

STIKSTOF

Van technocratische tunnelvisie naar
realistisch rentmeesterschap



STIKSTOF

Van technocratische tunnelvisie naar
realistisch rentmeesterschap

Colofon

Onder redactie van:

Q. Pluymaekers

S. Smit

M. den Hartogh

Afbeelding omslag: ANP / Olaf Kraak

Grafische vormgeving: Frederieke Serrats

© 2022 Stichting De Nieuwe Denktank

Uitgegeven door SSC

ISBN: 9789083280509

Alle rechten voorbehouden.

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoudsopgave

Inleiding en verantwoording	1
Samenvatting	5
1. Gedeelde waarden	21
2. Het Nederlandse stikstofbeleid	31
3. De KDW: Geen maatstaf voor de staat van de Natuur	39
4. De KDW als enkelvoudig doel	49
5. Beeldvorming door de regering	69
6. De technocratische utopie	79
7. Noodzakelijkheid als communicatiestrategie	85
8. Naar een nieuw stikstof- en natuurbeleid	97
9. Politieke keuzes: het domein van politici	107
10. Van irreële romantiek naar romantisch realisme	117
Verkort aangehaalde literatuur	125
Noten	129

Inleiding en verantwoording

Het kabinet Rutte IV heeft in juni 2022 haar stikstofplannen bekend gemaakt. Dat deze plannen ingrijpend zijn, staat niet ter discussie. De inrichting en het landgebruik van aanzienlijke delen van Nederland dienen rigoureus te veranderen. Door dit beleid zal een substantieel deel van de Nederlandse landbouw moeten verdwijnen.

Deze plannen lijken evenwel nog maar het begin. Met dit beleid wordt naar verwachting in 2030 voor circa 80% procent van de natuurgebieden het door het kabinet nagestreefde stikstofdoel behaald. De ingrepen die nodig zijn om ook voor de overige 20% zeer 'stikstofgevoelige' gebieden deze doelen te behalen, zullen nog verstrekkender zijn.

Het kabinet Rutte IV stelt zich op het standpunt dat dit ingrijpende beleid noodzakelijk is. Er is volgens het kabinet zelfs sprake van een dubbele noodzaak: een ecologische én een juridische. De ecologische noodzaak bestaat er uit dat, in de woorden van minister Van der Wal, er anders in Nederland geen 'natuur meer overblijft om door te geven aan onze kinderen'. De juridische noodzaak bestaat er volgens dezelfde minister uit dat Nederland geen keuze heeft: het voorgestelde beleid zou rechtstreeks volgen uit uitspraken van rechters en onveranderlijke Europese regelgeving.

De onontkoombaarheid van het stikstofbeleid keert op vele plaatsen terug: in de krant, in rapporten van de overheid, en ook in wetenschappelijke publicaties. Hierbij valt echter iets op. De grootste stelligheid over de ecologische noodzaak van het stikstofbeleid is te vinden in juridische publicaties. Deze lijkt hier buiten kijf te staan. Over de juridische noodzaak zijn deze publicaties echter veel genuanceerder, en zijn de meningen onder juristen verdeeld. Omgekeerd geldt hetzelfde voor ecologen: zij gaan er, veel meer dan de juristen, vanuit dat aan het huidige beleid een onontkoombare juridische verplichting ten grondslag ligt. Over de ecologische noodzaak van het stikstofbeleid zijn hun publicaties veel genuanceerder en ook hier zijn de meningen tot op zekere hoogte verdeeld.

Deze nuance en discussie zien we echter niet terug in de communicatie en het beleid van het kabinet. Daarin is de juridische en ecologische noodzaak van het beleid boven elke twijfel verheven. Van nuance is geen sprake. De effectiviteit en efficiëntie van de maatregelen lijkt gegarandeerd. Gechargeerd gezegd zou men kunnen stellen dat de regering zich inderdaad baseert op de visie van deskundigen, maar wel op een bijzondere manier: zij lijkt uit te gaan van de ecologische visie van juristen en van de juridische visie van ecologen.

Ook als we de vergelijking maken met andere Europese landen is de onontkoombaarheid van het voorgestelde beleid niet voor de hand liggend. Het Nederlandse stikstofbeleid is binnen Europa vrijwel uniek. Alleen Vlaanderen volgt een vergelijkbaar beleid, zij het minder rigoureus. Alle andere Europese landen volgen een ander beleid en hanteren andere normen. Als de Nederlandse normen overal zouden gelden, dan zou in meer dan tweederde van alle Europese natuurgebieden deze normen overschreden worden. De stikstofcrisis zou dan een continentale aangelegenheid zijn. Hoewel de andere Europese landen onderworpen zijn aan dezelfde Europese wetgeving en aan dezelfde ecologische realiteit, zien zij echter geen juridische en ecologische noodzaak voor het Nederlandse beleid.

Wie overgaat tot een herordening van de maatschappij met grote gevolgen voor de inrichting van grote delen van Nederland, met consequenties voor de samenstelling en het verdienvermogen van plattelandsgemeenschappen, met een niet te verwaarlozen impact op de economie, de voedselproductie en de voedselzekerheid, moet daar goede redenen voor hebben. De prijs die voor een dergelijke stelselwijziging zal worden betaald, zal voor velen hoog zijn. Het moet dan ook in voldoende mate zeker zijn dat het gewenste resultaat ook door het beleid zal worden bereikt, dat de nadelen de voordelen niet overtreffen, en dat er geen andere, effectievere, minder ingrijpende en minder rigoureuze alternatieven zijn. Hoe ingrijpender de stelselwijziging, hoe groter deze zekerheid moet zijn.

In dit rapport zal worden geschetst hoe bij de huidige plannen deze verhouding geheel zoek is, en dat van onontkoombaarheid en zekerheid geen sprake is. Dit rapport vergelijkt het beleid enerzijds met de rapporten, wetenschappelijke inzichten, de relevante Europese regelgeving en de rechterlijke uitspraken waarop het beleid zegt gestoeld te zijn anderzijds. Het laat zien dat er een aanzienlijke discrepantie is tussen deze twee.

Het juridische en ecologische doel van het stikstofbeleid is de instandhouding van de Nederlandse Natura2000-gebieden. In de communicatie van de regering worden er echter ook een groot aantal andere doelstellingen genoemd, zoals schoon drinkwater, voedselzekerheid en een florierende biologische en circulaire landbouw. In dit rapport zal daarom ook worden geanalyseerd in hoeverre het beleid is gericht en bijdraagt aan het bereiken van deze doelstellingen. Die bijdrage blijkt er zelden te zijn. Niet zelden werkt het beleid deze doelstellingen zelfs tegen. Tot slot worden de grondlijnen geschetst voor een alternatief dat beter zal uitpakken voor de landbouw, de natuur en de leefomgeving.

Dit rapport is in de eerste plaats een beleidsanalyse. Wij hebben ons dan ook zoveel mogelijk gebaseerd op de wetenschappelijke bronnen die de regering aan haar beleid ten grondslag legt. In het bijzonder zijn dat de rapporten van het RIVM, het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en de Universiteit Wageningen (WUR). Daarnaast hebben we diverse betrokkenen geïnterviewd, voornamelijk om zicht te krijgen op de praktijk achter de theorie. Wij zijn dank verschuldigd aan de velen die bereid waren ons te woord te staan.

Het rapport is een tussenrapportage: de komende weken gaan we op basis hiervan verder spreken met experts, professionals en betrokkenen, om onze bevindingen verder te toetsen en aan te scherpen, zodat het een gedegen uitgangspunt kan vormen voor alternatief beleid. Idealiter waren we pas daarna tot publicatie overgegaan. De regering legt echter een grote haast aan de dag om het voorgestelde beleid er door te drukken en om onomkeerbare stappen te nemen. Daarom zijn we genoodzaakt een en ander nu reeds aan de openbaarheid prijs te geven.

Na deze consultatie zal de in dit rapport neergelegde visie op hoofdlijnen door De Nieuwe Denktank worden uitgewerkt, in de vorm van een routekaart naar een beter beleid, voorzien van de noodzakelijk beleidsstukken en concrete wetgevingsvoorstellen. Op het moment dat de politieke wil ontstaat om afscheid te nemen van het huidige beleid is de stap naar de invoering van een werkbaar en juridisch houdbaar alternatief zo eerder binnen handbereik.

De redactie

Samenvatting

De impact van stikstof op de natuur

Stikstof is een cruciale voedingsstof voor planten. Stikstof wordt (onder andere) aangevoerd via NH_3 (ammoniak) en NO_x (stikstofoxiden). Niet elke plant heeft evenveel behoefte aan stikstof: sommige, stikstofminnende planten floreren erbij, andere plantensoorten juist minder. Als er in een gebied meer of minder stikstof wordt aangevoerd is dit van invloed op de samenstelling van de vegetatie.

Voor elke natuurtype is de stikstofbehoefte verschillend. Over het algemeen hebben de uitbundig groeiende natuurtypen veel meer stikstof nodig dan schrale natuurtypen, die juist floreren bij 'moeilijkere' omstandigheden, zoals tekorten aan voedingsstoffen.

Wanneer er meer stikstof wordt aangevoerd op een natuurtype dan het nodig heeft, kan het natuurtype veranderen en kunnen soorten verdrongen worden door andere soorten. Hetzelfde geldt voor gebieden waar minder stikstof wordt toegevoerd dan voor dit natuurtype ideaal is. Ook daar verandert de vegetatie en worden plantensoorten verdrongen.

Nederland is een dichtbevolkt land, en anders dan in andere delen van de wereld is een tekort aan stikstof hier voor de natuur nergens een probleem. Wat wel een probleem kan zijn, is een teveel aan stikstof voor die natuurtypen die het juist beter doen bij een schaarste, zoals zandverstuivingen en heide. De toevoer van stikstof kan er hier voor zorgen dat de vegetatie (sneller) verandert en (beschermde) soorten verdwijnen en verdrongen worden door andere.

De Kritische Depositiewaarden

Voor de omgang met dit risico zijn er voor de verschillende stikstofgevoelige natuurtypen zogenaamde Kritische Depositiewaarden (KDW'n) opgesteld. Een KDW is een waarschuingswaarde voor stikstofaanvoer: wordt er minder stikstof aangevoerd dan deze KDW, dan heeft de stikstofdepositie zeker geen negatieve invloed op dit natuurtype. Is de aanvoer van stikstof groter dan de KDW, dan kan dit niet meer 'op voorhand worden uitgesloten'.

De stikstofdepositie op (natuur)gebieden wordt met behulp van metingen op de grond en in de lucht en emissiegegevens gemodelleerd. De modeluitkomsten worden vergeleken met de KDW van het betreffende natuurtype. Op deze manier wordt het ecologische risico van teveel stikstofaanvoer in natuurgebieden in kaart gebracht. Dit gebruik van de combinatie van KDW'n en het modelleren van stikstofdepositie is geen exclusieve Nederlandse aangelegenheid. Het is een internationaal gangbare praktijk.

Waar Nederland wél fundamenteel verschilt van de andere Europese landen, is de beleidsconsequenties die uit (gemodelleerde) overschrijding van de KDW'n wordt getrokken. In andere landen wordt dit als een ecologisch risico beschouwd waarmee in het beleid rekening moet worden gehouden. Hiermee moet worden omgegaan, net als met de vele andere (ecologische) risico's die er voor elk natuurgebied zijn.

Goed natuurbeleid bestaat uit het afwegen van deze risico's en het beoordelen van mogelijke natuurbeheersmaatregelen op efficiëntie, kosten en mogelijke schadelijke neveneffecten. In het uiteindelijke beleid

wordt alles tegen elkaar afgewogen en gezocht naar een zo goed mogelijke balans, om te komen tot een zo goed en effectief mogelijk natuurbeleid. Daarbij worden sommige risico's geaccepteerd, andere gemitigeerd, en

Goed natuurbeleid bestaat uit het afwegen van risico's en maatregelen

voor bepaalde risico's maatregelen genomen waarmee de schade kan worden hersteld of beperkt, mocht het risico zich verwezenlijken.

KDW als graadmeter voor de natuur

In Nederland is deze afweging naar de achtergrond verdwenen. Het natuurbeleid wordt de facto grotendeels bepaald door het streven om het risico van een overmaat aan stikstofdepositie tot nul te reduceren. De regering gaat er in haar beleid namelijk vanuit dat het al dan niet

overschrijden van een KDW in een natuurgebied bepalend is voor de staat van dit natuurgebied. Als de KDW in een natuurgebied wordt overschreden, kan de toestand van dit natuurgebied volgens de regering niet goed zijn en kan het natuurgebied er niet op vooruit gaan, maar alleen maar verslechteren. Daarom wil de regering de stikstofdepositie in natuurgebieden zo snel mogelijk onder de KDW'n brengen.

Dit doel moet hoe dan ook gehaald worden, ongeacht de kosten en ongeacht de nadelen. Daarom is de verplichting om minimaal 75% van dit doel te halen onder Rutte III in de wet vastgelegd. Daarom wordt bij elke vergunning voor elk bouwproject gekeken of het ook maar het miniemste negatieve gevolg heeft voor halen van dit doel, en als dat het geval is, de vergunning afgewezen. Daarom is er in het coalitieakkoord van Rutte IV door VVD, D66, CDA en ChristenUnie vastgelegd dat dit doel nog sneller bereikt moet worden. En daarom plant de regering nu een grootscheepse herinrichting van het landelijk gebied.



KDW als risicoindicator

Het hele stikstofbouwwerk van het kabinet is daarmee gebouwd op een wankel fundament. De relatie tussen het overschrijden van de KDW in een natuurgebied en de staat van dit natuurgebied is veel losser dan het kabinet doet voorkomen. Hoewel een (overmaat aan) stikstofdepositie op een natuurgebied invloed heeft op de vegetatie en een risico vormt voor het voortbestaan van sommige plantensoorten in die gebieden, is dit een factor en een risico te midden van vele andere risico's en factoren.

De overschrijding van de KDW in een natuurgebied zegt daarom niet iets over de staat van zo'n natuurgebied. Er zijn vele voorbeelden van stikstofgevoelige natuurgebieden waarin de KDW'n al decennia

fors worden overschreden, en de staat van instandhouding van het gebied gunstig is en er zijn veel gebieden waarin de KDW'n niet worden overschreden, maar de staat van instandhouding ongunstig is. Overschrijding zegt ook niet iets over de trend van de staat van instandhouding. De staat van instandhouding kan zich positief ontwikkelen, ook als de KDW'n (fors) worden overschreden, de staat van instandhouding kan achteruit gaan als de KDW'n niet worden overschreden.

Zoals gezegd, betekent dat niet dat gemodelleerde overschrijding van de KDW geen risico is. Het moet in het beleid dan ook een rol spelen. Maar dat betekent dat overschrijding van de KDW niet als maatstaf of 'thermometer' voor de stand van de natuur kan dienen. Door het toch als zodanig te beschouwen, zoals de regering doet, leidt dat tot ineffectief beleid met grote, ongewenste neveneffecten.

Het is, anders dan intuïtief voor de hand ligt, niet altijd goed om een risico zo veel mogelijk te reduceren. Het verminderen van het ene risico heeft consequenties voor andere risico's en factoren. Iedereen zal het er over eens zijn dat persoonlijke ongelukken of verkeersongelukken slecht zijn voor de gezondheid. Dat betekent echter niet dat we er per definitie goed aan doen om het risico op ongelukken zo klein mogelijk te maken, ongeacht de prijs die we ervoor moeten betalen. De beste manier om het risico zo klein mogelijk te maken is door de hele dag in bed te blijven liggen. Hoewel we dan geen ongelukken krijgen, zou onze gezondheid er toch onder lijden. En dan gaat het nog niet over de impact die een dergelijke omgang met het risico op ongelukken zou hebben op onze sociale relaties, de mogelijkheden om geld te verdienen, de kwaliteit van ons leven en de manier waarop we in ons eten voorzien.

Een risico laat zich niet straffeloos isoleren. Toch is dat precies wat de regering doet in haar stikstofplannen. Er is overeenstemming over het feit dat overschrijding van de KDW een risico kan zijn voor de instandhouding van sommige natuurtypen. Daaruit is echter door de regering ten onrechte de conclusie getrokken dat het een losstaand doel moet en kan zijn om dit risico uiteindelijk tot nul terug te brengen, zonder dat daarbij een kosten-batenanalyse hoeft te worden gemaakt, zonder dat van belang is op welke manier deze risicoreductie wordt bereikt, en zonder dat gekeken wordt wat de negatieve consequenties zijn voor andere relevante factoren voor de instandhouding van een natuurgebied. En dan gaat het nog niet eens over de impact die de maatregelen hebben op belangen buiten het natuurgebied, zoals de schoonheid van het landschap, de levensvatbaarheid van bloeiende lokale gemeenschappen, het voortbestaan van de agrarische sector en op het praktische en strategische belang van een autonome voedselvoorziening.

Praktische dominantie van de KDW

Door één risico uiteindelijk tot nul te willen reduceren, maakt de regering dit ene onderdeel praktisch tot allesbepalende factor in het natuurbeleid. Theoretisch spelen ook andere factoren een rol, maar in de praktijk domineert stikstof, zowel qua regelgeving, maatschappelijke impact als budget.

Dit is het gevolg van het feit dat er alleen voor stikstofdepositie harde normen zijn. Voor de andere factoren zijn die er niet. Alleen voor stikstofdepositie op natuurgebieden zijn er in de wet concrete reductiedoelstellingen opgenomen. Alleen stikstofdepositie heeft directe impact op de vergunningverlening voor (bouw)activiteiten buiten de natuurgebieden. Voor alle andere factoren zijn dergelijke harde resultaatverplichtingen er niet, en zijn de consequenties veel geringer.

In het regeerakkoord wordt er gezegd dat het kabinet een bredere benadering gaat hanteren. De oorzaak van de dominantie van stikstof, namelijk dat er alleen op dit punt een harde beleidsdoelstelling is, wordt in het regeerakkoord niet weggenomen. Deze beleidsdoelstelling wordt zelfs nog verder aangescherpt. Het stikstofnormkader zal daarom ongewijzigd dominant blijven, alle goede voornemens ten spijt.

Indien we daadwerkelijk het natuurbeleid willen vormgeven op een manier waarop alle relevante factoren voldoende aan bod komen, dan zal het huidige aan KDW gerelateerde normkader voor stikstof moeten worden losgelaten. Dat geldt zowel voor de in de wet opgenomen 'resultaatsverplichting' als voor het gebruik van de KDW bij het verlenen van vergunningen. De KDW'n zullen gebruikt moeten worden zoals zij zijn bedoeld: als risicoindicatoren.

Negatieve effecten

Doen we dat niet, en houden we het bestaande normkader in stand, dan zal dat naar verwachting substantiële negatieve effecten hebben. Het natuurbeleid zal dan gericht blijven op de vermindering van de gemodelleerde stikstofdepositie, en niet op het in stand houden van de natuur. Als deze twee conflicteren – en dat is niet zelden het geval, alleen al bij de verdeling van de schaarse middelen – dan zal het in stand houden van de natuur in de praktijk het onderspit delven.

Ook buiten het natuurbeleid heeft dit beleid nadelen. Die bevinden zich onder meer op het gebied van de economie, de woningbouw en de voedselzekerheid. Bijzonder genoeg treft het stikstofbeleid ook de sectoren die de regering nu juist met dit beleid zegt te stimuleren. De regering wijst namelijk op natuurinclusieve en circulaire landbouw van kleine agrarische bedrijven die werken in harmonie met natuur als uitkomst van deze stikstofcrisis.

In het stikstofbeleid wordt er echter niet op deze doelen gestuurd, maar alleen op gemodelleerde stikstofdepositie. En we krijgen waarop we sturen: een reductie van de gemodelleerde stikstofdepositie. We krijgen niet waar we op zeggen te sturen, maar in het echt niet op sturen. Er zijn geen redenen om aan te nemen dat het huidige beleid zal leiden tot natuurinclusieve landbouw en kleine, circulaire boerenbedrijven.

Er zijn wel veel aanwijzingen dat dit beleid juist leidt tot het tegengestelde. Wanneer je specifieke verschijningsvormen van landbouw langs het normkader van het stikstofbeleid legt, dan kun je zien welke verschijningsvormen van landbouw naar verwachting zullen

overleven, en welke juist niet. De kleine (biologische) boerderij met koeien in de wei zal ten ondergaan, de gesloten megastal zal overleven, omdat het eerste leidt tot meer gemodelleerde stikstofdepositie dan het tweede. Het gebruik van

De kleine (biologische) boerderij met koeien in de wei zal ten ondergaan

kunstmest in plaats van dierlijke mest zal toenemen, want het eerste geeft betere uitkomsten in het stikstofmodel.

De impact van het vasthouden aan het huidige normkader zal ook in algemene zin groot zijn. De landbouw, zowel akkerbouw als veeteelt, zal uit grote delen van Nederland - zoals bijna overal in Noord-Brabant, Overijssel en Gelderland - moeten verdwijnen. Alleen de gesloten megastallen zullen mogen blijven. Deze gebieden zullen grotendeels onttrokken worden aan de voedselproductie. De ruimte die hierbij vrijkomt, zal voor andere activiteiten worden gebruikt, hetgeen een impact zal hebben op de inrichting van het landschap, de economische activiteit en op de aanpalende natuurgebieden. Wat deze impact zal zijn, is onduidelijk, en is door de regering niet in kaart gebracht. Er is geen sprake (geweest) van enige belangenafweging, noch van enige visie op hoe we willen hoe het platteland eruit komt te zien. Er is slechts één bepalende factor, en dat is de gemodelleerde stikstofdepositie.

Technocratische utopie

Juist in de afwezigheid van de belangenafweging zit een deel van de verklaring voor het huidige stikstofbeleid. Het beleid is namelijk in bestuurlijke zin heel efficiënt. Voor het berekenen van stikstofdepositie is er door het RIVM een rekenmodel gemaakt, AERIUS genaamd. Dit model is voorzien van een toegankelijke gebruikersinterface en wordt door overheden gebruikt om de gevolgen voor de stikstofdepositie van een bepaald plan of project te berekenen. Met AERIUS kan eenvoudig de

toe- of afname van de stikstofdepositie worden gemodelleerd. Daarmee staan de gevolgen van een plan of project voor de natuur bestuurlijk grotendeels vast.

Of een vergunning wel of niet wordt verleend, rolt uit AERIUS. Of een activiteit of boerderij wel of niet moet verdwijnen, volgt uit AERIUS. Wat we moeten doen om de natuur in stand te houden, volgt uit AERIUS. De bestuurder draagt geen persoonlijke verantwoordelijkheid, want mag vertrouwen op AERIUS. Er is ook nooit het gevaar van ongelijke behandeling, want AERIUS beslist, en AERIUS handelt zonder aanzien des persoons. Een beslissing hoeft nauwelijks te worden gemotiveerd, want een verwijzing naar AERIUS volstaat.

Het huidige stikstofbeleid lijkt, kortom, een technocratisch ideaal. Beslissingen worden in theorie objectief en wetenschappelijk genomen met als uitkomst een zo goed mogelijke natuur. Vergelijk dat met de relatief rommelige, en per definitie enigszins subjectieve manier waarop normaal beslissingen tot stand komen, en de ogenschijnlijke voordelen van het huidige stikstofsysteem zijn duidelijk.

Problematisch is echter dat dit technocratisch ideaal een utopie is: een onbereikbare wensdroom, die in werkelijkheid niet mogelijk is. Zoals gezegd is de KDW een risicoindicator voor slechts één factor en daarom niet geschikt als enkelvoudig beleidsdoel om een goede instandhouding van de natuur te bereiken. Ook de nauwkeurigheid van KDW'n zelf zijn met onzekerheid omgeven. De onzekerheden in de modelberekeningen van AERIUS zijn bovendien vele malen groter dan de beoordelingsdrempel die wordt gebruikt, waardoor beslissingen afhangen van niet-significante modeluitkomsten.

Geen bestuur

Goed natuurbeleid is in de praktijk, evenals goed management of goed overheidsbeleid, nooit de uitkomst van een modelberekening in één enkel cijfer. Natuurbeheer is altijd een afstemming tussen allerlei belangen. Het dynamische karakter van de natuur, de altijd veranderende omgevingsomstandigheden zoals weer en klimaat, de veranderende gewoontes en voorkeuren van de Nederlandse inwoners, de toename van de bevolking, de aanwezigheid van natuurlijke voor- en nadelen voor bepaald terreingebruik, de impact op de economie en toegankelijkheid, dit en nog veel meer moet continu worden meegewogen bij het beheer van agrarische en niet-agrarische natuur. Dit is een voortdurende afweging die zich niet laat vangen in een juridisch kader en een strikt rekenmodel, maar alleen mogelijk is door vakkundig beheer, dat niet alleen steunt op cijfers, metingen en wetmatigheden, maar ook op intuïtie, fingerspitzengefühl, kennis en ervaring van echt betrokken vakmensen en bestuurders.

Deze belangenafweging wordt nu echter achterwege gelaten. De toekomst van onze landbouw, de inrichting van ons landschap, de manier waarop we de prioriteiten stellen en middelen verdelen in het natuurbeheer zijn nauwelijks het gevolg van een op een langetermijnvisie gebaseerde afweging. Veel meer is het een toevallig gevolg van een rekenmodel dat rekening houdt met maar één factor. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de landbouw, het landschap en de natuur zich niet ontwikkelen op de manier die we willen.

In feite komt het erop neer dat Nederland op dit punt nauwelijks bestuurd wordt.

Noodzakelijkheid als communicatiestrategie

In plaats van het afwegen van alle relevante factoren en het nemen van beslissingen op hoofdlijnen buigt de regering zich slechts over de detailuitwerking van de aan het rekenmodel uitbestede beleidskeuzes. Daarnaast houdt de regering zich bezig met de communicatie om het beleid politiek te verkopen.

Kernpunt van de communicatiestrategie is de kennelijke juridische en ecologische noodzaak van het beleid. De ecologische noodzaak zou eruit bestaan dat als we de gemodelleerde stikstofdepositie niet onder de KDW'n brengen, er geen natuur meer overblijft in Nederland. Zoals hiervoor is uiteengezet, is deze stelling feitelijk en wetenschappelijk ongegrond.

De juridische noodzaak bestaat er volgens de regering uit dat Nederland geen keuze heeft: het voorgestelde beleid zou rechtstreeks volgen uit uitspraken van rechters en onveranderlijke Europese regelgeving. Deze geponeerde noodzakelijkheid is niet terug te vinden in de Europese regelgeving, noch in de uitspraken van het Europese Hof van Justitie of de Raad van State.

De Europese regelgeving stelt geen eisen op het gebied van stikstofdepositie, maar stelt slechts dat de staat van instandhouding van een natuurgebied niet mag verslechteren. De KDW kan hierbij een hulpmiddel zijn, maar dat hoeft niet.

Dat het eerdere Nederlandse stikstofbeleid door de uitspraken van het Hof van Justitie en de Raad van State naar de prullenmand is verwezen, komt door de innerlijke tegenstrijdigheid van het beleid. Enerzijds stelt de Nederlandse regering dat instandhouding van de natuur alleen mogelijk is door het terugdringen van de (gemodelleerde) stikstofdepositie tot onder de KDW. Tegelijkertijd hanteerde de Nederlandse regering echter het PAS-programma, waarin de stikstofdepositie niet noodzakelijk werkelijk werd teruggedrongen, maar waarin vooral een belofte tot terugdringen wordt gedaan.

De Raad van State oordeelt, op basis van de rechtspraak van het Europese Hof, dat deze twee posities niet met elkaar te verenigen zijn. Wie stelt dat het terugdringen van (gemodelleerde) stikstofdepositie noodzakelijk is, moet dat ook in werkelijkheid doen. Maar het Hof stelt niet dat de (gemodelleerde) stikstofdepositie moet worden gereduceerd tot onder de KDW'n.

Dat het huidige stikstofbeleid juridisch niet noodzakelijk is, volgt ook uit de vergelijking met andere landen. In veruit de meeste Europese landen is het risico van een overmaat aan stikstofdepositie één van de vele factoren binnen het natuurbeleid. In sommige Europese landen speelt stikstof zelfs geen rol bij het verlenen van natuurvergunningen, en evenmin bij de langetermijndoelstellingen voor de instandhouding van natuurgebieden, ook niet als het een type natuurgebieden betreft die door de Nederlandse regelgeving als 'zeer stikstofgevoelig' zijn aangemerkt. Ook dergelijk natuurbeleid voldoet aan de Europese regelgeving.

Dat is niet omdat er in de andere Europese landen geen 'stikstofgevoelige' natuur zou zijn of er geen 'stikstofdepositie' is die de KDW'n overschrijdt. In 79% van alle Europese natuurgebieden worden de KDW'n overschreden. Dat is relatief meer dan in Nederland. Ook is de veedichtheid niet alleen in Nederland hoog. Lombardije, Bretagne, Noordrijn-Westfalen, Nedersaksen, Denemarken, delen van Ierland en Spanje hebben forse veedichtheden en een hoge 'stikstofbelasting' van natuurgebieden. In deze landen leidt dat niet tot een moratorium op vergunningen, het verlagen van de maximumsnelheid of het massaal uitkopen van boeren. Ongeacht de wenselijkheid van het reduceren van stikstofdepositie op natuurgebieden kan er niet worden volgehouden dat dit een verplichting is die dwingend volgt uit het Europese recht.



Voedselzekerheid, volksgezondheid en drinkwater als communicatiestrategie

Ter verdediging van het huidige stikstofbeleid voert de regering in haar politieke onderbouwing en in haar publiekscommunicatie een veelvoud van andere redenen aan. Het stikstofbeleid zou noodzakelijk zijn voor onder andere de volksgezondheid, de voedselzekerheid en de biodiversiteit buiten natuurgebieden.

Geen van deze in de publiekscommunicatie aangevoerde redenen zijn terug te vinden in de wetenschappelijke rapporten die aan het beleid ten grondslag liggen. Voor geen van deze punten is het aannemelijk dat het beleid een significante en directe positieve uitwerking heeft. Voor sommige punten is het juist aannemelijk dat het stikstofbeleid een negatieve invloed heeft, in het bijzonder voor de voedselzekerheid (door het beëindigen van de landbouw in grote delen van Nederland) en de volksgezondheid (het gelijkstellen van het giftige NO_x met het niet-giftige NH₃).

De regering is bij deze communicatie weinig terughoudend. Zo stelde minister Van der Wal in een landelijk dagblad dat het stikstofbeleid nodig is omdat er anders "geen schoon water meer uit de kraan komt". Er zijn

geen redenen om aan te nemen dat de reductie van stikstofdepositie op natuurgebieden een significante positieve invloed heeft op de kwaliteit van ons drinkwater. Het huidige beleid is er dan ook niet op gericht. Voor zover er maatregelen nodig zijn om het stikstof- ofwel nitraatgehalte in het grondwater terug te dringen, dan

Het huidige stikstofbeleid heeft een negatieve invloed

kan dat enkel effectief gebeuren op andere manieren en met hele andere middelen dan door het terugdringen van de stikstofdepositie op natuurgebieden. Er zijn bovendien geen aanwijzingen die de stelling rechtvaardigen dat de kwaliteit van het drinkwater afneemt of in gevaar komt als we het voorgestelde beleid niet volgen.

Nadelen van deze communicatiestrategie

Een dergelijke communicatiestrategie is op korte termijn effectief voor het verwerven van de steun van het publiek. Op de lange termijn heeft deze communicatiestrategie echter een groot nadeel, omdat het wantrouwen in instituties en polarisatie tot gevolg heeft.

Wie uitgaat van de juistheid van de publiekscommunicatie van de regeringsleden zal snel concluderen dat kritiek op het stikstofbeleid



alleen mogelijk is als je het niet erg vindt om de natuur, schoon drinkwater en de volksgezondheid op te offeren, kennelijk aan het eigen geldelijke gewin.

Zoals uit het voorgaande mag blijken is er gerechtvaardigde kritiek mogelijk op het stikstofbeleid. Die gerechtvaardigde kritiek kan vele vormen aannemen en zich op verschillende onderdelen van het beleid richten. De kritiek kan slaan op de onjuiste prioriteiten in het natuurbeleid of op het negeren van de negatieve impact op de voedselvoorziening, maar ook op het onafwendbare einde die dit voor een groot deel van de boerenbedrijven inhoudt, met inbegrip van de biologische en natuurinclusieve bedrijven.

Door de communicatiestrategie van de regering wordt gesuggereerd dat personen die deze terechte zorgen uiten kwade bedoelingen hebben en zich keren tegen beleid dat noodzakelijk is voor alles wat goed is voor mens en natuur. Het creëren van een dergelijke, valse tegenstelling is niet bevorderlijk voor de constructieve discussie die nodig is voor de noodzakelijke verbetering en correctie van het beleid. Aan de nu ontstane polarisatie heeft de overheidscommunicatie dan ook een betreurenswaardige, maar belangrijke bijdrage geleverd.

Het alternatief

Hoe moet het dan wel? Het huidige beleid is gebaseerd op niet houdbare uitgangspunten. Voor effectief landbouw- en natuurbeleid zijn er dan ook principiële en fundamentele aanpassingen nodig. Met bijgeschaven en bijsturen alleen zal er geen echte verbetering worden bereikt. De noodzakelijke aanpassingen laten zich in de volgende tien punten samenvatten.

1 Risicoindicatoren als de KDW kunnen geen beleidsdoelstelling zijn

De KDW'n zijn, naar hun aard, niet geschikt als beleidsdoelstelling. De doelstelling om in alle of een groot deel van de natuurgebieden de gemodelleerde stikstofdepositie onder de KDW'n te brengen dient te worden losgelaten en uit de wet te worden geschrapt. De KDW'n krijgen een plaats binnen het beleid die hen toekomt, namelijk als risicoindicatoren.

2 Juistheid is belangrijker dan gedetailleerdheid

De huidige modelberekeningen over de impact van één individuele activiteit op 1 hectare natuurgebied zijn zeer gedetailleerd. Dit detailniveau suggereert een nauwkeurigheid, waar in realiteit geen enkele sprake van is. Dat betekent dat op dit moment vergunningen worden verleend en worden geweigerd op basis van een niet-significante (letterlijke: niets betekende) modeluitkomsten. Indien modellering op detailniveau niet haalbaar is, is het voor het natuurbehoud veel effectiever om vuistregels toe te passen dan vast te houden aan een gedetailleerd, maar niet juist systeem. Voor het verlenen van vergunningen worden voor het omgaan met het stikstofdepositierisico voortaan vuistregels toegepast, vergelijkbaar met Duitse of Deense drempelwaarden.

3 Algemene reductie van stikstofemissie is op de lange termijn effectiever

Ook bij de reductie van emissie van stikstof ligt het meer voor de hand om met algemene maatregelen een reductie te bewerkstelligen dan door middel van specifieke maatregelen die het vooral goed doen in een rekenmodel, maar waarvan het effect in werkelijkheid een grote onzekerheid heeft. De uiteindelijke reductie zal hierdoor groter en eenvoudiger te bewerkstelligen zijn. Een en ander past ook veel beter binnen het Europese beleid voor de reductie van emissie van stikstof binnen de Europese NEC-richtlijn. Belangrijk hierbij is om, zoals de NEC-richtlijn ook doet, onderscheid te maken tussen NH₃-emissie en NO_x-emissie. Deze stoffen gedragen zich anders en hebben andere effecten.

4 Bij natuurmaatregelen is de concrete situatie leidend

Bij natuurbeheersmaatregelen moet er worden uitgegaan van de concrete situatie en toestand van een natuurgebied. Indien naar de verwachting de staat van het natuurgebied duidelijk en direct verbeterd kan worden door beëindiging van de stikstofuitstoot van een nabijgelegen bron, behoort onteigening en uitkoop tot de mogelijkheden. De kosten hiervan moeten worden beschouwd als beheerskosten van het natuurgebied ten bate waarvan deze bron wordt beëindigd. Op deze manier ligt de keuze voor de meest efficiënte en effectieve beheersmaatregel bij degene die deze het beste kan maken: de natuurbeheerder. Dit voorkomt

verkeerde prioriteiten, en zorgt voor de meest efficiënte instandhouding van natuurstypen waarvoor intensief beheer nodig is, zoals heide en zandverstuivingen.

5 Dejuridisering en de-technocratisering van het natuurbeleid

Goed natuurbeheer laat zich niet vangen in een rekenmodel of een juridisch kader, maar is het gevolg van de kennis, kunde en intuïtie van werkelijk betrokken vakmensen. Goed natuurbeheer is niet vanuit de rechtszaal objectief en wetenschappelijk vast te stellen. Goede natuurbeheerders zullen het niet altijd met elkaar eens zijn en andere keuzes maken. Natuurbeleid wordt niet beter als een rechter vanuit de rechtszaal gaat bepalen wie de beste mening heeft en wat het beste natuurbeheer is. Daar is de rechter, naar de aard van zijn functie, niet toe in staat. De uiteindelijke beheerskeuzes dienen toe te komen aan de natuurbeheerder. Regelgeving dient zo te worden vormgegeven dat de rechter excessen en misbruik voorkomt en alleen toetst of de natuurbeheerder in redelijkheid tot deze beslissing heeft kunnen komen.

6 Politieke keuze moeten worden gemaakt door politici

Een groot aantal keuzes die gemaakt moeten worden binnen het natuurbeheer zijn geen wetenschappelijke keuzes, maar hangen samen met niet-objectiveerbare opvattingen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de voorkeur voor een bepaald natuurstype, het streven naar een statische of een veranderende natuur, en de rol van menselijk ingrijpen binnen een natuurgebied. Hetzelfde geldt voor een groot aantal beslissingen op het gebied van de toekomst van de landbouw, zoals het al dan niet terugdringen van veedichtheid of monocultuur en de toelaatbaarheid van megastallen en varkensflats. Dit zijn keuzes die niet noodzakelijk volgen uit 'de wetenschap', maar in de eerste plaats bepaald worden door ons mens- en maatschappijbeeld. Deze keuzes kunnen niet - zoals nu te vaak het geval is - worden uitbesteed aan ecologen of andere wetenschappers, overlegtafels, planbureau's of een 'ecologische autoriteit', rechters of andere juristen. De keuzes moeten toekomen aan politici als vertegenwoordigers van de samenleving als geheel.

7 Een einde aan polariserende overheidscommunicatie

De regering moet stoppen met eenzijdige, onvolledige en suggestieve publiekscommunicatie bij het 'verkopen' van het beleid. Dat geldt bijvoorbeeld voor het ten onrechte poneren van onvermijdelijkheid ('het moet van Europa/de rechter'), het niet onderbouwd of suggestief schetsen van doembeelden voor mens ('straks komt er geen schoon drinkwater meer uit de kraan') en voor de natuur ('straks hebben wij geen natuur meer om aan onze kinderen door te geven'). Dergelijke communicatie ondergraaft het vertrouwen in de rechter, de wetenschap en de Nederlandse en Europese overheid en is een belangrijke motor

voor polarisatie. De regering dient aan het door haar gevoerde beleid enkel die redenen ten grondslag te leggen, die in redelijk direct verband met dit beleid staan. De regering moet enkel die positieve gevolgen van het beleid benoemen, waarvan redelijkerwijs verwacht mag worden dat het gevoerde beleid hier een niet te verwaarlozen, rechtstreekse bijdrage aan levert.

8 Het beleid moet gericht zijn op de gewenste, concrete doelstellingen

Als er een politieke keuze is gemaakt voor bepaalde doelstellingen, dan dient het beleid ook rechtstreeks gericht te zijn op deze doelstellingen. Wie bijvoorbeeld streeft naar circulaire landbouw, moet ook beleid maken dat zich richt op circulaire landbouw. Wie minder problematische fijnstof wil, moet beleid maken om problematische fijnstof direct aan te pakken. Wie een lagere veedichtheid wil of de grootte van de boerenbedrijven wil beperken, dient hier rechtstreeks beleid op te maken en moet zorgen voor economische levensvatbaarheid van kleine bedrijven. Men moet dan niet een stikstofbeleid in het leven roepen en dan verwachten dat circulaire landbouw, kleinere bedrijven en minder fijnstof daar een toevallig nevenproduct van is. De kans dat op deze manier de doelstellingen worden bereikt is beperkt. De kans dat ons land zich ontwikkelt op een manier die we niet willen is veel groter.

9 Een einde aan het 'beleidsnationalisme'

De plaats, waarde en het karakter van natuurgebieden moet niet op nationaal, maar in een breder Europees perspectief worden bekeken. Zo kunnen de natuurlijke voordelen van ieder gebied het beste tot hun recht komen. Natuurtypen die goed floreren in andere delen van Europa hoeven niet in Nederland koste wat kost in stand gehouden worden: als de korhoender in Zweden floreert hoeft die niet in Nederland noodzakelijkerwijs kunstmatig gehandhaafd te blijven. Een veel grotere bijdrage aan de natuur wordt geleverd door die natuurtypen die in Europees verband schaars zijn, zoals bijvoorbeeld het natuurtype 'grijs duin' en sommige voor Europa unieke gebieden zoals de Biesbosch en de Wadden met extra veel zorg statisch in stand te houden, en bij alle andere gebieden een meer dynamisch natuurbeeld te aanvaarden, waarbij verandering en aanpassing aan de omstandigheden, weliswaar tot een andere, maar niet noodzakelijker minder waardevolle natuur leidt.

10 Beleid op basis van de volledige realiteit

Aan het overheidsbeleid lijkt te vaak een romantisch toekomstbeeld van de landbouw ten grondslag te liggen. De gedachte is vaak dat er beleid mogelijk is, waarbij alle belangen tegelijkertijd kunnen worden bediend. Tussen biologische of natuurinclusieve landbouw, een toekomstbestendige agrarische sector, dierenwelzijn, een gezonde

leefomgeving en waterkwaliteit kan in die visie nooit sprake zijn van een tegengesteld belang. Als dan op één belang wordt gestuurd, zijn alle overige belangen daarbij gebaat. Sturen op één enkele factor, zoals de reductie van stikstofdepositie, kan dan geen kwaad.

Deze illusie kan leiden tot een zeer onromantische realiteit. Ook in het natuurbeleid zal er altijd sprake zijn van tegenstrijdige belangen. Om een paar voorbeelden te noemen: het voorkomen van overbegrazing en menselijke activiteit leidt tot het verdwijnen van heidetypen, scharrelkippen leiden tot veel hogere concentraties fijnstof dan batterijkippen, koeien in de wei leiden tot hogere stikstofemissies dan koeien in een afgesloten stal, het vervangen van kunstmest door organische mest leidt tot meer nitraat in het grond- en drinkwater, het onbeperkt extensiveren van de landbouw leidt in een gemeenschappelijke Europese markt tot een niet-levensvatbare agrarische sector, enzovoorts, enzovoorts.

Wie effectief natuurbeleid wil hebben, en streeft naar landbouw en voedselvoorziening in harmonie met de natuur en de omgeving, moet uitgaan van de realiteit. De realiteit dat belangen tegenstrijdig kunnen zijn, de realiteit van de onvoorspelbaarheid en dynamiek van de natuur, de realiteit van de open Europese markt, de realiteit dat Nederland een zeer dichtbevolkt land is en alleen maar dichtbevolkter wordt, de realiteit dat alleen die agrarische bedrijven overleven die economisch rendabel zijn, de realiteit dat een goed natuurbeleid van zoveel factoren afhangt dat het niet vanachter het bureau eenduidig kan worden berekend.

Uitgaand van die realiteit moet gezocht worden naar manieren waarop landbouw, voedselvoorziening, natuur en leefomgeving in harmonie met elkaar kunnen bestaan. Daarbij is de weg van geleidelijkheid weliswaar veel saaier, maar wel effectiever dan een rigoureuze en megalomane herinrichting van het platteland. Vooruitgang wordt vaak sneller behaald door generieke maatregelen, dan met zeer specifieke en hoge technische ingrepen die weliswaar zeer nauwkeurig lijken, maar dat niet zijn. Goed natuurbeleid heeft weinig baat bij een voortdurende stroom aan dramatische, maar eenzijdige krantenartikelen die een even eenzijdig beleid aanwakkeren. Goed landbouw- en natuurbeleid steunt meer op de stille intuïtie en de ervaring van de vakman, dan op de schijnbaar allesomvattende berekeningen van de modelleur of de tunnelvisie van activisten.

Goed landbouw- en natuurbeleid moet, kortom, niet gebaseerd zijn op onrealistische romantiek, maar op romantisch realisme.

Is het stikstofbeleid noodzakelijk om 'de natuur te redden', 'schoon drinkwater uit de kraan' te garanderen en de 'transitie te maken naar een natuurinclusieve landbouw', zoals de regering zegt?

De Nieuwe Denktank deed de afgelopen maanden onderzoek naar het stikstofbeleid. Het onderzoeksrapport laat zien dat we precies het land krijgen waar de regering op stuurt: een land waar vooral gemodelleerde stikstofdepositie wordt gereduceerd.

En daar blijft het ook bij. Er zijn geen redenen om aan te nemen dat het stikstofbeleid leidt tot florerende natuur, natuurinclusieve landbouw of schoon drinkwater.

Er zijn wel aanwijzingen dat het juist leidt tot het tegengestelde. Wanneer je -bijvoorbeeld- specifieke vormen van landbouw naast de stikstofnormen legt, dan kun je zien welke zullen overleven, en welke niet. De kleine boerderij met koeien in de wei zal verdwijnen, de gesloten megastal zal overleven, omdat het eerste volgens de wetgeving 'slechter' is dan het tweede.

Dit rapport schetst daarnaast hoe contraproductief een verkeerd gebruik van modellen kan zijn en hoe Nederland, door als enige in Europa van een risico-indicator een beleidsdoelstelling te maken, een leefomgeving creëert waar niemand voor heeft gekozen en die eigenlijk ook niemand wil. En dat juist degene voor wiens belangen politici zeggen op te komen, zoals de kleine, vriendelijke gezinsbedrijven, het eerst zullen verdwijnen.

Zolang het stikstofmodel Den Haag regeert, zal daar geen verandering in komen, wat politici ook zeggen. Het rapport schetst daarom ook tien aanpassingen die noodzakelijk zijn om van stikstofbeleid weer natuurbeleid te maken.

