



Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
t.a.v. afdeling Natura 2000
Postbus 40225
8004 DE Zwolle

Groesbeek 19 februari 2015

Zienswijze Programmatische Aanpak Stikstof

L.S.

Hierbij wil de Werkgroep Milieubeheer Groesbeek haar zienswijze geven op de Programmatische Aanpak Stikstof.

De PAS creëert ontwikkelingsruimte voor stikstofemitterende activiteiten (agrarische sector, industrie, verkeer) door de regeldruk te verminderen en extra emissie toe te staan op Natura 2000 gebieden in ruil voor vermindering van emissie in de toekomst en door Natura 2000 gebieden stikstoftoleranter te maken door het nemen van interne maatregelen (hydrologische maatregelen, plaggen, oppervlakte vergroting ed) die de kwaliteit van de terreinen verbeteren. Daarnaast zijn afspraken met de agrarische sector gemaakt om te komen tot ammoniakreducerende maatregelen, de zgn brongerichte maatregelen.

Door met name de interne maatregelen in de eerste periode te nemen, wordt een eventuele (naar verwachting tijdelijke) toename van de depositie gecompenseerd. Door afspraken met de stikstofproducenten te maken over terugdringing van de emissie op termijn, gaat men ervan uit dat de emissie na enige jaren daadwerkelijk achteruit zal gaan.

Met behulp van het rekenmodel Aeries houdt men de boekhouding ammoniakemissie en depositie bij en houdt zo de vinger aan de pols, waardoor evt aanvullende maatregelen.

Hoewel dit op het eerste gezicht een redelijke benadering lijkt, is er bij nadere beschouwing het een en ander op af te dingen. De WMG licht dat hieronder toe.

1. Probleemschets

Hoewel de meeste Natura-2000 gebieden bijzondere natuur herbergen die zo belangrijk geacht worden voor de biodiversiteit dat ze door Europese wetgeving beschermd worden, is de kwaliteit ervan de laatste halve eeuw sterk achteruit gegaan. Verandering van de hydrologie ten behoeve van de landbouw hebben vaak verdroging tot gevolg gehad. Toevoer van mest uit de lucht (depositie) en via het grondwater hebben geleid tot vermesting van de van nature soortenrijke voedselarme ecosystemen (vermesting). Daarnaast leidt depositie vanuit de lucht tot verzuring. De zwaveldeposities door de industrie behoren goeddeels tot het verleden, hoewel ze nog steeds nawerken, verzuring van de landbouw (ammoniak) gaat nog steeds door. Door al deze milieubedreigingen is de staat van instandhouding van de Nederlandse Natura-2000 een van de slechtste van Europa. Om de negatieve effecten die geleid hebben tot de achteruitgang van de natuur te herstellen is

intern beheer noodzakelijk. Dat bestaat vaak uit het verbeteren van de hydrologie (watergangen dichtmaken of belemen, het afplaggen van overbemeste bodems, uitmijnen van bodems, het eenmalig bekalen van verzuurde bodems etc. Natuurbeherende instanties zetten alles op alles om zo de kwaliteit van hun terreinen te verbeteren. Dat hoort bij hun Natura-2000 taakstelling. Bij veel terreinen beginnen die maatregelen vruchten af te werpen en wordt de afname van de biodiversiteit een halt toegeroepen, of is er soms zelfs sprake van een verbetering van de biodiversiteit. Toch is ook afname van lucht- en bodemverontreiniging (brongerichte maatregelen) noodzakelijk om tot een echte kwaliteitsverbetering te komen.

2. Interne maatregelen onterecht gekoppeld aan stikstofdepositie

De PAS koppelt intern beheer aan ammoniakdepositie. Door extra geld te stoppen in interne maatregelen wordt het mogelijk om extra ammoniakdepositie (hopelijk tijdelijk) toe te staan. Die interne maatregelen waren sowieso noodzakelijk om de natura-2000 doelstelling te halen.

3. De vervuiler betaalt niet, maar de overheid

De brongerichte afspraken gemaakt met de agrarische sector zijn boterzacht en niet afdwingbaar. Het is aan de individuele boer op vrijwillige basis om daarin te investeren of niet. Omdat er een koppeling plaatsvindt tussen intern beheer en stikstofdepositie, zou de vervuiler ook voor de kosten moeten opdraaien voor dat interne beheer, maar dat gebeurt niet. Het devies: de vervuiler betaalt, is niet terug te vinden in de PAS. Op die manier wordt de sector als het ware ten onrechte gesubsidieerd.

4. Niet Natura-2000 gebieden ondervinden schade

De PAS is alleen van toepassing op verzuringsgevoelige Natura-2000 gebieden, dat wil zeggen Natura gebieden, waarbij de ammoniakdepositie boven de kritische depositie ligt, de grens waarbij schade wordt vastgesteld aan flora en vegetatie (en via die flora en vegetatie ook aan de fauna). Er zijn echter ook veel natuurgebieden die niet de status Natura-2000 hebben, die voor verzuring gevoelig zijn, zoals bijvoorbeeld vennen, vennen, heides, schrale graslanden en bossen op zandgrond. Hier worden geen interne maatregelen getroffen in het kader van de PAS; ze gaan daardoor verder achteruit. Dat geldt ook voor de beschermde Natuurmonumenten, die vaak zeer bijzondere en kwetsbare soorten herbergen.

5. PAS trekt wissel op de toekomst

Successen uit het verleden vormen geen garantie voor de toekomst, geldt niet alleen voor de financiële wereld maar ook voor de PAS. Door middel van afspraken met de agrarische sector hoopt men in de toekomst een verlaging van de ammoniakdepositie te bewerkstelligen, echter voor de individuele agrariër zijn alle maatregelen op vrijwillige basis. Daarbij komt dat het laaghangende fruit allang geoogst is. De grootste winst is in het verleden gemaakt door de methode van mestinjectie. Mest uitrijden ging van 225 kiloton stikstof in 1980 naar 60 kiloton (2006), een forse reductie. Daarna was mestopslag en stammissie aan de buurt. Luchtwassers ed. leverde veel minder op van 78 kiloton in 1980 naar 60 kiloton in 2006. De rest beweiding en kunstmest leverde 33 (1980) naar 27 kiloton (2006) op 1. De rekenkamer constateert in haar rapport Duurzaamheid intensieve veehouderij dat gebruikers van luchtwassers de voorschriften niet goed naleven¹. Het wordt dus steeds moeilijker de stikstofemissie terug te dringen. Vanaf 2005 is er zelfs sprake van een lichte stijging van de ammoniakconcentratie in Nederland ². Dat is wellicht toe te schrijven aan processen in de landbouw gaande zijn die negatief werken op de ammoniakemissie: de weidegang wordt minder: koeien blijven in toenemende mate, vanwege de efficiëntie op stal. Koeien in de weide produceren vrij weinig ammoniak vanwege zuurstofrijke omgeving. Door het verdwijnen van het melkquotum zal de melkveestapel groeien en daarmee de ammoniakdepositie. Ook in de Natuurbeschermingswetvergunningverlening is er sprake van een ammoniakgat tussen bestaande en vergunde rechten (zie punt 6). Het is dus helemaal geen uitgemaakte zaak dat de toekomst leidt tot vermindering van de ammoniakdepositie, dus van de teugels vieren kan wat ons betreft geen sprake zijn.

De WMG is er voorstander van om pas na het bereiken van een doelstelling om te komen tot ammoniakdepostieverlaging ruimte te geven zoals de PAS voorstelt, maar niet op voorhand. De PAS stelt voor de vinger aan de pols te houden als blijkt dat de doelstellingen niet gehaald worden, maar geeft niet aan wat dat kan betekenen. Worden er vergunde rechten ingetrokken? Dat is vanwege rechtsonzekerheid juridisch onhaalbaar.

6. Bestaande en vergunde rechten

Toen de Natura-2000 gebieden aangewezen werden (voor de meeste voor verzuring gevoelige gebieden december 2004) gold als stelregel dat de ammoniakdepositie niet mocht toenemen (Vergunningverlener moest aantonen dat toename van ammoniakdepositie geen significante negatieve effecten had op het Natura 2000 gebied). Deze stelregel werd door de Raad van State streng gehanteerd. De ammoniakemissie van december 2004 gold als 'bestaande' rechten. In de milieuvergunning van de bedrijven stond dat ze meer dieren mochten houden, de zgn 'vergunde rechten'. Het verschil tussen bestaande en vergunde rechten kan aanzienlijk zijn. Voor het geval in Groesbeek was dat berekend door de gemeente op 35%. Bij de aanvraag van een Natuurbeschermingswetvergunning, die de provincie verstrekt, wordt niet uitgegaan van de bestaande rechten in 2004, maar de vergunde rechten van de oude milieuvergunning. Hierdoor bestaat het gevaar dat de ammoniakemissie sterk zal toenemen. In de PAS wordt uitgegaan van de vergunde situatie en er is geen passende beoordeling gemaakt voor het ontstane 'ammoniakgat'. Hierdoor wordt in feite de emissiedoelstelling onhaalbaar gemaakt.

7. Aerius

Het PAS rekenmodel Aerius wordt aangeduid als 'State of the Art' bij de huidige kennis. Als dat betekent dat het er 'fancy' uitziet en gebruiksvriendelijk is, klopt dat misschien, maar als het gaat om realiteitswaarde is het programma een lachertje.

In de PAS staat op 7.3.3.: "De onzekerheid in de berekende absolute waarde van de depositie bedraagt 70%". Dus de zekerheid is 30%. We moeten hieruit concluderen dat Aerius de rekentoeft niet gehaald heeft en dus gezakt is voor het examen.

Omdat men zelf wel inziet dat het programma in de basis onder de maat presteert, geeft men aan dat men het programma zal blijven verbeteren en valideren. Echter wat de consequenties daarvan zijn, blijft onduidelijk. Worden vergunde rechten eventueel weer afgepakt? Lijkt een juridisch onmogelijke opgave.

De gegevens om Aerius te valideren en te verbeteren worden verzameld door het RIVM. Een bezoek op hun website leert dat op 60 plaatsen in het land de ammoniakdepositie gemeten wordt. Het dichtstbijzijnde meetpunt bij bijvoorbeeld Natura-2000 gebied De Bruuk in Groesbeek ligt op 15 km afstand bij de Maasduinen. Op grond van die dergelijke metingen wordt door Aerius voor iedere hectare van een Natura-2000 gebied bepaald wat de depositie is en welke ruimte daar nog in zit, zonder dat er sprake is van een significant negatief effect. Hoe is het een met het ander te rijmen?

De WMG wil graag dat Aeriusmodellen gevalideerd worden per natura-2000 gebied. Dat wil zeggen dat er per natura-2000 gebied minstens 1 of misschien wel (veel) meer (afhankelijk van fluctuaties) ammoniakdeposities metertjes komen te hangen en dat bij de emissiepunten van alle agrarische bedrijven ook de ammoniakemissie wordt bepaald. (Ieder huishouden heeft immers ook een water-, gas-, en elektriciteitsmeter). In de huidige tijd zouden dat mogelijk zelfs slimme meters kunnen zijn. Pas dan kan een betrouwbaar model gemaakt worden.

8. Aerius en de totale depositie

Met een programma met een nauwkeurigheid van 30% wordt bijna alles mogelijk en dat gebeurt ook. In het eindconcept PAS voor De Bruuk dat in november 2013 vastgesteld is staan nog ammoniakdepositiegetallen en prognoses op basis van Aerius 1,5.

Depositie Bruuk (Pas 2013)Aerius 1.53

2010	2012	2018	2024	2030
2300	2253	1857	1798	1779

In het huidige beheerplan is de depositie op De Bruuk verborgen, maar in een blokgrafiekje terug te vinden, op basis van AERIUS Monitor 2014.2.

Beheerplan/PAS 20154

Huidig	2020	2030
1701	1593	1474

We zien een wonderbaarlijke ammoniakdepositieverlaging met waarden van 2015, die nog onder de prognose ligt van 2030 van Aerius van 2013. Dit is prima te verklaren met een nauwkeurigheid van 30%. De onnauwkeurigheid wordt waarschijnlijk ook mede veroorzaakt doordat sommige ammoniakemissiebronnen niet meegenomen worden. Aerius beperkt zich tot stallen. Zo wordt de emissie van mestuitrijden niet meegenomen, terwijl die toch nog aanzienlijk is. Dat geldt ook voor weidegang en kunstmest (zie eerder genoemde getallen).

Ter vergoelijking voor de onnauwkeurigheid van Aerius wordt in de PAS wordt gezegd dat de totale depositie eigenlijk ook niet van groot belang is, maar dat is natuurlijk onzin. Het is juist van eminent belang. Bij het maken van beleid wil je weten hoe ver je boven de kritische depositie zit en moet je het beleid daarop afstemmen. We komen hier verderop op terug.

9. Monitoring

Een belangrijk ander instrument om te bepalen of de PAS maatregelen succesvol zijn, is monitoring van de Natura-2000 gebieden. Volgens het monitoringplan van de PAS wordt jaarlijks het terrein 1x bezocht door de beheerder, die beoordeelt hoe het terrein er bij staat. Na 3 jaar volgt een tussenevaluatie en na 6 jaar uitgebreidere evaluatie. De invulling van de monitoring, waarmee eigenlijk de knop aan de kraan geregeld wordt, moet natuurlijk objectief en kwantificeerbaar zijn. Daarom stellen wij een evaluatie voor, waarbij jaarlijks bepaalde kritische soorten GIS-matig vastgelegd worden met schatting van aantallen. Na drie jaar worden ook bepaalde vaststaande Permanente Quadraten (PQ's) opgenomen volgens de methode van Braun-Blanquet en. Dit wordt het 6e jaar herhaald. Tevens vindt dan een vegetatiekartering plaats. Op deze manier kan een objectief en kwantificeerbaar beeld van de ontwikkeling van vegetatie verkregen worden.

10. Kritische depositie en de PAS.

Bij het maken van beleid is het essentieel te weten hoe ver de actuele depositie boven de kritische depositie ligt om een zo goed mogelijke instandhoudingsdoelstelling van het Natura 2000 beleid te behalen. De terreinen met de hoogste depositie boven de kritische zouden een stringent beleid moeten krijgen, waarbij de depositie zo snel mogelijk daalt in de richting van de kritische depositie. Nu wordt vanwege de onnauwkeurigheid van de PAS het belang van de totale depositie afgedaan als minder relevant. Voorts is het in de PAS is zo geregeld dat bij de grootste overschrijding en bij grote milieuwinst de boeren de grootste milieuruimte krijgen. Met andere woorden: daar waar de grootste concentratie ouderwetse, vervuilende bedrijven zit, zijn de boeren het beste af, bijvoorbeeld in de Gelderse Vallei. In gebieden waar al geïnvesteerd is in milieumaatregelen, is de te behalen winst kleiner en daarmee de ruimte voor de boeren ook kleiner. Daarmee wordt een verkeerd signaal afgegeven: vervuilen en niks doen wordt beloond. In een sterk overbelaste situatie zou er meer ruimte naar de natuur moeten gaan en minder naar de veroorzakers ervan.

11. Minder vee beste maatregel

De ammoniakemissie zal volgens de PAS zelfs met de nieuwe, lage Aerius depositiecijfers, tot 2030 met slechts 10% afnemen. Het bereiken van de kritische depositiegrens zal daardoor waarschijnlijk naar de volgende eeuw geschoven worden of wellicht nooit bereikt worden. Een onacceptabele situatie, die eigenlijk het failliet aangeeft van de PAS.

Een maatregel die zeker effect zal bereiken en die blijkbaar niet ter discussie mag staan, is verlaging van de veestapel. Pas wanneer dat gebeurt, is het mogelijk dat de voedselkringloop zich sluit, waardoor het mest- en ammoniakprobleem zichzelf oplost. Helaas is dit alternatief, voor zover wij weten, niet doorgerkend. Ook voor de agrarische sector hoeft dat niet per sé slecht te zijn. Immers Nederland heeft de grootste veedichtheid van Europa en mogelijk van de wereld. Het gevaar dat de sector bij kleinere diertallen niet zal overleven is derhalve niet aan de orde, immers in minder veedichte landen bestaan veehouders ook nog. Als de milieukosten doorberekend worden aan de vervuiler, zal die koppositie de sector waarschijnlijk wel de kop kosten. Er is dus alle reden om de veestapel te verkleinen.

Werkgroep Milieubeheer Groesbeek

Henny Brinkhof
(Bestuurslid Werkgroep Milieubeheer Groesbeek)

1. Duurzaamheid intensieve veehouderij: vervolgonderzoek 2013, algemene rekenkamer
2. Trends in ammoniakconcentraties en –emissies; een quick scan Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM). Bijlage bij de WOT-brief met kenmerk 14/N&M0155 van 10 september 2014.
3. Pas gebiedsanalyse De Bruuk, Versie 0.1, april 2013, Definitief concept
4. Beheerplan Natura 2000-gebied 069 De Bruuk, januari 2015. Concept