Franca Damen[1]

Papieren werkelijkheid, of toch niet?

LTB 2026/27

Zoals er de afgelopen jaren al veel rapporten over stikstof zijn verschenen, zijn er ook dit jaar alweer meerdere rapporten over stikstof verschenen. Toen dacht ik: het stikstofprobleem lijkt vooral een papieren werkelijkheid te zijn. Dat sluit aan bij mijn eerdere gedachte dat stikstof eigenlijk maar gebakken lucht is (*LTB* 2025/30).

Wat het werkelijke, ecologische probleem van stikstof is, laat ik in het midden. Dat is simpelweg niet mijn expertise. Tegelijkertijd heb ik binnen mijn expertise simpelweg uit te gaan van de papieren c.q. juridische werkelijkheid in het stikstofdossier. In deze column sta ik graag stil bij een aantal nieuwe 'papieren' over stikstof. Ik begin met het rapport 'De Nederlandse stikstofcrisis: Van verwarring naar verbinding' van de Wageningen Universiteit. Dat rapport nuanceert meteen mijn gedachte dat stikstof vooral een papieren werkelijkheid lijkt te zijn. Niet alleen de juridische en beleidsmatige kant van het stikstofprobleem worden besproken, maar ook de milieukundige en ecologische kant ervan. Het rapport identificeert drie kernproblemen:

1 het milieukundig probleem dat er een noodzaak is om de stikstofuitstoot structureel te verlagen;
2 het ecologisch probleem dat de schade aan natuur door decennialange stikstofdepositie, verdroging en achterstallig beheer vraagt om herstelmaatregelen in de natuur zelf; en
3 het juridisch en beleidsmatige probleem dat de vergunningverlening is vastgelopen en dat dat innovatie en ontwikkeling in de landbouw, bouw en industrie blokkeert.

Daarbij wordt treffend opgemerkt dat het doel van verlaging van de stikstofdepositie (milieukunde) in de Nederlandse vergunningensystematiek op ongelukkige wijze verknoopt is geraakt met de resultaatsverplichting van natuurherstel (ecologie) (al is dat naar mijn mening vooral een gevolg van de Nederlandse rechtspraak). De huidige stikstofimpasse is volgens de auteurs vooral het gevolg van een verwarring van milieukundige, ecologische en beleidsmatige problemen. De auteurs stellen daarom voor om 'deze kluwen te ontwarren en de problemen afzonderlijk op te lossen én in samenhang aan te pakken'. Dan ontstaat volgens de auteurs 'een wenkend perspectief voor de natuur met ruimte voor landbouw, woningbouw en bedrijvigheid'. De auteurs pleiten ervoor om van een depositiebeleid over te stappen naar een emissiebeleid. De aanpak daarbij is (net als bij de 'probleemstelling') drieledig:

1 Er moet een gebiedsgerichte doelsturing voor het verlagen van de stikstofuitstoot komen, waarbij bedrijven een emissieplafond krijgen.
2 Er moet een effectieve aanpak komen van het ecologische probleem met actieve herstelmaatregelen.
3 De vergunningverlening moet genormaliseerd worden.

'Door de koppeling met de onzekere depositieberekeningen met AERIUS op bedrijfsniveau los te laten en te sturen op een aantoonbare bijdrage aan de emissiereductiedoelen in een gebied krijgt iedere ondernemer een duidelijk doel.' Dat komt er feitelijk op neer dat alles wat aantoonbaar binnen het emissieplafond van het bedrijf blijft, gewoon moet kunnen. Het rapport roept bij mij nog de nodige vragen op. Maar bovenal vergt de daarin voorgestelde aanpak veel lef van de overheid. Dan zou de overheid keuzes moeten maken – zoals het loslaten van depositieberekeningen met AERIUS – die de overheid tot op heden pertinent weigert. Want ondanks dat de (on)bruikbaarheid van AERIUS voor vergunningverlening al jarenlang ter discussie staat, blijft de overheid het gebruik ervan wettelijk voorschrijven.

AERIUS staat overigens opnieuw ter discussie, maar dan vanuit een andere invalshoek. AERIUS berekent de stikstofdepositie van een activiteit tot een afstand van 25 km vanaf de activiteit/stikstofbron. Over die afstand is eerder discussie geweest. Maar de Raad van State heeft die discussie in een uitspraak van 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1299 beslecht door te oordelen dat bij de berekening van stikstofdepositie uitgegaan mag worden van een rekenafstand van 25 km. Je zou denken dat de discussie daarmee is afgelopen, maar dat blijkt niet zo te zijn. MOB is de discussie namelijk opnieuw gestart en uit een uitspraak van rechtbank Zeeland-West-Brabant van 19 maart 2026, ECLI:NL:RBZWB:2026:1975 blijkt dat de rechtbank in hetgeen MOB heeft aangevoerd aanleiding ziet om de discussie opnieuw te (kunnen) voeren. De rechtbank gaat hierover advies inwinnen bij de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak en zal er daarna een uitspraak over doen. En als we het dan toch over AERIUS en de rekenafstand van 25 km hebben, bespreek ik graag ook nog kort een uitspraak van de Raad van State van 6 mei 2026, ECLI:NL:RVS:2026:2584. Deze uitspraak gaat over de 'randeffecten' die bij salderen kunnen ontstaan als gevolg van de 25 km-rekengrens. Als een bedrijf saldeert, kan het zijn dat AERIUS op een enkele plek een toename van stikstofdepositie laat zien terwijl er eigenlijk helemaal geen toename is. Het is een schijntoename die ontstaat doordat de rekenresultaten van de saldogevende activiteit door de 25 km-rekengrens eerder worden afgekapt dan die van de saldo-ontvangende activiteit. De Raad van State oordeelde in de uitspraak van 6 mei 2026 dat als kan worden onderbouwd dat het gaat om zo'n randeffect, dit dan geen probleem is. Dat oordeelde de Raad van State eerder al in het kader van extern salderen, maar nu ook in het kader van intern salderen.

In het kader van nieuwe 'papieren' over stikstof bespreek ik tot slot graag een artikel van Stichting Agrifacts (Staf) waarin Staf stelt dat stikstof amper een issue is in het Natura 2000-gebied Ulvenhoutse Bos en dat een hondenverbod daar daarom onnodig is. Staf verwees daarvoor naar de rapportage van Nederland aan de Europese Commissie dat stikstof een lage drukfactor vormt in het Ulvenhoutse Bos. Dat rapporteert Nederland al meerdere jaren aan de Europese Commissie in het daarvoor wettelijk voorgeschreven

1 Franca Damen is advocaat bij Damen Legal, franca@damenlegal.com, www.damenlegal.com.

standaard gegevensformulier. Het artikel van Staf leidde tot Statenvragen binnen de provincie Noord-Brabant. De provincie heeft de beantwoording van de vragen deels 'vakkundig' omzeild. De provincie wijst er namelijk op dat in de 'Habitatrichtlijn rapportage van 2025' de drukfactoren zijn geactualiseerd. Die rapportage gaat echter niet specifiek over het Ulvenhoutse Bos. Ook legt de provincie niet uit waarom Nederland ondanks die rapportage op 27 november 2025 nog – overeenkomstig de wettelijke verplichting – aan de Europese Commissie heeft gerapporteerd dat stikstof maar een lage drukfactor vormt voor het Ulvenhoutse Bos. Dit is eens te meer opmerkelijk omdat Nederland de 'Habitatrichtlijn rapportage van 2025' al eerder naar de Europese Commissie heeft gestuurd, namelijk op 8 augustus 2025. Is stikstof daarmee een papieren werkelijkheid voor Ulvenhoutse Bos, of toch niet? En voor welke Natura 2000-gebieden geldt misschien een vergelijkbare situatie?