

# “50% stikstofreductie is juridisch goed verdedigbaar”



**Wim de Vries, hoogleraar integrale stikstofeffectanalyse Wageningen UR**

**“50% reductie in tien jaar is behoorlijk ambitieus”**

“Als een van de experts die de Commissie Remkes adviseerden, heb ik die 50% stikstofreductie gesuggereerd omdat daarmee een substantiële verbetering wordt bereikt en dit ook haalbaar lijkt. Dat zegt overigens nog niet dat die natuur meteen hersteld is. De jarenlange stikstofdepositie zit nog in de bodem, dat is een erfenis waar je niet zomaar van af bent. In de Vogel- en Habitatrictlijn komt stikstof niet als zodanig voor. Daarin gaat het over ‘externe werking’, maar dat is veel breder, bijvoorbeeld ook verdroging. Ook wordt in deze Europese richtlijnen geen termijn genoemd, alleen dat je de staat van instandhouding moet behouden of verbeteren. Daarbij speelt stikstof uiteraard een rol en daarom pleit de Commissie Remkes voor een reductie van 50% in tien jaar. Dat tijdpad is behoorlijk ambitieus.

Bij stikstof gaat het uiteraard over stikstofoxiden (NOx) en over ammoniak (NH<sub>4</sub>). Remkes pleit voor een halvering van beide. Bij stikstofoxiden, vooral uit mobiliteit en industrie, kom je er waarschijnlijk wel met schonere auto’s en machines, hoewel tien jaar wel heel snel is. Bij ammoniak is tussen 1995-2005 een grote klapper gemaakt met injecteren van mest, maar daarna vrijwel niet meer. Om nu nóg 50% te reduceren kom je er mijns inziens niet alleen met technologie. Dan ontcom je niet aan minder dieren.

De Commissie Remkes vindt die inspanningsverplichting uit het wetsontwerp overigens niks, dat moet toch echt een resultaatsverplichting zijn. En daar hebben ze helemaal gelijk in. Die verandering is gelukkig inmiddels ook overgenomen door het ministerie. Juridisch gezien lijkt me die 50% stikstofreductie prima verdedigbaar. De natuur moet verbeteren, en dat bereiken we daarmee. Het tijdpad lijkt me een open vraag, dat is een politiek besluit.”

Het plan voor 50% stikstofreductie komt uit het laatste advies van de Commissie Remkes. In het wetsontwerp voor de Wet Stikstofreductie en Natuurverbetering (let wel, dit is een voorstel dat dateert van net vóór het laatste advies van de Commissie Remkes) staat in artikel 2.21:

1. In 2030 is de depositie van stikstof op ten minste 50% van het areaal van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden niet groter dan de hoeveelheid in mol per hectare per jaar waarboven verslechtering van de kwaliteit van die habitats niet is uit te sluiten.
2. De omgevingswaarde, bedoeld in het eerste lid, is een inspanningsverplichting.

In het wetsvoorstel gaat het dus over de helft van de Natura2000-gebieden waar de stikstofdepositie onder de kritische depositiewaarde (KDW) blijft. Dat is nu nog maar een kwart (dus driekwart krijgt nog te veel stikstof). Om dat naar de helft te krijgen (zoals in het wetsvoorstel) moet je de binnenlandse stikstofemissie verminderen met 26%. De Commissie Remkes gaat dus verder dan dit wetsontwerp. Om te gaan naar 75% N2000-gebieden onder de KDW, is een reductie van 50% van de stikstofemissie nodig. Is dit goed verdedigbaar, vroegen wij enkele deskundigen.

— Marjel Neefjes



**Johan Vollenbroek, voorzitter  
Mobilisation for the Environment**

**“Hogere drempelwaarde  
bespreekbaar”**

“Er zijn Kamervragen gesteld over de ambities van het kabinet: doen we niet te veel aan stikstofreductie? Maar uit twee studies van gerenommeerde bureaus blijkt dat we toch echt eerder te weinig dan te veel doen. Die 50% reductie is niet eens genoeg, dan zit nog steeds een kwart van de Natura 2000-gebieden boven de kritische depositiewaarde.

De bouwsector zegt al dat ze wel 80% willen én kunnen reduceren. Maar dan willen ze wel een hogere drempelwaarde voor activiteiten die niet vergunningplichtig zijn. Nu ligt die op 0,01 mol per hectare per jaar, en die zou dan verhoogd kunnen worden naar bijvoorbeeld 0,05. Als ze echt wettelijk vastleggen dat ze in tien jaar 80% reduceren, dan kunnen wij best akkoord gaan met zo'n hogere drempelwaarde. Ook LTO-Zuid heeft aangegeven dat ze in tien jaar 40% ammoniak kunnen reduceren. Dat komt al heel aardig in de buurt van die 50%. Wij denken dat 50% wel juridisch te verdedigen is. Ecologisch gezien moet je naar de 70% reductie. Maar de rechter zal ook kijken wat haalbaar is, en dan is 50% redelijk, wat ons betreft. Met het voornemen van minister Schouten voor kringlooplandbouw, moet dat ook best lukken. Sterker nog: 50% emissiereductie zal een welkom gevolg zijn van overgang naar kringlooplandbouw.

De Commissie Remkes zit dus erg in lijn met wat wij willen. Alle sectoren moeten aan de bak met minimaal 50% emissiereductie. Met een resultaatsverplichting en vastgelegde tussendoelen. Gelukkig is inmiddels bekend dat de minister niet blijft vasthouden aan die 26% reductie uit dat wetsvoorstel als inspanningsverplichting, waarvan dan ook nog eens een groot deel uit autonome ontwikkelingen had moeten komen. Dan was het weer een juridisch slagveld geworden, een PAS 2.0.”



**Victoria Rakovitch, advocaat  
omgevingsrecht, Holla  
Advocaten**

**“Toch  
resultaatsverplichting,  
en terecht!”**

“Om te beginnen is het goed om even duidelijk te maken dat Remkes het heeft over 50% reductie van de stikstofemissie, niet de stikstofdepositie. Als we 50% van de emissie realiseren, betekent dat 33% minder depositie ten opzichte van nu, zo is berekend. En dat zou dan genoeg zijn om ruim driekwart van de Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarde te krijgen.

Volgens de Habitatrichtlijn mogen projecten kort gezegd geen negatieve gevolgen hebben voor Natura 2000-gebieden. Gelet op de huidige stikstofproblematiek is een reductie nodig, elke bijdrage is positief. Dus waarom 50%? Dat is niet helemaal duidelijk. Sommigen hebben het over 60%: hoe meer reductie, hoe sneller we over twintig, dertig jaar helemaal onder de KDW zitten.

Het wetsvoorstel lag vanaf 27 mei t/m 10 juni ter consultatie, en zal naar verwachting begin 2021 in werking treden. Maar dat zal niet zonder wijzigingen gebeuren. In de reactie van de minister op het eindrapport van Remkes van 17 juni geeft ze bijvoorbeeld al aan dat het toch een resultaatsverplichting wordt, en geen inspanningsverplichting. Dat lijkt me terecht, want een inspanningsverplichting is juridisch niet houdbaar. En het zou ook gek zijn als de minister daaraan vasthoudt, terwijl de Commissie Remkes pleit voor een resultaatsverplichting. Maar de termijn, en de precieze streefwaarde, dat blijft toch een kwestie van beleidskeuzes.”



**Fred Kistenkas, juridisch  
onderzoeker Wageningen  
UR**

**“Veel beleidsruimte voor  
minister”**

“In dat wetsontwerp gaat het over een inspanningsverplichting. Dat is welhaast een contradictio in terminis, want is dat überhaupt wel een verplichting? Het vereist alleen maar een inspanning en dus geen resultaat. Juristen lachen daar om. De Commissie Remkes had liever een echte resultaatsverplichting gezien: die is wel hard en afrekenbaar. We vergeten in de stikstofdiscussie vaak dat de kern van de Habitatrichtlijn is dát de instandhoudingsdoelstellingen gehaald (gaan) worden; er staat niet hóé dat precies moet. Dat is goeddeels aan de lidstaten overgelaten en de minister heeft daarmee grote beleidsvrijheid bij haar wetsvoorstel en straks ook bij haar uitvoeringsprogramma. Er staat ook geen deadline in die Europese richtlijn; dat zijn we destijds vergeten, maar Schouten heeft dus wel veel beleidsruimte in hoe en op wat voor termijn ze de stikstofgevoelige habitats gaat beschermen, bijvoorbeeld in een toekomstig programma Structurele Aanpak Stikstof of in de wet of regelgeving zelf. Zelfs een wet die de lasten onevenredig verdeelt, zal niet meteen door de Hoge Raad getackeld worden; daar zijn voorbeelden van in de jurisprudentie. De rechter is geen wetgever en kan niet dat huiswerk overmaken. Wel zou hij kunnen wijzen op een eventueel rechtstekend waar de wetgever in zou moeten gaan voorzie. Al met al: juridisch geen harde plicht en veel beleidsruimte voor de minister.”