

Analyse en duiding [advies Remkes](#) en [kabinetsreactie](#)

1. Er wordt geknabbeld aan het 2030-doel

Dhr. Remkes stelt dan wel voor om voorsnog aan het 2030 doel uit het coalitieakkoord vast te houden, maar hij knabbelt hieraan door voor te stellen 2025 en 2028 als ijkmomenten te kiezen waarop wordt getoetst aan de hand van 3 redenen of er meer tijd nodig is om aan het 2030 doel te voldoen. Het kabinet heeft aangegeven dit advies verder uit te zullen werken. Door op voorhand al de deur open te laten voor het afwijken van dit doel, terwijl het nog niet eens wettelijk is vastgelegd, en de provincies nota bene hun plannen nog moeten opstellen wordt de haalbaarheid ervan per definitie ondermijnd.

2. Vrijwillige aanpak 500/600 piekbelasters is onzeker qua doelbereik/wet van de verminderde meeropbrengst

Dhr. Remkes adviseerde om binnen een jaar een 'bandbreedte' van 500/600 piekbelasters aan te pakken. Het uitgangspunt hierbij was de beschikbare ruimte in te zetten voor het legaliseren van de PAS-melders en het creëren van ruimte voor 'belangrijke bouwprojecten'. Hoewel dit enerzijds erkenning geeft aan de noodzaak om op korte termijn drastische stappen te zetten, is het doelbereik, en de bijdrage aan het keren van de natuurgedegradeerde gebieden, gegeven de vrijwillige aanpak van het kabinet, zo lek als een mandje te noemen.

Uit Tabel 1 van de ambtelijke notitie '[Concept-analyse mogelijk effect piekbelasters](#)' die op verzoek van dhr. Remkes is aangeleverd, blijkt dat, indien de top 700 van de hoogste piekbelasters, gebaseerd op totale depositievracht, daadwerkelijk wordt weggenomen, ca 21% extra areaal stikstofgevoelige natuur onder de KDW kan worden gebracht, waarbij niet wordt gespecificeerd of/in welke mate dit (zeer) urgente habitats betreft of laaghangend fruit. Afhankelijk van of de ruimte volledig, danwel uitsluitend binnen 25 km, kan worden ingezet voor PAS-melders is er indicatief respectievelijk 97%, danwel 49% ruimte voor de PAS-melders met deze aanpak¹.

Wanneer gekeken wordt naar de top 2% van de bedrijfslocaties (ruim 3500 locaties, veruit het grootste deel landbouw) voor de 91 meest urgente gebieden ('toppiekbelasters per gebied') in Tabel 2 van de ambtelijke notitie '[Concept-analyse mogelijk effect piekbelasters](#)' blijkt dat de 100 bedrijfslocaties met de hoogste bijdrage bijna de helft van de totale depositie van die piekbelasters veroorzaken. De top 700 bedrijven veroorzaken 90% van de totale depositie van de ruim 3500 piekbelasters. Duidelijk is dat de opbrengst van de eerste 100 bedrijven veel groter is dan de opbrengst van de daaropvolgende 100 bedrijven en de opbrengst zal met elke volgende 100 bedrijven blijven afnemen. Hier geldt dus de wet van de verminderde meeropbrengst. Dit wordt grotendeels bevestigd in een [notitie met een naberekening van het RIVM](#).

Tabel 3 van de ambtelijke notitie '[Concept-analyse mogelijk effect piekbelasters](#)' geeft een inschatting van de effecten indien de top-x van elk gebied wordt weggenomen. Daarbij wordt duidelijk gesteld: *"Dit geeft een indicatie van de potentie van het (uiteindelijk) intrekken van*

¹ Deze getallen zijn met veel onzekerheden omgeven. De indicatieve PAS ruimte is een geografische: het percentage van het natuurareaal waar cijfermatig meldingen gelegaliseerd kunnen worden wanneer de top-x van de piekbelasters wordt weggenomen.

vergunningen, indien bedrijven niet vrijwillig meedoen." Afhankelijk van of de ruimte volledig, danwel uitsluitend binnen 25 km, kan worden ingezet voor PAS-melders is er door de top-7 piekbelasters per urgent gebied aan te pakken, indicatief respectievelijk 93%, danwel 58% ruimte voor de PAS-melders met deze aanpak². Door prioriteit te geven aan het verlagen van de depositie op natuurgebieden met (zeer) urgente habitats is de landelijk gemiddelde depositiedaling veel lager dan wanneer prioriteit gegeven wordt aan een zo groot mogelijke depositieverlaging. Door de top-7 piekbelasters per urgent gebied aan te pakken komt landelijk namelijk slechts 2,5% extra areaal stikstofgevoelige natuur onder de KDW. Hoewel prioritering van de aanpak van piekbelasters bij de meest urgente gebieden van belang is, laat dit zien dat een dergelijke aanpak nog weinig effect sorteert. Ter indicatie: de 14 habitats van Bobbink die voor eind 2025 onder de KDW dienen te worden gebracht [beslaan ca. 25% van het totale oppervlak aan beschermde stikstofgevoelige natuur](#). In de uitwerking zijn er overigens nog alternatieve selecties mogelijk en wordt duidelijk dat met een aanpak gericht op piekbelasters rond de Veluwe tot een hoger doelbereik in gemiddelde depositiereductie kan worden gekomen.

Het kabinet heeft er echter voor gekozen om de voorgestelde aanpak van de piekbelasters op vrijwillige basis, en met meer tijd vorm te willen geven, mede omdat alleen dan de ruimte inzetbaar is voor de vergunningverlening. Maar op grond van de Habitatrichtlijn zijn lidstaten verplicht om maatregelen te nemen op grond van dreigende verslechtering. Los van dat dit illustreert dat de aanpak van de natuurgrijs - in tegenstelling tot de vergunningverlening - onvoldoende prioriteit krijgt van het kabinet, haalt een vrijwillige aanpak het potentiële doelbereik zoals geschetst in de ambtelijke notitie volledig onderuit, onafhankelijk van welk spoor, danwel welke combinatie er uiteindelijk zal worden gekozen. Er geldt immers de wet van de verminderde meeropbrengst. Om hetzelfde doelbereik te behalen op basis van een vrijwillige aanpak zullen er onvermijdelijk veel meer bedrijven moeten worden aangepakt en grotere budgetten moeten worden uitgetrokken dan bij een gerichte aanpak. Tevens heeft het PBL [onlangs gewaarschuwd dat er teveel vertrouwen is](#) in de opbrengst van vrijwillige maatregelen. In de ambtelijke notitie '[Concept-analyse mogelijk effect piekbelasters](#)' wordt gesteld dat "*de enige verplichtende optie om relatief snel tot resultaat te komen, is het intrekken of beperken van vergunningen*", ook al kan bezwaar en beroep zo'n 3,5 tot 5 jaar in beslag nemen. In dit geval kan de betreffende ruimte uitsluitend worden ingezet voor natuur.

We kunnen niet anders concluderen dan dat een grondige aanpak van de natuurgrijs, en daarmee het op gang brengen van de vergunningverlening, opnieuw op de lange baan wordt geschoven. Het is in dit licht van groot belang dat het kabinet haar aanpak tot eind 2025 ecologisch onderbouwt. Daarbij is het relevant om in aanmerking te nemen dat het verslechtingsverbod ook van toepassing is op natuurwaarden van de richtlijnen, buiten Natura 2000-gebieden. Bovendien wordt, door de stapsgewijze overgenomen aanpak van '*aanpassen, verplaatsen en daarna het gesprek aangaan over (vrijwillig) stoppen*,' geen erkenning gegeven aan de noodzaak van een integrale aanpak.

3. Innovatie is geen 'silver bullit'

² De indicatieve PAS ruimte is een geografische: het percentage van het natuurareaal waar cijfermatig meldingen gelegaliseerd kunnen worden wanneer de top-x van de piekbelasters wordt weggenomen.

Remkes erkent in zijn advies dat technische maatregelen geen 'silver bullet' zijn, dat beloften uit het verleden in de praktijk niet altijd standhielden en dat er met potentiële desinvesteringen altijd een risico bestaat op lock-ins, maar geeft desondanks opnieuw groot vertrouwen door innovatie (waaronder technische innovatie) als belangrijk instrument neer te zetten om de doelen te halen. Uit het langverwachte WUR-rapport '[Verbetering effectiviteit emissiearme stalsystemen in de praktijk](#)', blijkt echter dat er in de praktijk van alles misgaat bij de toelating van emissiearme staltechnieken. Zo biedt de huidige toelatingsprocedure en het meetprotocol volgens het rapport onvoldoende zekerheid voor een representatieve emissiefactor. En biedt het meetprotocol ruimte voor beïnvloeding (door fabrikanten). Ook is er geen sprake van toezicht en wordt in bij testmetingen geen rekening gehouden met veranderende omstandigheden en praktijken (zoals rantsoen, productieniveau, welzijnseisen). Daarnaast blijkt dat lang niet alle veehouders de voorschriften kennen en is de controlefrequentie laag, is niet altijd voldoende kennis aanwezig en hebben medewerkers onvoldoende mogelijkheden om goed te controleren. Op basis van de aanbevelingen die worden geschetst is een oplossing voor deze problemen nog ver te zoeken en heeft het kabinet opnieuw geen andere keuze dan nu inzetten op maatregelen die bewezen werken.

4. Bestuurders die illegaal uitbreiden

Tevens is onlangs uit onderzoek [van het Financieel Dagblad](#) gebleken dat de ruimte die beschikbaar moet komen met de aanpak van de piekbelasters, mogelijk boeren beloont die de afgelopen jaren (rond afschaffing van het melkquotum/invoering van het fosfaatrechtenstelsel) illegaal hebben uitgebreid. Zo wordt gesteld dat overheidsdocumenten die op aandrang van milieugroep MOB, ontevreden boeren, Greenpeace en dagblad de Gelderlander zijn vrijgegeven, opvallende uitbreidingen van stallen en beesten tonen op de boerderijen van meerdere bestuurders van agrarische organisaties. Volgens het artikel gebruikten mogelijk wel honderden boeren 'trucjes' om meer ruimte te krijgen voor het houden van dieren, het uitstoten van stikstof en mestproductie. En zo'n 72% van de boeren die een PAS-melding deden, breidden hun stikstofuitstoot uit door meer dieren te houden en grotere stallen te bouwen, zo blijkt uit een inventarisatie door het FD van alle PAS-meldingen. Het is onacceptabel dat mensen, nota bene inclusief bestuurders van partijen als, zo blijkt uit het artikel, LTO en NZO, die zich niet aan de regels houden, hierdoor worden beloont ten koste van andere boeren. Mogelijk dreigt hetzelfde te gebeuren op het gebied van stikstof. Er zou dan ook grondig onderzoek naar handel met voorkennis onder bestuurders moeten worden uitgevoerd. Er zou in ieder geval zeker geen stikstofruimte met voorrang naar dergelijke bestuurders moeten gaan.

Tevens wijzen wij u graag op het stuk '[De Heilige Remkes](#)', van jurist Valentijn Wösten, en het stuk '[Reactie kabinet op Remkes zet Nederland pas echt op slot](#)', van oud LNV-ambtenaar Joost de Jong waarin ook zij hun kritiek uiten op het advies van dhr. Remkes en de kabinetsreactie hierop.