
Leefomgeving



Stikstof: uitdaging en perspectief

door René Westra

Sinds de uitspraak van de Raad van State (2019) over de stikstofproblematiek staat het land ‘op z’n kop’. De kloof tussen de boeren en Den Haag lijkt steeds groter en fundamenteeler te worden. Een kaartje leidt tot ongekende protesten. En dat terwijl de Nederlandse landbouwsector en Wageningen University & Research (WUR) internationaal toonaangevend zijn. Is er een uitweg om uit de stikstofproblematiek te komen? In dit artikel wordt via de juridische, beleidsmatige en landbouwkundige context een aanloop genomen naar een oplossingsrichting. Als bestuurderspartij is het belangrijk met inzicht en richting bruggen te bouwen en weer

rust in de samenleving te creëren. Het sturen op onteigening en gerichte opkoop sluit niet aan op een liberale aanpak.

Juridische context

De Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) werd in 2015 ingevoerd, met de nodige juridische aarzelingen (Tweede Kamer 2015; RvS 2012). In 2017 werden zaken die in de provincies Gelderland en Limburg spelen en aan de Raad van State waren voorgelegd, voor een prejudiciële beslissing bij het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna EU-Hof) aangebracht. De conclusie van de advocaat-generaal aan het EU-Hof is helder over de eis die aan projecten moet worden

gesteld die stikstofdepositie veroorzaken en de Habitatrictlijn raken: dat “op grond van objectieve gegevens vanuit wetenschappelijk oogpunt geen redelijke twijfel bestaat dat deze stikstofdepositie geen significante gevolgen zal hebben op de betrokken beschermingszone” (EEG 1992; EU-Hof 2018).

Het EU-Hof neemt deze lijn over: “Artikel 6, lid 3 van richtlijn 92/43 moet worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een nationale regeling op grond waarvan de bevoegde instanties in het kader van een programmatische aanpak van een vergunning voor projecten kunnen verlenen op basis van een passende beoordeling, zoals bedoeld in deze bepaling, die in een eerder stadium is uitgevoerd en volgens welke een bepaalde totale hoeveelheid stikstofdepositie verenigbaar is met de instandhoudingsdoelstellingen van de regeling. Dat is echter slechts het geval wanneer na een grondige en volledige toetsing van de wetenschappelijke deugdelijkheid van die beoordeling kan worden gegarandeerd dat er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat geen van de plannen of projecten schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied, hetgeen door de nationale rechter moet worden nagegaan” (EU-Hof 2018).

Het EU-Hof geeft vervolgens (punt 138.4) aan dat er in dit licht geen toestemming nodig is voor projecten indien een “bepaalde drempel- of grenswaarde voor stikstofdepositie” niet wordt overschreden.

De Raad van State neemt deze lijn over in de uitspraak van 29 mei 2019. Er kunnen vergunningen worden verstrekt “mits de passende beoordeling die aan de regeling ten grondslag ligt voldoet aan het criterium dat er geen redelijke wetenschappelijke twijfel bestaat dat de plannen of projecten die onder de regeling vallen geen schadelijke gevolgen hebben voor de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden” (punt 7.4).

Met deze uitspraken is de basis voor het PAS-beleid verdwenen. Het moet vooraf duidelijk zijn wat de impact van een plan of project op de stikstofdepositie is plus op wetenschappelijke gronden moet helder zijn dat er geen schadelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden zullen optreden.

Na deze richtinggevende uitspraak van de Raad van State volgen diverse andere rechterlijke uitspraken met betrekking tot het gebruik van Regeling Ammoniak en Veehouderij (RAV)-codes, gebruik van de 5 km-afkapgrens (doortrekking A15), gebruik van 100 km-stikstofruimte voor woningbouw, intern salderen en inzet van latente ruimte (Amercentrale) en intern salderen (Logtsebaan) (Rechtbank Noord-Nederland 2021; RvS 2021; Rechtbank Noord-Nederland 2022; Rechtbank Oost-Brabant 2022; RvS 2021). Een enkele keer uit de rechter via zijn uitspraak zijn irritatie over zijn rol: “Het lijkt erop alsof iedereen elkaar nu afwachtend aankijkt, terwijl de stikstofproblematiek een maatschappelijk vraagstuk is dat een individuele zaak bij de rechtbank overstijgt. Als hiervoor een oplossing wenselijk wordt geacht die verder gaat dan die individuele

zaak, dan is het aan de overheid om nu in actie te komen. Aan het kabinet en aan de wetgever, om met goed doordachte generieke maatregelen te komen waar natuurorganisaties, bedrijven, burgers en lokale overheden mee verder kunnen in concrete gevallen. Zodat de rechtbank daar weer over kan oordelen” (Rechtbank Midden-Nederland 2021). Ook kan hij niets anders doen dan gevraagde handavingsverzoeken toewijzen (Rechtbank Overijssel 2022).

De jurisprudentie perkt de politieke context voor het overheidshandelen steeds verder in. Voor de provincies, als de verstrekker van de *Wet natuurbescherming* (Wnb)-vergunningen met stikstofruimte, reden om de beleidsregels aan te scherpen.

Beleidsmatige context

De commissie-Remkes kwam in 2019 met een gezaghebbend rapport over de stand van zaken wat betreft de stikstofproblematiek. In 2020 komt de commissie met belangrijke handelingsperspectieven voor de regering. Gezien de maatschappelijke onrust bij de boeren (najaar 2019) over de rechterlijke uitspraak en de impact op de woningbouw en mobiliteitsprojecten is hier grote behoefte aan. De titel van het eindrapport van de commissie-Remkes, *Niet alles kan overal*, is veelzeggend. Het ‘te veel’ aan stikstof betreft zowel de te hoge emissie van ammoniak door de landbouw als de te hoge emissie van stikstofoxiden (NOx) door mobiliteit etc. Alle sectoren zijn betrokken en dienen een bijdrage te leveren aan de oplossing. Van de landbouw wordt wel de hoogste bijdrage ver-

wacht doordat de emissie daar het hoogst is (46 procent) en de ammoniak – door het beperkte verspreidingsgebied – voor een grotere belasting op de N2000-gebieden zorgt. Het rapport van de commissie zet stikstof ‘met stip’ op de politieke agenda.

De *Wet stikstof en natuurverbetering* (2021) biedt de wettelijke basis om maatregelen op te stellen om de stikstofproblematiek structureel aan te pakken zodat, conform de Vogel- en Habitatrichtlijnen, in 2035 voor 74 procent van de N2000-gebieden geldt dat de stikstofdepositie onder de kritische depositiewaarde (KDW)-norm valt. Op 1 april 2022 komt de minister voor Natuur en Stikstof met een brief naar de Tweede Kamer waarin de contouren van het beleid worden uiteengezet. Opvallend is de nadruk op ont-eigening. Op 10 juni 2022 verschijnen twee brieven vanuit het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV): een brief van de minister voor Natuur en Stikstof over de aanpak van de stikstofproblematiek en een brief van de minister van LNV met een perspectief voor de agrarische sector. Het ‘kaartje’ uit de eerste brief leidt tot grote beroering. De (hoge) percentages stikstofreductie worden door boeren al snel vertaald naar percentages om de veestapel te verminderen (conform de reductiewens van 50 procent van het D66-Kamerlid Tjeerd de Groot). Gaandeweg komt daar de zorg bij over de wensen van de PvdA om voorrang te geven aan woningbouw en van GroenLinks om (meer) landbouwgrond te transformeren in natuur.

Landbouwkundige context

Uitgangspunt is de instandhoudingsverplichting uit de Habitatrichtlijn voor de N2000-gebieden. In deze richtlijn is geen meeteenheid met een bepaalde drempelwaarde of bandbreedte opgenomen. Bij de toekenning van de N2000-status is een beschrijving van het type landschap met de betreffende flora en fauna aangegeven. Om te bepalen wanneer er negatieve effecten kunnen optreden, zijn KDW's voor stikstof geïntroduceerd. In Nederland zijn de KDW's gebaseerd op een combinatie van modelstudies en empirische studies (Erisman e.a. 2022, 71; voor een overzicht van de KDW's van de N2000-gebieden, zie Van Dobben & Van Hinsberg 2008).

De commissie-Hordijk werd ingesteld om een antwoord te geven op vragen over de wetenschappelijke kwaliteit van de systematiek voor het meten van en rekenen aan stikstofverbindingen (met name NH₃ en NO_x) voor het beleid van Rijk en provincies. Centraal staat het AERIUS-stikstofprogramma van het RIVM met het Operationele Prioritaire Stoffen (OPS)-rekenmodel. In het eindrapport concludeert de commissie dat het AERIUS-programma voldoet, maar de uitkomsten niet specifiek genoeg zijn om op bedrijfsniveau uitspraken te doen ("AERIUS: niet doelgeschikt voor vergunningverlening"). Over het later toegevoegde SRM2-model, dat specifiek voor wegen is opgesteld met een afkapgrens van 5 km, is Hordijk kritisch.¹

Dit leidt tot een behoefte bij boeren en in de

Tweede Kamer om meer te meten (in plaats van berekenen). Bij motie dringt de Kamer op 23 juni 2022 bij de regering aan dat er snel een landelijk meetsysteem wordt gerealiseerd (motie Van Campen). Gelukkig zijn ontwikkelingen gaande om met nanotechnologie geavanceerde sensoren te maken die op locaties kunnen worden geplaatst waar stikstofemissie plaatsvindt en bij N2000-gebieden voor de depositie.²

Multidisciplinair vraagstuk

De rechterlijke uitspraken maken duidelijk dat de stikstofproblematiek een multidisciplinair vraagstuk van formaat is. Door de instandhoudingsdoelstelling en de eis dat projecten niet mogen leiden tot – wetenschappelijk bewezen – verslechtering van N2000-gebieden, ligt er een opgave voor het kunnen bestendigen van de huidige landbouwsector alsmede voor het kunnen uitvoeren van projecten (woningbouw, wegen, nieuwe agrarische bedrijvigheid etc.) (Rechtbank Noord-Nederland 2022; RvS 2021). In het onderstaande overzicht zijn vanuit verschillende disciplinaire invalshoeken belangrijke thema's opgenomen die een rol spelen bij het aanpakken van de stikstofproblematiek.³ Deze lijst is niet limitatief. Ook wordt met dit overzicht duidelijk dat een monodisciplinaire benadering niet effectief zal zijn.

Sociaalpsychologische invalshoek

- i) Impact van het 'plaatje' (brief 10 juni) en beeld dat 50 procent van het vee moet verdwijnen;
- ii) Perspectief voor zichzelf en opvolgers (kinderen) dreigt in gevaar te komen;
- iii) Frame dat de landbouwsector stikstof-

probleem moet oplossen.

Financiële invalshoek

i) Impact van het kaartje op de leencapaciteit en grondwaardering door banken; ii) Fiscaliteit bij vrijwillige opkoop; iii) Impact afwaardering naastgelegen landbouwgrond naar natuur op het eigen bedrijf; iv) Toekomstig verdienmodel boeren?; v) Voorkomen dat vrijwillige opkoop leidt tot hogere prijzen van stikstofrechten; vi) Hoogte gasprijzen (continuïteit tuinbouw); vii) Prijssetting inkooporganisaties (oligopolie).

Juridische invalshoek

i) Impact van jurisprudentie (EU, RvS en rechtbanken); ii) Positie PAS-melders en dreiging handhavingsverzoeken; iii) De vergunningen zijn van de provincie (en niet van het Rijk); iv) Druk op beheersen N2000-gebieden en groei soorten (tien jaar aanwezig); v) Wetgeving: doel 74 procent per 2035 of 2030?; vi) KDW als norm in de wet.

Beleidsmatige invalshoek

i) Beperkt draagvlak beleid van het Rijk bij de landbouwsector; ii) Breed draagvlak provinciale aanpak bij de landbouwsector; iii) Behoeft aan beleidsmatige duidelijkheid voor sector voor minstens 10-15 jaar; iv) Welk perspectief heeft LNV voor ogen: prioriteit ecologen of landbouwsector?; v) Sturen op innovatie (en RAV) om perspectief te kunnen bieden; vi) Sturen op realisatie landelijk meetsysteem (meten is weten); vii) Rol van het ministerie van Financiën: stuurt dat het ministerie van LNV?

Planologische invalshoek (gebiedsprocessen)

i) Beter inrichten van Nederland met vrijkomende grond (herverkaveling/verplaatsingen?); ii) Betrokkenheid van boeren bij gebiedsprocessen: eigenaarschap? (rol van coöperaties?); iii) Rol van de provincie en betrokkenheid van andere belanghebbenden; iv) Doorkruist het Rijk met financiële middelen de gebiedsprocessen?

Landbouwkundige invalshoek

i) Kringlooplandbouw voor vermindering afhankelijkheid van de import van soja, ii) Kringlooplandbouw voor vermindering afhankelijkheid van kunstmest; iii) Lokale biovergisting voor energietransitie; iv) Belang van mineralenboekhouding; v) Natuurbeheer door landbouw (ten opzichte van terreinbeherende organisaties); vi) Impact Kaderrichtlijn water.

De kans op succes van het stikstofbeleid hangt samen met de gekozen invalshoek(en) en de mate waarin de overige invalshoeken zijn meegenomen.

Liberaal perspectief

Voor het openbaar bestuur zijn het roerige tijden. Kim Putters spreekt van smeulende kwesties die als een veenbrand de Nederlandse samenleving zullen veranderen (Putters 2019). Hij ziet een belangrijke rol weggelegd voor de politiek (politieke opgave) en voor de overheid (publieke opgave). Herman Tjeenk Willink is kritisch over de overheid: “de kwaliteit van de uitvoering bepaalt de geloofwaardigheid van de overheid” (Tjeenk Willink 2019).

Vanuit de VVD wordt gepleit voor het structureel omlaag brengen van de stikstofemissie, het werken aan natuurherstel, dat alle sectoren hun steentje bijdragen en dat de stikstofcrisis niet de schuld van één sector is. Daarnaast dient zorgvuldig om te worden gegaan met de boeren, is innovatie belangrijk en wordt kritisch gekeken naar de huidige indeling van natuurgebieden. “Door deze aanpak maken we het weer mogelijk om vergunningen te verlenen in alle sectoren. Dat betekent dat huizen kunnen worden gebouwd, wegen aangelegd en boerderijen uitgebreid, terwijl we ondertussen onze natuur beschermen” (standpunten VVD, 2021).

Gezien de maatschappelijke onrust over de impact van de stikstofproblematiek en de felle reacties op het stikstofbeleid, moet het bieden van een perspectief aan de sector centraal staan, binnen de context van de gewijzigde setting. En geen *top-down*-oplossingen; de maakbare samenleving sluit niet aan bij een liberale aanpak. Als bestuurderspartij is het belangrijk perspectief te bieden en te zorgen voor zorgvuldige wet- en regelgeving en een heldere rolverdeling. Om daartoe een aanzet te geven, wordt ingegaan op een vijftal punten:

Aandacht voor landbouwsector

Nederland staat wereldwijd bekend om een uiterst productieve en kennisintensieve landbouwsector. De positie van de WUR als topkennisinstelling is mede het gevolg van de sterke samenwerking. De kennis en ervaring van de WUR en de landbouwsector zijn essentieel voor de voedselproductie en ver-

hoging van de productiviteit in veel (arme) landen. Het lijkt niet voorstelbaar dat deze positie ter discussie kan komen te staan door het stikstofvraagstuk. De reductie van de stikstofemissie tijdens de laatste 30 jaar laten zien dat dit mogelijk is (commissie-Remkes 2019, 15). Recente technologische innovaties maken duidelijk dat een verdergaande forse reductie op basis van technologie (bijvoorbeeld het Cow Toilet, de VrijLevenStal en de Lely Sphere) en managementmaatregelen (voer, water bij de mest, champost etc.) haalbaar is. Gezien de reductieopgave (39 kton N) is een grootschalige inzet van innovatie noodzakelijk. Dit vraagt om regie en doorzettingsmacht. Voor dit laatste zijn financiële middelen, beslissingen op het juiste niveau en capaciteit cruciaal om snel en effectief te kunnen handelen. De Tweede Kamer heeft hierover op 23 juni 2022 de motie Van Campen aangenomen om regie te pakken met betrekking tot de innovatie en een snelle vertaling naar de RAV-lijst. Dit is cruciaal voor de juridisch houdbaarheid van de vergunningverlening. Conform het advies van de commissie-Remkes is het belangrijk dat alle sectoren bij de reductie van stikstofemissie betrokken worden en een bijdrage leveren.

De aandacht voor de landbouwsector kan concreetiseerd door uit te blijven gaan van de blijvende economische waarde van de sector en kennisinstellingen als de WUR plus hun bijdragen aan (inter)nationale voedselvraagstukken. De inzet voor het Rijk en provincies is het realiseren van een vitale stikstofemissie-arme landbouwsector. Deze aandacht is onderdeel van een brede aanpak van de re-

ductie van de stikstofemissie. Voor de tuinbouw speelt tevens de hoge gasprijs een rol: continuïteit is mogelijk door borgstelling (overbruggingsperiode) en het stimuleren van innovatie (Van der Meulen 2006).

KDW

Het is waar dat de KDW als ijkpunt niet in de Vogel- en Habitatrichtlijn staat. Doordat de aan de Raad van State voorgelegde zaken wel aan stikstof en de PAS-aanpak waren gerelateerd, is dat ook de basis voor de rechterlijke uitspraak. Omdat de Raad van State, in navolging van het EU-Hof, nadruk legt op het wetenschappelijk kunnen bewijzen dat de stikstofdeposities niet omhooggaan als gevolg van een plan of project, is er behoefte aan een wetenschappelijk aanvaard criterium. De KDW is een door ecologen opgesteld criterium op basis van de natuurkenmerken van een type N2000-gebied. Dat dit criterium in de *Wet stikstof en natuurverbetering* 2021 is opgenomen, heeft de KDW een wetelijke status gegeven. Dit criterium weer uit de wet halen (motie Van der Plas en Eppink) zonder een algemeen geaccepteerd alternatief, zal de vergunningverlening niet helpen. Integendeel.

In de brief van 15 juli 2022 zegt de minister toe dat de op te richten Ecologische Autoriteit breder kan kijken naar de “wetenschappelijke borging” van de ecologische analyses ten behoeve van de gebiedsgerichte aanpak. “Daarbij gaat natuurherstel om meer dan alleen stikstofmaatregelen om te komen tot een goede staat van instandhouding”. De kennis en ervaring van de provincies, die verantwoordelijk zijn voor de beheerplan-

nen voor de N2000-gebieden, kan hierbij van grote waarde zijn.

Nu de Ecologische Autoriteit er komt, zou het goed zijn wanneer deze organisatie de opdracht krijgt om met de provincies, de sector, de WUR en het RIVM te komen met een (gedragen) alternatief voor de KDW of een aanvulling op de KDW. Draagvlak (eigenaarschap) en juridische houdbaarheid zijn cruciaal.

Rol van Rijk en provincie

Het is zeker bij dit onderwerp belangrijk om als één overheid op te treden. Daarbij is het goed om duidelijk te bepalen wie wat doet, met welke bevoegdheden en welke verantwoordelijkheden. Twee observaties:

In de brief van 1 april 2022 aan de Tweede Kamer wordt met name gesproken over onteigening van boeren. Omdat boeren van de provincie op basis van de *Wet natuurbeheer* hun vergunningen met stikstofrechten hebben verkregen, betekent dit dat het Rijk ervan uitgaat dat de provincie de door haar uitgegeven vergunningen intrekt. Gaat het Rijk de provincie een opdracht geven?

In de ambtelijke analyse van het ministerie van Financiën wordt uitgegaan van gerichte opkoop (ministerie van Financiën 2022). Het is een omissie dat het ministerie geen maatschappelijke kosten-batenanalyse op zijn eigen voorstel heeft uitgevoerd. Het uitgebreide dossier laat zien dat vooral de financiële invalshoek is gehanteerd en dat de andere invalshoeken niet of nauwelijks aan bod komen. Met name het ontbreken van de

maatschappelijke, juridische, economische en landbouwkundige (kennispositie) kant van de sector is jammer en zou bij een maatschappelijke kosten-batenanalyse zeker naar voren zijn gekomen.

Voor provincies is de relatie met de landbouwsector belangrijk. Deze sector vervult niet alleen een relevante economische functie, maar speelt ook een rol in de ruimtelijke ordening en bij natuurbeheer. Vandaar dat een provincie als Gelderland – met een grote landbouwsector en eminente kennisinstellingen als de WUR, Aeres en Larenstein – alleen spreekt over vrijwillige opkoop (en expliciet niet over onteigenen). Draagvlak binnen de sector (en andere sectoren) staat voor deze provincie voorop bij het vinden van een oplossing. Zonder een minimale mate van draagvlak zal de legitimiteit van het overheidshandelen fors onder druk komen staan (zie de zorgen van Putter en Tjeenk Willink). De provincie kent de landbouwsector en regionale setting beter dan het Rijk.

Met de brief van 10 juni 2022 zijn door de regering de kaders (reductie 39 kton N) neergezet. Voor Gelderland is de doelstelling van 7,5 kton N haalbaar met de Gelderse aanpak (Provincie Gelderland 2021; 2022). Andere provincies hebben ook al aangegeven hun verantwoordelijkheid te willen nemen.

Voor de rolverdeling in de vervolgstappen wordt concreet het volgende voorgesteld. Het Rijk heeft de kaders (39 kton N) bepaald en faciliteert met een budget, regisseert innovatie met snelle certificering (RAV) en rea-

liseert een landelijk meetnet. De provincie draagt zorg voor het realiseren van het doel met vrijwillige opkoop bij alle sectoren, inzet van innovatie, herverveling (extensiveren, verplaatsen), natuurbeheer (inclusief maatregelen met betrekking tot waterbeheer). De provincie zorgt ook voor een transparante informatieverstrekking om te laten zien hoe dit maatschappelijke probleem wordt aangepakt. Het 'kaartje' wordt daarnaast niet gehanteerd als sturingsinstrument voor de sector en/of provincie (Rijksoverheid 2022, 5). Dat zal een deel van de maatschappelijke onrust wegnemen.

Wetgeving

De stikstofproblematiek staat hoog op de politieke en maatschappelijke agenda. Dit vraagt om wet- en regelgeving die met de maximale zorg vormgegeven is. De waarschuwing van de Raad van State over de in 2015 ingevoerde PAS was een voorbode (RvS 2012). Dit legt de lat hoog voor nieuwe wet- en regelgeving. Ook de Eerste Kamer zal nadrukkelijk moeten letten op de kwaliteit van de wetgeving, mede in het licht van de jurisprudentie.

De *Wet stikstof en natuurverbetering* (Wsn) is een reactie op de uitspraak van de Raad van State. In deze wet is de concrete normering en planning voor de reductie van stikstofemissie opgenomen. Hiermee is door de wetgever een duidelijke stap gezet.

In de brief van 10 juni 2022 is aangegeven dat de planning wordt aangepast. Het doel van 74 procent van de N2000-gebieden onder de KDW wordt met vijf jaar vervroegd: van 2035

naar 2030. De brief van de Landsadvocaat maakt niet duidelijk waarom deze versnelling juridisch noodzakelijk is (Pels Rijcken 2022). De haalbaarheid wordt niet getoetst. Ook niet wat de impact van innovatie, vrijwillige uitkoop, autonome trend van ‘stoppers’ (zonder opvolging) en mogelijke versnellingen door de gebiedsgerichte aanpak op de haalbaarheid zal zijn.

Al eerder heeft de Raad van State in zijn advies bij het wetsvoorstel een duidelijke opmerking gemaakt over het ontbreken van de onderbouwing van de haalbaarheid (RvS 2020). En dat betreft 26 procent onder de KDW in 2030.

Ketenverantwoordelijkheid

Hoewel er in het voorgaande vooral is gefocust op de relatie tussen de landbouwsector en de overheid, is het in feite een ketenvraagstuk. Conform het eerder gepresenteerde overzicht kunnen c.q. moeten instellingen als banken en inkooporganisaties hun steentje bijdragen waardoor de kosten- respectievelijk inkomstenkant van de landbouwsector positief kan worden beïnvloed. De minister van LNV heeft tijdens het debat in de Tweede Kamer op 23 juni jongstleden aangegeven acties te initiëren. De ketenkant van het vraagstuk mag c.q. moet meer aandacht krijgen.

Conclusie

De stikstofproblematiek staat sinds 29 mei 2019 hoog op de maatschappelijke en politieke agenda. Dit raakt alle bestuurslagen, met name het Rijk en de provincies. Een heldere rolverdeling is een belangrijke voorwaarde. Zeker wanneer draagvlak cruciaal is om een

transitieproces van vele jaren in te kunnen gaan. Binnen het Huis van Thorbecke zijn de provincies de meest aangewezen partij om de regie te nemen: de provincies kennen de landbouwsector en andere sectoren het best, geven de betreffende vergunningen uit (inclusief PAS-melders) en gaan over de ruimtelijke ordening. Het Rijk stelt de kaders en kan dit optimaal faciliteren.

De legitimiteit van het overheidshandelen wordt bepaald door haalbare doelstellingen (inclusief KDW) en planningen. Dit vraagt een multidisciplinaire benadering. De beoogde resultaten kunnen alleen worden bereikt met het verlagen van de stikstofemissie en gericht natuurherstel (inclusief de Kaderrichtlijn Water).

Vanuit liberaal perspectief is het belangrijk de landbouwsector toekomst te bieden met voor liberalen bekende instrumenten als innovatie en vrijwillige opkoop. Onteigening of gerichte opkoop horen daar niet bij. De gebiedsgerichte aanpak kan voor maatwerk zorgen, waarmee de doelen voor de periode 2030-2035 daadwerkelijk kunnen worden behaald. Dat is ook belangrijk voor de EU. Voor een liberale bestuurderspartij zijn haalbaarheid en zorgvuldigheid belangrijke overwegingen. Dit probleem kan daarom alleen samen worden opgelost.

dr. R.L.N. Westra is lid van Provinciale Staten van Gelderland (VVD). Hij is leidinggevende en bestuurder geweest binnen het bedrijfsleven, de rechtspraak, het onderwijs en op het

ministerie. Nu is hij actief als adviseur, lector en toezichthouder. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

Literatuurlijst

- Commissie Remkes, *Niet alles kan overal*, 2020.
- Commissie-Hordijk, *Meer meten, robuuster rekenen*, Den Haag, 2020.
- Van Dobben, H.F., Van Hinsberg, A., *Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en Natura 2000-gebieden*, Wageningen, 2008.
- Erisman, J.W., De Vries, W., *Stikstof. De sluipende effecten op natuur en gezondheid*, 2022.
- EU-Hof, *Conclusie AG J. Kokott d.d. 25 juli 2018 bij zaak C-293/17 en C-294/17*, 2018.
- Europese Economische Gemeenschap, *Richtlijn 92/43/EEG*, 1992.
- Hordijk, L., 'Overheid moet de Wet Natuurbescherming aanpassen', *Agraaf*, 27 mei 2022.
- Van der Meulen, H., Van der Meer, R.W., Venema, G.S., *De functie van het Borgstellingsfonds voor de Landbouw. Een quickscan naar de functie in de huidige vorm en marktsituatie*, Den Haag, 2006.
- Ministerie van Financiën, 'Hoe het budget voor de opkoop van bedrijven en afwaarderen van grond zo effectief mogelijk in te zetten', 2022.
- Pels Rijcken, 'Advies Hoofdlijnenbrief stikstof en natuur', 12 mei 2022.
- Provincie Gelderland, 'Versnellingsplan GMS', 25 mei 2022.
- Provincie Gelderland, *Uitvoeringsagenda Gelderse Maatregelen Stikstof 2021-2025*, Arnhem, 2021.
- Putters, K., *Veenbrand, smeulende kwesties in de welvarende samenleving*, Amsterdam, 2019.
- Raad van State, 'ECLI:NL:RVS:2021:105', 20 januari 2021.
- Raad van State, 'ECLI:NL:RVS:2021:71', 20 januari 2021.
- Raad van State, 'Uitspraak 201506170/2/R2; 201506807/4/R2; 201506815/3/R2 en 201506818/3/R2', 29 mei 2019.
- Raad van State, 'Voorlichting met betrekking tot de Programmatische Aanpak Stikstof', 12 april 2012.
- Raad van State, 'W11.20.0257/IV', 13 oktober 2020.
- Rechtbank Midden-Nederland, 'ECLI:NL:RBM-NE:2021:4522', 22 september 2021.
- Rechtbank Noord-Holland, 'ECLI:NL:RBN-HO:2022:3375', 22 april 2022.
- Rechtbank Noord-Nederland, 'ECLI:NL:RBN-NE:2021:810', 11 maart 2021.
- Rechtbank Oost-Brabant, 'ECLI:NL:RBO-BR:2022:192', 21 januari 2022.
- Rechtbank Overijssel, 'ECLI:NL:RBO-VE:2022:1234', 11 mei 2022.
- Rijksoverheid, 'Kamerbrief met hoofdlijnen van de gecombineerde aanpak van natuur, water en klimaat in het landelijk gebied, en van het bredere stikstofbeleid', 1 april 2022.



-
- Rijksoverheid, *Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied*, Den Haag, 2022.
 - Tjeenk Willink, H.D., *Groter denken, kleiner doen*, Amsterdam, 2019.
 - Tweede Kamer der Staten-Generaal, ‘33 576 nr. 281’, 23 juni 2022.
 - Tweede Kamer der Staten-Generaal, ‘33 576 nr. 301 Motie Van Campen c.s.’), 23 juni 2022.
 - Tweede Kamer der Staten-Generaal, ‘33 576 nr. 304’, 23 juni 2022.
 - Tweede Kamer der Staten-Generaal, ‘Brief Staatssecretaris van Economische Zaken, Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1988 (Programmatische Aanpak Stikstof)’, 9 januari 2015.

1. In 2021 gaf de Raad van State aan dat de onderbouwing van deze afkapgrens onvoldoende is en paste de bestuurlijke lus toe zodat het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat met een aanvullende onderbouwing mocht komen alvorens definitief een uitspraak te doen. Zie Raad van State, ‘ECLI:NL:RVS:2021:105’, 20 januari 2021.

2. De provincie Gelderland heeft Oneplanet, een samenwerkingsverband van de WUR, RUN en IMEC in Wageningen, in 2020 de opdracht gegeven tot het ontwikkelen van een meetsysteem ten behoeve van stikstofemissie en (natte/droge) stikstofdepositie.

3. Soms ook wel ‘rationaliteiten’ genoemd, zie R.L.N. Westra, *Fiscale fraudebestrijding: grenzen aan sturing*, 2006.