



18

SPANNING STIKSTOFCRISIS LOOPT OP

TIJDSDRUK EN DUIVELSE DILLEMA'S

Stikstof. Tot een half jaar geleden maakte amper iemand zich er druk over, nu ligt het woord op ieders lippen. Een uitspraak van de Raad van State zorgde ervoor dat bouwend Nederland op slot ging. Het kabinet zoekt koortsachtig naar maatregelen om de uitstoot te beperken. Spanning tussen korte- en langetermijneffecten, ratio en emotie leveren duivelse dilemma's op.

De Raad van State oordeelde in mei 2019 dat het Programma Aanpak Stikstof (PAS) niet geschikt is als wettelijk beoordelingsinstrument bij vergunningen voor stikstofuitstotende activiteiten. Volgens 's lands hoogste bestuursrechter is het PAS in strijd met de Habitatrictlijn van de Europese Unie. Tot de uitspraak werd op basis van het PAS toestemming verleend op grond van

toekomstig geplande positieve effecten. Van alle projecten die stikstof uitstoten, moet nu vooraf worden aangetoond dat zij geen significant effect hebben op een groot deel van de ruim 160 Natura 2000-gebieden. Een complex en onzeker proces. Als gevolg daarvan kwam de vergunningverlening stil te liggen. Duizenden bouw- en infrastructuurprojecten stagneren.

VLAM IN DE PAN

Om weer te kunnen bouwen, moet Nederland de stikstofuitstoot substantieel terugdringen. Toen het adviescollege onder leiding van Johan Remkes op 25 september haar eerste aanbevelingen daarvoor presenteerde, werd duidelijk dat ingrijpende maatregelen onvermijdelijk zijn. De vlam sloeg in de pan. Het Malieveld liep vol met boze boeren en bouwers, wegen werden geblokkeerd en provinciehuizen bezet. Stikstof bepaalde het nieuws. Niet verwonderlijk, want de gevolgen van de RvS-uitspraak zijn enorm. Denk aan de woningmarkt, waar het grote tekort aan huizen schreeuwt om veel nieuwbouw in een hoog tempo. De stikstofproblematiek zet een forse streep door deze ambitie.

DE STIKSTOFPROBLEMATIEK KAN DE TRANSITIE NAAR DUURZAAM BOUWEN SUBSTANTIEEL VERSNELLEN

VAN HET SLOT

Het kabinet zoekt koortsachtig naar manieren om te voorkomen dat het land op slot blijft. In november is een aantal noodmaatregelen aangekondigd waardoor projecten vooralsnog doorgang zouden moeten kunnen vinden. Naast de veelbesproken verlaging van de maximumsnelheid voorzien de plannen onder meer in direct natuurherstel. De helft van de half miljard euro die het kabinet vrijmaakt voor stikstofmaatregelen is hiervoor bestemd. Door Natura 2000-gebieden samen te voegen, worden deze groter en robuuster. Hierdoor zou het mogelijk moeten worden om aan de randen ervan grond vrij te maken voor woningbouw. Voor dit plan is nog wel goedkeuring van de Europese Commissie nodig. Verder moet veevoer met minder eiwit zorgen voor minder ammoniak en dus een lagere stikstofuitstoot. Ook komt er meer budget voor een saneringsregeling voor de varkenshouderij. En met een noodwet moeten projecten die cruciaal zijn voor onze veiligheid – dijkverzwaringen, kustversterking – doorgang kunnen vinden.

NIET VAN HARTE

Het kabinet loodste haar plannen door de Tweede Kamer. Van harte ging dat niet. Er is stevige twijfel over de juridische houdbaarheid van sommige voornemens. Ook de Eerste Kamer stemde morrend in met de wet. Het kabinet verwacht dat het met deze en een aantal aanvullende maatregelen zoveel stikstofuitstoot vermijdt dat het lukt om volgend jaar 75.000 woningen te realiseren. Ook moeten duizenden rijksprojecten weer op gang komen. Denk aan dijkversterking en de aanleg van snelwegen. De komende periode worden additionele maatregelen bekendgemaakt. Ook de commissie-Remkes komt met nieuwe adviezen over onder meer bemesting, beweiding en luchtvaart.

HAAST GEBODEN

Hoe hevig de pijn wordt en hoe lang deze aanhoudt, hangt sterk samen met de impact van de maatregelen en het tempo van hun implementatie. Haast is geboden want steeds meer bedrijven ondervinden de gevolgen van de stikstofcrisis. ABN Amro publiceerde begin december haar sectorprognoses voor economische groei in 2020. Volgens de bank worden vooral de agrarische sector (-0,5% groei) en de bouw (-2%) getroffen. Ook toeleveranciers kunnen negatieve gevolgen ondervinden van de stikstofuitspraak. Denk aan transportbedrijven die bouwmaterialen vervoeren. De afnemende vraag zet de tarieven in de sector onder druk. Datzelfde geldt voor de binnenvaart waar bouwmaterialen zo'n 40% van het volume uitmaken. ABN Amro verwacht dat de groei in de transport- en logistieksector volgend jaar terugvalt tot een half procent. Ook industriële bedrijven – producenten van bouwmaterialen en -materialen maar bijvoorbeeld ook makers van voederrobots voor de veeteelt – merken de gevolgen (-1,5%)

ROOSKLEURIG PERSPECTIEF

De stikstofcrisis kent niet alleen verliezers. ABN Amro denkt dat de vastgoedsector in 2020 en 2021 een waardegroei zal doormaken. De afnemende bouwproductie drijft immers de prijzen van bestaand vastgoed op. Verder wijst het adviescollege Remkes op het rooskleurige toekomstperspectief voor modulair, circulair, emissieloos en natuurinclusief bouwen. Nu al bieden dergelijke projecten meer kans op succes bij een vergunningprocedure dan traditionele bouw. De stikstofproblematiek kan de transitie naar duurzaam bouwen substantieel versnellen. Never waste a good crisis klinkt wrang maar bevat in deze context zeker een kern van waarheid.

HEVIG VERZET

Als het goed is, kunnen bouwers door de kabinetsplannen weer vaart maken en blijft de economische impact van de stikstofcrisis in 2020 beperkt. Voor de jaren daarna zijn opnieuw ingrijpende maatregelen nodig. RIVM bracht de bronnen van stikstofuitstoot in kaart. In 2018 werd maar liefst 46% veroorzaakt door de landbouw. Het buitenland was verantwoordelijk voor 33%, wegverkeer voor 6% en bouw voor slechts 1%. Dat aanvullende maatregelen vooral agrarische bedrijven zullen raken, ligt voor de hand. Dat het verzet hiertegen hevig zal zijn eveneens.

ANDERE DOELSTELLING

In de waan van de dag is een breder perspectief welkom. In een publicatie medio december bevestigt het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) dat het verlagen van de uitstoot voor de korte termijn inderdaad de enige manier is om bouwvergunningen te kunnen verlenen nabij de Natura 2000-gebieden. Voor de lange termijn raadt het instituut het kabinet echter aan om zich een andere doelstelling op te leggen, bijvoorbeeld het verbeteren van natuur. Dit is immers de strekking van de Habitatrichtlijn waaraan Europese landen moeten voldoen. Stikstof wordt in die richtlijn niet genoemd. Blijft de overheid zich focussen op het verlagen van stikstofuitstoot dan bestaat volgens het PBL de kans dat het verlenen van bouwvergunningen op termijn nog lastiger wordt.

STRUISVOGELPOLITIEK

Het kabinet is niet te benijden. Er is geen tijd te verliezen en opportunistische maatregelen lijken onvermijdelijk. Maar als deze plannen vervolgens juridisch worden afgeschoten, zijn we nog verder van huis. Cruciale kanttekening daarbij is dat op het ministerie van Landbouw al begin 2018 grote twijfels waren over de houdbaarheid van het PAS. Waarschuwingen over de gevolgen hiervan werden stelselmatig genegeerd, bleek uit onderzoek van de Volkskrant. Deze struisvogelpolitiek versterkt de morele plicht om bedrijven die nu de prijs betalen niet in de kou te laten staan.