

Stikstofakkoord: het moest en zou er komen

PAS

Natuurherstel, stikstofreductie én groei voor landbouw en industrie. Het Programma Aanpak Stikstof (PAS) kreeg het allemaal voor elkaar – op papier althans. Want het ministerie van LNV liet in 2015 ecologen hun analyses aanpassen.

Door onze redacteurs Milo van Bokkum en Jorg Leijten

Met de handen in de zakken van zijn blauwe pak leunt Siem Jan Schenk tegen een pilaar van de Gelagkamer in de Utrechtse partyboerderij Mereveld. Zijn blik is strak op het podium gericht, hij glimlacht wat nerveus. Hij heeft zijn achterban, de boeren, al talloze keren toegesproken. Vandaag, 28 augustus 2015, mag de vertrekkend voorzitter van land- en tuinbouworganisatie LTO Noord luisteren naar „allerlei hotemetoten”, zoals hij het noemt.

Ook staatssecretaris Sharon Dijksma (Landbouw, PvdA) beklimt het podium. „Ik wil je graag bedanken voor de mooie samenwerking. De relatie tussen landbouw en natuur is erg verbeterd. We hebben samen mooie dingen voor elkaar gekregen”, zegt ze tegen Schenk. Dan begint ze over het Programma Aanpak Stikstof (PAS) dat twee maanden daarvoor in werking is getreden. Dijksma noemt het „één van de grootste successen” van de samenwerking en looft „de pragmatische manier” waarop LTO en ministerie rond het programma zijn opgetrokken. Schenk knikt: de landbouw is er inderdaad zeer goed mee geholpen.

Zo succesvol als dit PAS in de late zomer van 2015 lijkt, zo groot is de paniek over het stikstofprogramma vier jaar later. Op 29 mei 2019 zet de Raad van State een dikke streep door de oplossing waarmee het kabinet de vergunningimpasse voor bouw en landbouw heeft willen doorbreken.

De uitspraak betekent een acute crisis: ruim 18.000 lopende projecten, van woningbouw tot wegverbreding, worden erdoor getroffen. Minister Carola Schouten (Landbouw, ChristenUnie) krijgt de zware taak een oplossing te vinden voor een probleem dat Nederland decennia lang voor zich uit schoof. Iedereen vraagt zich af: hoe heeft het zover kunnen komen?

Uit deze reconstructie van *NRC* blijkt hoe sterk de agrarische sector betrokken was bij de totstandkoming van het PAS-akkoord van 2015. Er werd steeds verbetering van kwetsbare Natura 2000-gebieden beloofd, maar in de praktijk kreeg de natuur steeds de laagste prioriteit. Ecologen die hun twijfels uitten, werden onder druk gezet om hun conclusies aan te passen.

Crisisoverleg

De eerste stap naar het PAS wordt gezet in 2008, toen boeren en bouwers met dezelfde problemen zaten als nu. Hun stikstofuitstoot staat afgifte van nieuwe vergunningen in de weg. Er moet een oplossing komen voor deze kwestie. Op 22 april van dat jaar belegt minister van Landbouw Gerda Verburg (CDA) een overleg in Den Haag met vertegenwoordigers van onder meer landbouworganisatie LTO en Natuurmonumenten. Het probleem: door een advies van de Raad van State dreigt de uitgifte van vergunningen te stranden.

De afdeling advisering van de Raad heeft zich negatief uitgesproken over het stikstofprogramma van de Nederlandse overheid. Dit zogenoemde *Toetsingskader Ammoniak* leek eerst nog een uitkomst: landbouwbedrijven mogen onder voorwaarden uitbreiden. Maar het is in strijd met Europese natuurbeschermingswetten, denkt de Raad. De afdeling bestuursrechtspraak vernietigt na het advies een vergunning gebaseerd op het Toetsingskader, in een zaak die natuurorganisaties hebben aangespannen.

Boeren voelen zich klem gezet: ze willen wel investeren in duurzame technieken in hun stallen, maar dan willen ze ook graag concreter perspectief op de toekomst. Geen vergunning betekent immers geen investeringen. Met het overleg wil Verburg tot nieuwe oplossingen komen. „Ik heb zorgvuldige haast”, zal ze een dag later tegen de pers zeggen.

De minister besluit na de bijeenkomst een adviesgroep in te stellen. Deze taskforce, onder leiding van voormalig Europees topambtenaar Carlo Trojan, concludeert op 30 juni 2008 dat de stikstofuitstoot fors omlaag moet. Met het advies gebeurt echter weinig.

Huys: ruimte voor groei

Een jaar later stelt Verburg een nieuwe commissie in, geleid door oud-PvdA-Kamerlid Servaas Huys. Binnen vier weken moet hij „rek en ruimte” in de natuurbeschermingswet vinden.

Die ruimte is er, rapporteert de commissie Huys: bijvoorbeeld door met een groot programma de natuur te verbeteren én economische activiteiten toe te staan. Huys houdt wel een slag om de arm: de jurisprudentie loopt uiteen en de natuurbeschermingswet is ingewikkeld. Succes is dus niet gegarandeerd.

Niemand lijkt die waarschuwing op te merken. Maar het idee dat zowel economie als natuur baat heeft bij deze oplossing, maakt veel enthousiasme los. Twee Kamerleden pakken het advies geestdriftig op: Ger Koopmans (CDA) en Diederik Samsom (PvdA). „De depositie zal moeten worden verminderd om de natuurdoelen te realiseren en ruimte te bieden voor economisch en cultureel relevante activiteiten”, staat in een amendement waarmee de twee de stikstofaanpak tot onderdeel van de Crisis- en Herstelwet willen maken. Vrijwel de hele Tweede Kamer stemt hier op 18 november 2009 mee in.

Als het kabinet-Balkenende IV in 2010 valt, erft Henk Bleker het stikstofprobleem van Verburg. De CDA'er wordt staatssecretaris op een nieuw, samengevoegd, ministerie: dat van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

Dat het woord 'natuur' wegvalt uit de naam van het ministerie is een aanwijzing dat dit niet de eerste prioriteit is van het nieuwe kabinet-Rutte. Nederland is jarenlang een voorloper in het Europese natuurbeleid geweest, maar met het aantreden van Bleker verandert de toon.

De staatssecretaris bezuinigt zo'n 60 procent op het natuurbeleid. Hij maakt provincies duidelijk dat het gedaan is met rijkssubsidies voor de aankoop van grond om natuurgebieden met elkaar te verbinden. De op 700.000 hectare ontworpen grote ecologische hoofdstructuur moet in de plannen van Bleker terug naar 600.000 hectare.

De beleidswijzigingen komen niet alleen door de economische crisis en het bijbehorende bezuinigingsbeleid van het kabinet, laat Bleker later in *Trouw* [optekenen](#) . „Als ik geen bezuinigingsopdracht had gehad, was ik met dezelfde voorstellen gekomen. Het werd tijd.”

Wetenschappers van Wageningen Universiteit concluderen later kritisch [in een studie naar het beleid van de staatssecretaris](#) : „De bodem onder het ‘sociale contract’ dat het natuurbeleid in Nederland kenmerkte, en waarvan veel natuurbeheerders dachten dat het zo stabiel was, werd binnen een paar maanden weggeslagen.”

Bleker heeft natuurorganisaties als Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer wel nodig voor een oplossing van de stikstofproblemen. Binnen de Nederlandse poldercultuur praten zij, net als werkgeversorganisatie VNO-NCW, Bouwend Nederland en de ANWB, mee over dit complexe dossier. Ze mogen allemaal op het ministerie of een van de regionale rijkskantoren langskomen en hun visie geven.

Maat en Bleker in het café

Bij één partij gaat het net wat anders: LTO. Als de boerenlobby belt, is er ruimte voor informeler overleg: in het café.

Ze kennen elkaar al jaren, voorzitter Albert Jan Maat van LTO Nederland en staatssecretaris Bleker. Maat is oud-Europarlementariër voor het CDA. Het contact tussen de twee is goed. Ze hebben elkaars nummer. Als zijn partijgenoot belt, maakt Bleker direct ruimte in zijn agenda.

De frequentie van hun contact neemt toe wanneer de stikstofcrisis de landbouw treft. De boeren beseffen dat ze deel zijn van het probleem, maar willen ook graag invloed op de oplossing. En dat lukt beter in een informele setting.

Hiervoor wijkt LTO uit naar cafés in Den Haag. „De top van het ministerie schoof aan, en ook de bewindspersoon”, herinnert Maat zich. „Met een pot bier op tafel even de horloges gelijkzetten.” Maat zit er geregeld bij, maar laat het overleg vooral over aan Siem Jan Schenk, voorman van LTO Noord en dossierhouder. Maat: „Bleker was daar zelf ook bij aanwezig. En ook met Sharon Dijksma hadden we tweemaal dit soort café-ententjes.”

Tijdens de bijeenkomsten maken Maat en Schenk duidelijk hoe de boeren kijken naar de stikstofcrisis. Daarmee leggen ze in feite de basis voor wat het Programma Aanpak Stikstof gaat heten. Ze willen heus wel investeren in duurzame oplossingen, zo bezweren ze, maar dan moet er óók iets voor de boeren inzitten. De LTO-vertegenwoordigers leggen de ambtenaren persoonlijke verhalen van boeren voor. Maat: „Concrete voorbeelden van bedrijven die willen vernieuwen, maar volledig op slot zaten.”

Schenk en Maat hebben van de achterban een duidelijke opdracht meegekregen: probeer er zoveel mogelijk ontwikkelingsruimte uit te halen. Ruimte dus voor nieuwe stikstofuitstoot, zodat veehouderijen kunnen uitbreiden. En dat ze daar iets tegenover moeten zetten, begrijpen de LTO'ers ook wel. Ze bespreken verschillende maatregelen: aangepast veevoer met minder eiwitten, uitgereden mest verdunnen met water, en duurzamere technieken inzetten, zoals luchtwassers in stallen.

Het ministerie en de boeren worden het eens. De landbouw belooft zich in te spannen om 10 kiloton stikstof minder te produceren in 2030. In ruil daarvoor mogen de boeren vast 5,6 kiloton extra uitstoten; per saldo wordt de reductie dan 4.400 ton.

Belemmeringen om uit te breiden zijn nu weggenomen. Het is volgens LTO een „te verdedigen compromis”. De leden zijn minder enthousiast. „De boerenachterban vond het PAS wel leuk, maar de maatregelen niet”, zegt een betrokkene.

Bleker maakt de formalisering van de afspraken als staatssecretaris niet meer mee. Het kabinet-Rutte valt in het voorjaar van 2012, en het PAS-dossier belandt op het bureau van Sharon Dijksma. Op 18 april 2014 sluit zij een overeenkomst dat 56 procent van de ‘ontwikkelruimte’ die door het PAS beschikbaar komt, mag worden ingevuld door de landbouw.

In de val gelokt

Het akkoord valt slecht bij Natuurmonumenten, dat protesteert tegen deze „hypotheek op de toekomst”. De natuurorganisatie ziet het liefst eerst herstelmaatregelen voor Natura 2000-gebieden, en pas daarna vergunningen voor uitbreidingsprojecten. Maar in het overleg met Bleker bleek dat al niet haalbaar. „Met Henk Bleker viel niet te praten”, zegt een voormalig directielid van Natuurmonumenten.

Toch zal ook de natuurorganisatie zich uiteindelijk achter het PAS scharen. Al is dat vanwege een andere reden. De provincies sluiten een pact met het Rijk, waardoor ze jaarlijks 200 miljoen euro krijgen voor natuur.

„Stikstof is een van de grootste bedreigingen voor de Nederlandse natuur”, vertelt een andere medewerker van Natuurmonumenten. „Na jaren van daling begon de stikstofemissie weer te stijgen. Er moest wat gebeuren. Daarom waren we wel gecharmeerd van deze aanpak, waardoor de depositie naar beneden zou gaan. Maar wij hebben er in gesprekken met bewindspersonen altijd voor gewaarschuwd dat het gelijktijdig uitdelen van vergunningsruimte gevaarlijk was.”

De natuurorganisatie kiest op die manier eieren voor haar geld – wat eigenlijk wisselgeld is. Eerder heeft Bleker immers fors bezuinigd op natuur en zo bezien zijn de bedragen voor natuurherstel een sigaar uit eigen doos.

„De natuurorganisaties zijn erin geluisd”, zegt een ambtenaar die indertijd op Economische Zaken werkte. „Het was een manier om ze de mond te snoeren. Ze zijn met een beroep op ‘fatsoen’ en ‘het poldermodel’ het complot ingetrokken.”

Afspraken maken over een tijdelijk stijgende stikstofdepositie is één, praktische uitvoerbaarheid iets anders. Europese richtlijnen schrijven voor dat de conditie van bepaalde planten- en diersoorten in Natura 2000-gebieden niet mag verslechteren. Ecologen moeten dus vaststellen: leiden afspraken uit het PAS tot het gewenste natuurherstel en zijn ze effectief genoeg, zodat ze ook voor economisch gewin ingezet mogen worden?

Het is een forse opgave: in Nederland zijn er 161 Natura 2000-gebieden. Voor elk ervan moet worden vastgesteld welke maatregelen nodig zijn om de natuurkwaliteit te verbeteren of op z'n minst te behouden. Die gebiedsanalyses vormen in feite de basis van het PAS.

Druk op ecologen voelbaar

NRC sprak met dertien ecologen en bijna unaniem vertellen ze hoe ze de druk voelden om te concluderen dat maatregelen uit het PAS voor alle Natura 2000-gebieden haalbaar zouden zijn. „Terwijl dat helemaal niet kan. Je kunt nooit met 100 procent zekerheid zeggen dat voor zoveel gebieden de maatregelen tot het gewenste herstel leiden”, zegt een van hen.

De projectleider van een bureau dat gebiedsanalyses in diverse provincies maakte, vertelt hoe dit in zijn werk ging. „In eerste instantie spreek je met terreinbeheerders over herstelmaatregelen. Dan heb je enige vrijheid. Later werd duidelijk dat het PAS er móést komen, en daarvoor was juridische zekerheid nodig over natuurdoelen. Dus kwam er druk. Dan stuurde je wat in, en ambtenaren van het ministerie vroegen dan: ‘kunnen bepaalde zaken scherper?’ Of: ‘kan het minder scherp?’”

Het bureau werkte met meer ecologen aan de analyses: „We hadden onderling afgesproken dat we alleen nog zaken zouden opschrijven waar we voldoende achter konden staan. Als iemand de druk onfatsoenlijk zou vinden, zou ik als projectmanager ingrijpen om hierover te praten. Dat is enkele keren gebeurd.”

Weer een andere ecooloog kreeg een ambtenaar van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie aan de lijn toen hij schreef dat hij de effectiviteit van een maatregel betwijfelde. „Toen ben ik *overruled*.” Een oud-medewerker van het ministerie bevestigt: „Ik heb geregeld rapporten herschreven. Of je gooide er een onhandige grafiek uit. En daarna dwong je de onderzoekers een handtekening eronder te zetten.”

Soms was de druk subtieler. Enkele ecologen vertellen dat hun duidelijk werd dat een gebiedsanalyse nooit mocht concluderen dat een natuurgebied in onherstelbaar slechte conditie was. „Dreigden Europese natuurdoelstellingen onhaalbaar te worden, dan gooide je maar alle mogelijke maatregelen op een berg”, aldus een ecooloog. Weigerde je dat, dan kwam het ministerie volgens een andere ecooloog met een redenering waardoor het wél kon. Of er kwamen vragen: weet je dit wel zeker?

„Je moest uiteindelijk een soort rapportcijfer geven. Herstelt een gebied op langere termijn voldoende?”, vertelt een ecooloog uit Noord-Holland. „Als eruit kwam dat gebieden op langere termijn waarschijnlijk niet meer zouden herstellen, dan vonden ze dat een ‘griezelige conclusie’. Dat zou betekenen dat PAS-beloften juridisch en politiek niet houdbaar waren.” De ecooloog zegt daardoor „minder stellig” te zijn geworden. „Van een aantal habitattypen heb ik toen gezegd: ‘ik weet niet zeker of ze wel kunnen herstellen’ in plaats van ‘dit is onmogelijk.’”

Volgens ecologen lag er vooral in de politieke eindfase voor het PAS veel druk op deskundigen voor een handtekening. „In het begin was het nog wel leuk om te doen, en kon ik vanuit mijn expertise laten zien waarom een bepaalde maatregel beter was voor de natuur. Later werd dat invullen volgens een vast stramien, waarbij vooral mijn handtekening nodig was. Die goedkeuring was noodzakelijk om later geen problemen te krijgen in Brussel.”

Ook Staatsbosbeheer had aan het begin van dit decennium twijfels over het PAS. De organisatie zal in natuurgebieden moeten gaan plaggen en maaien om de stikstofneerslag te verwijderen. Inefficiënt, meent Staatsbosbeheer: je kunt uitstoot beter bij de bron aanpakken.

Bij de directie van Staatsbosbeheer melden zich medewerkers van de ecologische afdeling. Een medewerker: „Wij zeiden: we maken op deze manier groei van landbouw en industrie mogelijk. Daar willen we niet aan meewerken.”

De bezorgde medewerkers vinden weinig gehoor. „Het is dubbel. Het voelde niet goed, maar als zo'n politiek besluit eenmaal genomen is, kun je er ook niet veel meer aan doen. Ja, weggaan. Dat hebben een paar mensen vanwege deze kwestie dan ook gedaan. Voor mij was dat geen optie. Er kwam ook gewoon geld bij voor natuurherstel. Dat vonden we dan wel weer een mooie kans.”

‘De druk kwam van boven’

Ambtenaren hebben voor zover bekend niet expliciet de instructie gekregen om ecologen onder druk te zetten. Op het ministerie was simpelweg duidelijk wat de prioriteit was van het PAS – economische ontwikkelruimte creëren – en daar moest naartoe gewerkt worden, aldus een betrokken ambtenaar. „Je werkt toch voor de staatssecretaris.” Volgens een ecooloog was het „duidelijk dat de druk van boven kwam”.

„Het was een politiek besluit”, klinkt het bij Staatsbosbeheer. „Het PAS moest en zou er komen.”

Terwijl het ministerie worstelt met kritische gebiedsanalyses, dienen zich vanaf 2011 meer problemen aan. Krijgt de natuur wel genoeg aandacht? Een van de scherpste meelezers is de commissie voor de milieu-effectrapportage (MER), een onafhankelijk orgaan dat milieugevolgen van overheidsprojecten in kaart brengt. Ze signaleert in diverse rapporten dat de natuur geen prioriteit krijgt. De effecten van beloofde natuurmaatregelen in de gebiedsanalyses zijn te optimistisch ingeschat.

De Adviescommissie Versnelling en Verbetering Besluitvorming Infrastructuur komt tot dezelfde conclusie. Volgens een lid ervan toont het ministerie geen enkel begrip voor de twijfels: „Het PAS zou er komen. Voor kritische noten was geen ruimte.”

Dan is er nog het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Dat schrijft in oktober 2014 dat de uitvoering van het PAS is „omgeven door onzekerheden”. Dat de natuur erop vooruitgaat, valt nog te bezien. „Het gevaar is reëel dat in een aantal gebieden het vereiste natuurherstel uitblijft. De overheid geeft daar dan op voorhand ontwikkelingsruimte vrij die er achteraf gezien niet blijkt te zijn, waardoor de natuur ter plekke verder achteruitgaat.”

Maar als het PBL met dat rapport komt, heeft staatssecretaris Dijkema de Tweede Kamer al weten te overtuigen van het PAS. Het debat waarin de Kamer in 2014 beslist, valt op haar verjaardag, 16 april. Dijkema houdt de Kamerleden voor: „Ik wil natuurlijk niet vooruitlopen op wat jarigen zo aan het eind van de dag zouden kunnen krijgen, maar ik weet wel iets waarmee de Kamer mij heel blij zou kunnen maken. Ik hoop dat zij niet alleen mij blij maakt, maar vooral ook de natuur en de ondernemers in dit land.”

Erg moeilijk doet de Kamer niet meer. Daarvoor duurt de stikstofcrisis al te lang. Ook helpt het dat het PAS uit de koker komt van CDA en PvdA, waarvan de een in de oppositie zit en de ander in de coalitie. Alleen de Partij voor de Dieren is kritisch. Kamerlid Esther Ouwehand hint erop dat het PAS zal sneuvelen bij de Raad van State. „Dat voorspel ik u.” Dijkema deelt Ouwehands „bezwaren over de juridische houdbaarheid niet”.

Terug bij af

Ruim vier jaar later, op 29 mei 2019, komt de voorspelling van Ouwehand uit. De Raad van State maakt een einde aan het PAS. Nederland heeft wat stikstof betreft jaren op de pof geleefd. En wat aan natuurmaatregelen is genomen, komt maar traag van de grond. Van de stappen die beloofd waren tot 2021 was in 2019 nog maar 28 procent gerealiseerd. In 2018 concludeerde een tussenrapportage al dat vooral de „eenvoudige maatregelen” waren getroffen. Het ministerie wijst er in een reactie op dat inmiddels 95 procent van de maatregelen op schema ligt.

Elf jaar na het eerste overleg met minister Verburg is Nederland terug bij af. Twee weken na de uitspraak van de Raad van State roept het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit – inmiddels geleid door Carola Schouten (ChristenUnie) – betrokken belangengroepen bij elkaar in Den Haag. De zoektocht naar een nieuwe oplossing begint.

Albert Jan Maat van LTO staat „nog altijd achter het PAS”. Dat was „gewoon een goed idee. Het kabinet waardeerde het zeer dat wij meedachten”.

Ger Koopmans, die het amendement indiende dat de basis vormde voor het PAS, is nu gedeputeerde in Limburg. „Ik schaam mij niet voor het systeem van het PAS. Het was destijds een uitstekende oplossing.” Het is volgens hem misgegaan bij de uitvoering.

Diederik Samsom, die meeschreef aan het amendement, reageert per mail: „Het PAS was wetgevingstechnisch indertijd helemaal niet zo bijzonder.”

Sharon Dijksma meldt vanwege de geboorte van haar dochter niet te kunnen reageren.

Henk Bleker benadrukt in een reactie het succes dat het PAS volgens hem heeft gebracht. Op het gebied van infrastructuur zijn „meer dan dertig soms zeer grote projecten mogelijk gemaakt”, zegt hij.. „We hebben het over een totale investeringssom van 9 miljard [euro, red.]. In de veehouderij zijn ruim 400 ‘grote stallen’ gerealiseerd dankzij het PAS, goed voor een investering van 1,5 miljard. Al met al heeft het PAS een indrukwekkende investering op gang gebracht, en daar was het om te doen.”

Het **ministerie van LNV** laat weten: „De Raad van State gaf eerder dit jaar een duidelijk signaal: we hebben op de pof geleefd met de natuur en dat kan niet langer. Borging van een wetenschappelijke basis voor beleid is belangrijk. Het kabinet onderzoekt hoe de ecologische onderbouwing in de toekomst nog beter kan voor de instandhoudingsdoelen van Natura 2000-gebieden.”

De Raad van State oordeelde op 27 mei 2019 dat het Programma Aanpak Stikstof (PAS) niet langer mag dienen ter onderbouwing van vergunningen. De Raad van State gaf daarvoor diverse redenen. De belangrijkste is dat het positieve effect van maatregelen om de negatieve gevolgen van stikstof te compenseren vooraf moet vaststaan. Het PAS liep vooruit op de gevolgen en dat mag niet.

Daarnaast maakt de Europese habitatrichtlijn onderscheid tussen maatregelen die bedoeld zijn voor natuurherstel en voor compensatie van activiteiten die ten koste gaan van de kwaliteit van een natuurgebied. Onder het PAS werden maatregelen voor natuurherstel ingezet voor het

tweede doel, om negatieve gevolgen van economische activiteiten die tot extra stikstofuitstoot leiden te compenseren.

Over dit artikel

NRC sprak de afgelopen maanden met dertig mensen die betrokken waren bij de totstandkoming van het PAS. Zij wilden wel meewerken, maar veelal op basis van anonimiteit. Hun namen zijn bij de redactie bekend.