

verzekert wel beter dat aan de doelstelling van de richtlijn wordt voldaan om overal in de buitenlucht een bepaalde minimale luchtkwaliteit te verzekeren.

Denemarken zit tussen Duitsland en Nederland in. Men is daar veel strenger dan de Duitsers, maar minder streng dan Nederland. Andere landen heb ik niet zo uitvoerig onderzocht, mede omdat stikstof in andere landen niet zo'n issue is. België is een mooi voorbeeld. In Vlaanderen is stikstof een gigantisch probleem inmiddels, ook in de rechtszaal. In Wallonië is met stikstof feitelijk hetzelfde aan de hand, maar juridisch gebeurt er niks. Dat komt waarschijnlijk vooral doordat er geen Waalse milieuvereniging naar de rechter stapt.



– ANP

BB Nederland heeft dus nauwelijks een drempelwaarde. Maar dat vindt u te strikt, lees ik in uw artikel.

Chris Backes

Dat klopt, maar het instellen van een drempelwaarde is altijd stap twee. Stap één is dat je die deposities omlaag moet brengen. Je moet twee dingen doen: het ene is de beoordeling van nieuwe activiteiten, het andere is de bestaande stikstofbelasting omlaag brengen. Als dat laatste lukt, kun je een echte drempelwaarde instellen. Die mini-uitstoot doet er niet toe als je echt een neerwaartse lijn hebt in die deposities. Het tragische is dat dat lang duurt. Dat is ook niet makkelijk, omdat je veel gegevens niet hebt.

Je hebt ecologische gegevens niet; je weet vaak niet hoe de natuur in bepaalde gebieden zich ontwikkelt. Je weet soms niet hoeveel vee een veehouder nou echt op stal heeft, en hoeveel hij uitstoot. Je weet soms niet of natuurmaatregelen anders dan de stikstofreductie zouden helpen of niet, zoals de grondwaterstand verhogen of verlagen. Tegelijkertijd weet je wel dat enkele

maatregelen *no regret*-maatregelen zijn: op de lange termijn moeten de emissies van de landbouw overal behoorlijk omlaag. Als het niet voor stikstof is, dan wel voor de broeikasgassen: CO₂, lachgas en methaan.

Mijns inziens zijn er instrumenten om op de lange termijn een perspectief op de landbouw te geven en te zeggen: “Ieder boerenbedrijf moet de komende vijftien jaar zo en zo veel in emissies omlaag. Het maakt mij niet uit hoe je dat doet. Of dat lukt, ga ik niet berekenen maar meten. Als je de doelen niet haalt, trek ik de vergunning in en haal ik de dieren op.”

Als je de doelen niet haalt, trek ik de vergunning in en haal ik de dieren op.

BB De overheid mag de vergunning van een boerderij intrekken?

Chris Backes

Ja. De eerste intrekkingsmogelijkheid die de overheid heeft, is dat je een vergunning niet alleen kan maar zelfs in moet trekken als dat nodig is om de achteruitgang in de natuurkwaliteit te stoppen. Maar goed, dan moet je wel weten of de natuurkwaliteit van een gebied echt achteruit gaat, en niet alleen of de stikstofdepositie te hoog is. Daarnaast moet de overheid een totaalplan hebben: hoe breng ik de depositie in dit bepaalde gebied terug, en heb ik die boerderij daarvoor nodig? Die plannen worden nu gemaakt door de provincies en moeten in de zomer klaar zijn. Ik ben erg benieuwd of die plannen de feitelijke grondslag voor dergelijke besluiten geven.

Milieuverenigingen hebben hier al meerdere processen over gevoerd: zij vragen om een intrekking van vergunningen. Er zijn inmiddels al meerdere rechtelijke uitspraken waarin de weigering door een overheid om dat te doen, is vernietigd. Je kunt een intrekkingsverzoek niet weigeren als je dat totaalverhaal niet hebt: heb ik die boerderij nou wel of niet nodig? Een voorbeeld is | [Uitspraak 201907146/1/R2 te vinden op de website van Raad van State | 20 januari 2021](#) | .

Het staat vast dat de natuurkwaliteit achteruit gaat in Kampina, in De Grote Peel en in gebieden van Gelderland. Stap twee is: is stikstof daar een oorzaak van? Niet dé oorzaak, maar één van de oorzaken. Die depositie moet dan omlaag. En dan moet er boter bij de vis komen, door te zeggen: ik ga als provincie bijvoorbeeld piekbelasters uitkopen. We hebben alleen nog steeds geen kaartje van de piekbelasters. Als het zo lang duurt, is het voor een provincie lastig te beoordelen of het intrekken van een vergunning nodig is.

Er zijn gevallen dat het provincies is gelukt om dat te onderbouwen. Maar in de meeste gevallen heeft de rechter gelijk gegeven aan de milieuvereniging dat de provincie de weigering om een vergunning in te trekken niet goed had gemotiveerd. Als de rechter keer op keer heeft geoordeeld dat de motivatie niet goed is, dan komt het voor dat een rechter besluit: nu moet je hem intrekken. Maar dat is nu nog niet aan de orde.

Dan zou ik half of heel Nederland moeten ontvolken, en zelfs dan zou het niet overal lukken.

BB Er is nu een Ecologische Autoriteit opgericht, die natuurgebieden breder gaat bekijken dan alleen op basis van de kdw. Helpt dat?

Chris Backes

De taak van de Ecologische Autoriteit is heel beperkt. Provincies en ecologische bureaus moeten voor het provinciale gebiedsplan natuurdoelanalyses maken. Daarin moet komen te staan: hoe gaat het met dit gebied?, leidt de natuur er schade ja of nee?, wat is nodig om de achteruitgang te stoppen? Vervolgens worden in het gebiedsplan keuzes gemaakt wat er moet gebeuren. De Ecologische Autoriteit moet beoordelen of de in dit proces aangereikte ecologische gegevens goed onderbouwd zijn. Alleen heb je te maken met het feit dat je veel niet weet: de stikstofbelasting niet, vaak ook niet of de natuur nou wel of niet achteruit gaat, en welke maatregel de achteruitgang gaat stoppen. Het eenvoudigste is: als ik overal de stikstof onder de kdw breng, ben ik qua stikstof relatief veilig. Dan weet ik zeker dat daardoor geen schade ontstaat. Maar in sommige gebieden komen we ook de komende dertig jaar niet onder de kdw, onder meer vanwege de depositie uit het buitenland. Als ik overal onder de kdw zou moeten komen, dan zou ik half of heel Nederland moeten ontvolken en zelfs dan zou het niet overal lukken.

Daar heeft het rijk al wel een antwoord op: “Als het mij ondanks maatregelen ook op termijn niet lukt om de instandhoudingsdoelstellingen van een gebied te bereiken ga ik voor de rest in gesprek met buitenlandse mogendheden en met de Europese Commissie.” Maar dat helpt niet voor de projecttoelating: nog steeds blijven veel projecten geblokkeerd, omdat schadelijke effecten nog altijd niet uitgesloten kunnen worden. We blijven daardoor een nagenoeg complete blokkade houden binnen een cirkel van 25 kilometer rondom die gebieden waar de depositie boven de kdw blijft. Die gebieden liggen over heel Nederland verdeeld. Als ik om al die gebieden 25 kilometer trek, ontstaan er grote delen in Nederland waar we ook de komende twintig jaar nog niks kunnen toelaten. Daar zeg ik van: dat is niet realistisch.

Raad van State en de 25 km-rekengrens

De rekengrens van 25 kilometer rondom bronnen van stikstofuitstoot wordt momenteel beoordeeld door de Raad van State. Backes: ‘Mocht de rechter vinden dat die grens niet mag worden gehanteerd, dan worden de cirkels rond gebieden met persistente deposities boven de kdw nog groter. Daarmee zou ook de blokkade van nieuwe activiteiten met zeer kleine deposities op zo'n gebied nog groter worden