

Samenvatting eindrapport Adviescollege Stikstofproblematiek

8 juni 2020

Dit eindadvies start met een toelichting op de hoofdlijn van de structurele aanpak. In het eerste advies heeft het Adviescollege benadrukt dat versneld natuurherstel en reductie van emissies en deposities randvoorwaardelijk zijn voor de oplossing van de stikstofproblematiek in het perspectief van natuurdoelstellingen, en daarmee voor toekomstige toestemmingverlening.

De natuuraanpak is erop gericht een landelijk gunstige staat van instandhouding te bereiken, en de kwaliteit van de aangewezen natuurgebieden te versterken, door herstel- en beheermaatregelen uit te voeren en hydrologische condities aan te passen (naast bronmaatregelen vanuit de stikstofaanpak).

Om de natuurdoelstellingen in (stikstofgevoelige) natuurgebieden te kunnen realiseren, moet de stikstofdepositie tenminste teruggebracht worden tot onder de grens van de kritische depositiewaarde (KDW)¹ voor stikstofgevoelige natuur. Dit vraagt inspanningen in alle sectoren die stikstofemissies veroorzaken.

Het Programma Nationale Natuurdoelstellingen betreft een nationaal programma dat doorwerkt naar provincies. Dit nationale programma en het gebiedspecifieke maatwerk van provincies moeten gezamenlijk de maatregelen waarborgen, waarmee de stikstofemissies in 2030 met 50% zijn teruggebracht ten opzichte van 2019. Het waarborgen van het herstel van de natuurgebieden voor 2050 vereist dat de condities daarvoor in 2040 zijn gerealiseerd. Dat wil zeggen dat vóór 2040 in vrijwel alle gebieden de Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarde moeten worden gebracht.

Het Adviescollege adviseert de doelstellingen in de Wet natuurbescherming vast te leggen, en tevens de verplichting op te nemen dat de minister die verantwoordelijk is voor Natuur elke twee jaar op basis van de voortgangsmonitor een geactualiseerd natuurdoelstellingenprogramma aan het parlement stuurt met maatregelen die waarborgen dat de doelstellingen worden gerealiseerd. Onderdeel van de tweejaarlijkse monitoring is – indien nodig – het formuleren van aanvullende maatregelen, als dat vanuit het halen van de ecologische doelen nodig is, om de nationale doelen in 2050 te realiseren. Om deze maatregelen te kunnen bekostigen, adviseert het Adviescollege een stabiel begrotingsfonds in te richten met voldoende middelen tot 2040. Advies hierbij is om het Programma Nationale Natuurdoelstellingen uiterlijk per 1 januari 2022 in werking te laten treden.

(...)

Tot slot is het van nóg groter belang dat stikstof het economisch herstel na de Covid-crisis niet onnodig belemmert. Met name de bouwsector heeft als gevolg van de impasse grote schade opgelopen, en ook voor andere sectoren geldt dat er grote problemen zijn vanwege het stilvallen van de vergunningverlening. Als de overheid 'anticyclisch' wil investeren, dan moet er dringend een aanpak komen om uit deze impasse te raken. Het Adviescollege brengt met dit rapport het advies uit over de structurele aanpak. In de aanloop naar de uitvoering van deze lange-termijnaanpak formuleert het Adviescollege enkele suggesties om via overgangsbeleid een brug te slaan tussen de huidige werkwijze en wettelijke kaders, en de wijzigingen hierin die voorzien zijn in de structurele benadering.

Het Adviescollege hanteert het uitgangspunt dat alle sectoren, die verantwoordelijk zijn voor stikstofuitstoot, een bijdrage leveren aan oplossingen, in een evenwichtige verhouding. Het Adviescollege heeft in dit verband bewust gekozen voor het begrip 'evenwichtig' (en niet voor

‘proportioneel’ of ‘evenredig’). Met het begrip ‘evenwichtig’ geeft het Adviescollege aan dat het gaat om een redelijke bijdrage, waarbij kosteneffectiviteit in ogenschouw wordt genomen. Het Adviescollege relateert kosteneffectiviteit aan de te bereiken effecten in relatie tot de hoogte van de kosten.

Natuur

Voor robuuste natuur zijn (naast de maatregelen voor het reduceren van emissies) maatregelen nodig om de opgelopen schade op de natuur te herstellen. Dat kan voor een deel gebeuren door het afplaggen van bodemlagen, het aanbrengen van steenmeel, en vooral door het treffen van hydrologische maatregelen.

De sleutel voor systeemherstel ligt niet alleen in de Natura 2000-gebieden zelf, maar ook in het Natuurnetwerk Nederland (NNN) en de overige natuur in Nederland. Van belang is het vraagstuk te bezien vanuit het bredere perspectief en in samenhang met de grote opgaven die aan de orde zijn, te weten: de transitie van de landbouw, de opgave van waterbeheersing en -berging, klimaatadaptatie, de transitie naar duurzame energie en behoud van de kwaliteit van de leefomgeving. Het herstel van de biodiversiteit is een opgave van vergelijkbare omvang. Er is een integraal ontwerp nodig waarbij een brede benadering van natuur wordt gehanteerd.

Het is zaak om minder eenzijdig naar onze natuur te kijken en niet alleen in hokjes van de Natura 2000-gebieden te denken. Zo zijn er mogelijkheden om te investeren in ‘nieuwe’ voor Nederland karakteristieke en passende (delta)natuur. De veerkracht neemt toe als natuurgebieden vanuit de kernen beter worden ingebed in de omgeving. Daarvoor is bijvoorbeeld de ‘Nationale Parken Nieuwe Stijl’ van de Commissie Realisatie Natuurverkiezing een interessante gedachte. Inbedding in de omgeving is ook een van de uitgangspunten van het Deltaplan Biodiversiteit.

Rol waterschappen

Waterschappen hebben specifieke verantwoordelijkheden voor natte natuurgebieden en hydrologie, en tonen in toenemende mate ambitie om bij te dragen aan biodiversiteitsherstel. Ook hebben waterschappen grondposities in of nabij Natura 2000-gebieden en kunnen zij in lopende projecten meekoppelkansen creëren en co-financieren. Daarnaast kunnen waterschappen een voorbeeldfunctie vervullen in aanbestedingen als het gaat om duurzaam aanbesteden, en in het verduurzamen van het eigen wagenpark en de eigen vloot. En waterschappen kunnen bijdragen aan verdienmodellen voor ondernemers door verlaging van de waterschapsbelasting als beloning voor het verbeteren van de waterkwaliteit

Landbouw

Voor de landbouw geldt dat een aanscherping van het stikstofbeleid gericht op ammoniak ook positieve effecten heeft op emissiereductie in het kader van het klimaat (methaan) en de waterkwaliteit (uitspoeling nitraat naar grond- en oppervlaktewater). Dat is ook noodzakelijk om de doelen op het gebied van klimaat en van de Kaderrichtlijn Water te halen.

De stikstofproblematiek is voor de Nederlandse landbouw een ‘game changer’ die vraagt om een integrale transitie-opgave, in samenhang met de andere genoemde uitdagingen rond de Nederlandse landbouw. Het Adviescollege is van mening dat de huidige landbouw op een keerpunt staat: Het moet en kan anders. Maar dan wel met consistent beleid, een duidelijke stip aan de horizon, zonder cumulatieve regeldruk en met voldoende middelen om de transitie te kunnen realiseren. Essentieel is dat die middelen ook voor de lange termijn geborgd zijn.

Het Adviescollege heeft vertrouwen in de transitiecapaciteit van de landbouw en adviseert de landbouw in Nederland niet af te schrijven, maar roept op tot vernieuwen en het bevorderen van dynamiek richting gestelde doelen. Deze doelen moeten voor iedereen duidelijk zijn, en daarom worden vertaald in heldere en haalbare doelstellingen, die tegelijkertijd de vrije keuze laten ten aanzien van het realiseren van deze doelen met creatief en divers ondernemerschap. Ofwel, een aanpak gebaseerd op een transparant doelenbeleid, met een zo groot mogelijk draagvlak, zonder knellende middelvoorschriften, niet vrijblijvend, maar met afrekenbare doelen en tussentijdse toetsing op voortgang en resultaten.

De Bouw

De bouw is hard geraakt door de uitspraak van de Raad van State waarin het PAS als basis voor vergunningverlening is vernietigd. Na deze uitspraak is de vergunningverlening in zowel de woning- als de utiliteitsbouw, als de grond- weg- en waterbouw (GWW) vrijwel geheel stil komen te liggen. Het ontbreken van 'stikstofruimte' is de grote bottleneck voor het opstarten van de vergunningverlening. Niet altijd inhoudelijk onderbouwd, heeft de onzekerheid bij vergunningverleners geleid tot een grote terugval in de opdrachtverlening. De PFAS-problematiek en nu de coronacrisis verergeren de problemen voor de bouwsector. Tot op heden is er geen andere sector waarop de stikstofproblematiek zo'n directe impact heeft. (...) Doordat de Raad van State het PAS als grondslag voor toestemmingverlening heeft vernietigd, is er voor 'nieuwe' activiteiten die stikstofemissies veroorzaken geen ruimte.

Tegelijkertijd is er het besef dat de bouwsector onmisbaar is voor de uitvoering van projecten die een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het herstel van de economie de komende jaren. Door het versnellen en naar voren halen van geplande en gewenste activiteiten kan het 'anticyclisch investeringsbeleid' van de overheid bijdragen aan behoud van werkgelegenheid, ondernemingen én maatschappelijke meerwaarde (woningbouw, waterbouwwerken, infrastructuur. Het is daarmee urgenter dan ooit dat de problemen voor de bouw worden aangepakt. Alhoewel de bouwsector maar beperkt bijdraagt aan stikstofemissies, is de bouwsector gemotiveerd een evenwichtige bijdrage te leveren, vanwege de grote consequenties voor de eigen sector.

In de Kamerbrief van 24 april 2020 heeft het kabinet voor de structurele aanpak van de stikstofproblematiek aangekondigd dat in de bouwsector gebiedsgerichte pilots met zero emissie mobiele werktuigen worden uitgevoerd in de komende drie jaar. Deze pilots kunnen worden ingezet bij bouwprojecten, waaronder woningbouw, utiliteitsbouw en GWW-projecten in stedelijk gebied en nabij Natura 2000-gebieden, om ze doorgang te laten vinden. De mate waarin de inzet en opschaling van nul-emissie-werktuigen verder zal worden bevorderd, en de omvang van stikstofmiddelen die daarvoor beschikbaar worden gesteld, zullen op een later tijdstip worden bepaald op basis van de uitkomsten van de pilots. Voor deze maatregel heeft het kabinet € 25 miljoen gereserveerd. De uitkomsten van deze pilots op het autonome reductiepad van emissie en depositie zijn onzeker.

Belemmeringen voor emissiearme bouw betreffen vooral het versneld afschrijven van oud bouwmaterieel, de geringe beschikbaarheid van duurzaam bouwmaterieel en een gebrekkige stimulering van emissiearm bouwen in aanbestedingen. Voor duurzaam bouwmaterieel geldt dat elektrificatie een belangrijke ontwikkeling is, maar dat vanwege beperkte beschikbaarheid niet op korte termijn een grote transitie verwacht mag worden. Elektrificatie van de bouwplaats heeft alleen zin als een netaansluiting op de bouwplaats beschikbaar komt en kan niet worden ingevuld met dieselaggregaten of frequent transport van opgeladen batterijen. Alleen met een netaansluiting op de bouwplaats wordt de stikstofuitstoot verminderd.

Volgens opdrachtgevers mag het hoge ambitieniveau niet leiden tot een disproportionele stijging van de aanbestedingskosten. Dit wordt, gezien de geringe stikstofbijdrage van de bouw, niet gezien als een evenwichtige bijdrage. Daarbij bestaat er zorg over 'techniekafhankelijkheid', gebrek aan aantoonbaarheid van innovatieve technieken en de zorg dat de 'first mover' (de overheid die het eerste zero emissie uitvraagt) de hoofdprijs betaalt.

Het is in het licht van de beoordeling van de effecten van bouwactiviteiten op de stikstofproblematiek goed om een duidelijk onderscheid te maken tussen permanente emissies (denk aan een betonmortelcentrale) en tijdelijke emissies op de bouwplaats. De aanleg van een energie-neutrale woonwijk, energie-infrastructuur, waterkeringen, beheer, onderhoud en vervangingsinvesteringen zouden naar de mening van het Adviescollege niet moeten worden geblokkeerd door tijdelijke emissies in de bouwfase.

Het Adviescollege is van mening dat er voor tijdelijke emissies van bouwactiviteiten voldoende ruimte beschikbaar moet worden gemaakt, zodat deze activiteiten niet langer onderworpen hoeven te worden aan gedetailleerde depositieberekeningen.

Verlagen emissies

Op basis van bovenstaande analyse, en gezien het grote belang van het op gang brengen van de bouwproductie, komt het Adviescollege tot het volgende advies: Leg juridisch vast dat de emissies van bouwprojecten in (maximaal) 10 jaar tijd worden teruggebracht met 80%. Dit is een grote bijdrage aan de NOx-reductie en creëert voldoende ruimte om bouwprojecten te vrijwaren van gedetailleerde stikstofberekeningen, door invoering van een goed onderbouwde drempelwaarde voor tijdelijke emissies. Aanbestedende diensten dienen zich te committeren aan een oplopend aandeel van aanbestedingen, waarin zo laag mogelijke emissies een doorslaggevende rol in de gunning spelen. Ook minder kapitaalkrachtige bouwbedrijven worden zo in staat gesteld om de gewenste transitie te maken, doordat zij meer tijd krijgen. Het Rijk moet op korte termijn met medeoverheden en semipublieke partijen sluitende afspraken maken over de aanbestedingsregels. De technologie is er, maar de marktcondities zijn er nu niet om de technieken op grote schaal toe te passen. De overheid kan zorgen dat voldoende marktkracht ontstaat om de overgang naar schone bouw op gang te brengen. Daarvoor adviseert het Adviescollege een stimuleringsregeling te ontwikkelen die het mogelijk maakt voor alle bedrijven in de sector om de overgang naar 'laag-emissiematerieel' te maken. Het advies is dit subsidiepercentage stapsgewijs te laten aflopen, waardoor koplopers worden aangemoedigd om stel te handelen.

Verschillende subsidies

Het Adviescollege adviseert (in de voorgaande hoofdstukken) subsidieregelingen voor:

- Versnelde fiscale afschrijving;
- De transitie naar een emissieverminderende bedrijfsvoering, waaronder emissieverminderende stalinrichtingen voor de landbouw;
- Mestopwerking zodat het gebruik van kwalitatief hoogwaardige dierlijke bemesting bevorderd wordt;
- Natuurinclusieve landbouw en natuurinclusief bodembeheer door terreinbeheerders en particulieren (vergoeding voor uitvoering publieke taken);
- Innovatie duurzame binnenvaart (conform voorstel kabinet);
- Het opzetten van demoprojecten voor emissiereductie in de industrie;
- Een regeling die het mogelijk maakt voor alle bedrijven in de bouwsector om de overgang naar 'laag-emissiematerieel' te maken. Daarbij is het advies om het subsidiepercentage

- stapsgewijs te laten aflopen, waardoor koplopers die snel handelen meer voordeel hebben van het toepassen van innovaties

Ook suggereert het Adviescollege dat waterschappen via hun belastingstelsel de mogelijkheid hebben om te sturen op gedrag. Het college noemt daarbij met name de reductie van mestemissies richting het oppervlaktewater en het accepteren van een hoger waterpeil.