

Aan: G.S. van de Provincie Gelderland
Postbus 9090
6800 GX ARNHEM

Telefax: 026 359 94 80

Betreft: zienswijzen Nb-wet vergunningaanvraag Dennenkamp 1b Groesbeek

Uw nummer: 2013-001475

Mijn kenmerk: G036/Nb.Gro

's-Gravenhage, 4 april 2013

Geacht College van Gedeputeerde Staten,

Namens

- Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. (MOB) te Nijmegen

- Vereniging Leefmilieu te Nijmegen

- Werkgroep Milieubeheer Groesbeek te Groesbeek

worden zienswijzen ingediend bij het ontwerpbesluit tot vergunningverlening krachtens de Natuurbeschermingswet van 27 februari 2013 voor een pluimveebedrijf aan de Dennenkamp 1b te Groesbeek.

Zienswijzen

Ammoniakdeposities: groeiende kloof tussen beleidsdoel en praktijk

1. De betrokken veehouderij vroeg reeds eerder een Natuurbeschermingswetvergunning aan. Die vergunning is door u herroepen nadat die eerder wel was verleend. Uit het tegen de herroeping ingestelde beroep bij de bestuursrechter door de vergunningaanvrager is gebleken dat de vergunningaanvraag enkel als een nieuwvestiging kan worden aangemerkt, met als gevolg dat het gevraagde onvergundbaar moest heten. Nu de aanvraag hier op de relevante onderdelen een vergelijkbare vergunningaanvraag betreft maakt de aanvrager zonder succes aanspraak op een vergunning.
2. Met de voorliggende aanvraag wordt opnieuw aanspraak gemaakt op een vergunning. De voorliggende aanvraag wijkt aanmerkelijk af van hetgeen eerder werd aangevraagd. Het betreft een aanzienlijk kleiner aantal dieren (166.800 in plaats van 230.000), maar een aanzienlijk grotere hoeveelheid ammoniak (ruim 5000 kg NH₃). Bovendien wordt een stalsysteem aangevraagd waarvoor geen milieuvergunning beschikbaar is. Zolang die milieuvergunning niet beschikbaar is, is een eventuele Natuurbeschermingswetvergunning betekenisloos.
3. Betekenisloos of niet, de voorliggende aanvraag kan niet positief worden vergund. Met de aanvraag is ongewijzigd sprake van een nieuwe ammoniakemissiebron, met een substantiële depositie op de betrokken natuurwaarden. Er wordt een depositie genoemd van maar liefst 9 mol op Natura 2000 zone Unterer Niederrhein. Met de aangevraagde depositie is sprake van een nieuwe ammoniakemissiebron. Die ammoniakemissie betekent een toename van de ammoniakdeposities in een reeds overbelaste situatie. Het vergunnen van een depositietoename kan niet worden toegestaan zonder de wettelijk vereiste passende beoordeling van de aanvaardbaarheid daarvan. Een passende beoordeling ontbreekt.
4. De eis van een passende beoordeling volgt uit artikel 19f lid 1 van de Natuurbeschermingswet. Beoordeeld moet worden of de ammoniakdeposities verenigbaar zijn met de betrokken wettelijk beschermde ecologische waarden. Die

plicht krijgt concrete betekenis na raadpleging van de in nationale natuur- en milieujarverslagen terugkerende vaststelling dat de biodiversiteit onveranderd een ongewenste negatieve trend laat zien.¹

5. Als een van de voornaamste oorzaken van de teloorgang van de Nederlandse natuur geldt een overmaat aan stikstofdeposities. Deze problematiek komt overeen met hetgeen voorheen met het -niet geheel dekkende- begrip 'zure regen' bekend is geworden. De stikstofdeposities treden immers zowel in droge als in natte vorm op. En, de verzuring treedt pas op na depositie op specifieke bodemsoorten.

6. De hoofdzakelijk door de veehouderij veroorzaakte ammoniakdeposities maken een aanzienlijk onderdeel uit van de stikstofdeposities. In het in 2008 in opdracht van het ministerie van VROM en LNV opgesteld onderzoeksrapport '*Effecten van ammoniak op de Nederlandse natuur*' wordt de meest recente wetenschappelijke kennis ontsloten voor een breder publiek.² Dit rapport is digitaal en kosteloos beschikbaar via de website van Alterra, het nationale kennisinstituut voor de groene leefomgeving, deel uitmakend van de Wageningen Universiteit en Researchcentrum.

7. De strekking van het rapport is andermaal een bevestiging van de noodzaak van handhaving van reeds lang geldende rijksbeleiddoelstelling om tot een (robuuste) verlaging van de optredende ammoniakdeposities te komen die wordt veroorzaakt door de opstelsom van de tienduizenden Nederlandse veehouderijbedrijven. Of, zoals door meerdere bewindsvoerders is gesteld: het fors verdunnen van de ammoniakdeken boven ons land.

8. In de afgelopen jaren ontwikkelt zich kennelijk een steeds grotere kloof tussen enerzijds de rijksdoelstelling en anderzijds de uitvoeringspraktijk. Feit is dat de voormalige minister van LNV in navolging van het Planbureau voor de Leefomgeving heeft moeten vaststellen dat de emissies en deposities in de afgelopen jaren niet langer een dalende lijn vertonen. Hier wordt verderop nader op ingegaan.

9. Met de voorliggende besluitvorming wordt door het inzake de Natuurbeschermingswet (Gelderse) bevoegde gezag getracht om te komen tot een beoordeling van de aanvaardbaarheid van een nieuwe ammoniakemissiebron nabij verzuring gevoelige, krachtens de wet beschermde natuurwaarden. Cliënten stellen dat hierbij niet is voldaan aan de te stellen zorgvuldigheidseisen van die beoordeling.

Gelders toetsingskader ammoniak

10. Het college is genoegzaam bekend met het bestaan van een ammoniakoverbelaste situatie. De feitelijk optredende depositiewaarden overschrijden de kritische grenswaarden in ernstige mate. Als kritische depositiewaarden noemt het provinciebestuur waarden vanaf 714 mol/ha/jr. Feitelijk treden meervoudig hogere waarden op. Gelet op deze gegevens dient het provinciebestuur tot een beoordeling te komen van de verenigbaarheid van een emissie van 5004 kilo NH₃ met de instandhoudingsdoelstelling van de betrokken natuurwaarden. U noemt de emissietoename vergunbaar.

11. U veronderstelt een trendmatige afname van de ammoniakdeposities, reden waarom u een nieuwe ammoniakemissiebron toelaatbaar lijkt te vinden. De veronderstelling van een trendmatige afname van de deposities verhoudt zich niet met informatie afkomstig van de rijksoverheid. De door GS genoemde afname van de deposities is voor veel gebieden niet (meer) aan de orde. In de meeste recente berichtgeving (MvT Crisis en Herstelwet, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 127, nr. 3, pagina 25) wordt melding gemaakt dat reeds sinds 2002 de depositiewaarde niet langer afneemt.

Sinds begin jaren negentig van de vorige eeuw is een tendens van daling van de stikstofdepositie in Nederland waar te nemen. Het Planbureau voor de Leefomgeving stelt in zijn rapport «Realisatie Milieudoelen, Voortgangsrapport 2009» vast dat de landelijk gemiddelde stikstofdepositie op natuur halverwege de jaren negentig circa 3 000 mol stikstof per hectare per jaar bedroeg. Vanaf 1994 nam de stikstofdepositie geleidelijk af tot circa 2 200 mol per hectare per jaar in 2002. Sindsdien bleef zij op dat niveau.

Natuurbalans 2009 van het Planbureau voor de Leefomgeving schrijft in september 2009 (pagina 172):

Sinds 2003 daalt de emissie niet meer. De totale ammoniakemissie in Nederland bedroeg in 2007 ongeveer 133 miljoen kg, waarvan de landbouwemissie ruim 90% uitmaakt (120 miljoen kg). De emissie ligt daarmee nog boven het vastgestelde NEC-plafond van 128 miljoen kg (EU, 2001).

Vergunningverlening onder verwijzing naar een onbepaalde trendmatige afname van de depositiewaarden is onhoudbaar.

¹ Planbureau voor de Leefomgeving. *Natuurbalans 2009*. September 2009. pagina 56: 'Neergaande trend van biodiversiteitsverlies stabiliseert langzaam'.

² Kros, J., B.J. de Haan, R. Bobbink, J.A. van Jaarsveld, J.G.M. Roelofs & W. de Vries, 2008.

Effecten van ammoniak op de Nederlandse natuur. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 1698. 132 blz

12. Feit is dat de feitelijk optredende depositiewaarden een onaanvaardbare overschrijding van de toelaatbare waarden vertonen. Dit gegeven vergt een beoordeling van de toelaatbaarheid van de deposities volgend uit de voorliggende vergunningaanvraag. De voorliggende besluitvorming lijkt mede te worden gebaseerd op de vaststelling van een overschrijding van 0,5% dan wel 1% van de kritische depositiewaarde. Dit uitgangspunt voor vergunningverlening wordt door u aanvaardbaar genoemd op basis van de stelling dat een trendmatige afname zou optreden van de achtergronddepositiewaarden.

13. De juistheid van deze veronderstelling wordt bestreden onder verwijzing naar bovengenoemde citaten. De veronderstelde afname elders is twijfelachtig. Van de mogelijke omvang van de afname staat niet vast dat deze voldoende is. Daarbij komt dat voorliggende aanvraag niet in samenhang plaats vindt met afname elders.

14. Voorts geldt dat in het geheel niet aannemelijk is gemaakt dat de depositietoename aanvaardbaar is voor de buiten Nederland gelegen natuurwaarden.

Vaststellen depositiewaarde

15. Met het verspreidingsberekeningsmodel lijkt geen worst case scenario te zijn berekend. De nauwkeurigheid van achtergronddepositie en voorspelde c.q. verwachte extra depositie is onvoldoende. Voor zover bekend zijn de achtergronddepositie vastgesteld als de som van natte en droge depositie door de natte depositie te meten, en daar de berekende droge depositie bij op te tellen. Met name de schatting van de droge depositie is behept met een zekere mate van onnauwkeurigheid.

Dat ligt anders voor de verwachte c.q. berekende *toenames* van de deposities als gevolg van de nieuwe bronnen. Sowieso is er een range van voorspelbare toenames, afhankelijk van waar precies men zich bevindt in de betrokken Natura 2000 zone.

Afhankelijk waar men zich in bevindt bedraagt de voorspelde c.q. verwachte toename een specifieke depositiewaarde uitgedrukt in x mol/ha/jaar. Dit is statistisch gezien de “verwachtingswaarde”, de werkelijke waarde kan zowel lager als hoger uitvallen. Bij een statistisch “normale verdeling” is de kans naar boven evenals naar beneden beide 50%. Bij een statistisch “niet-normale” verdeling zijn de kansen naar boven en naar beneden verschillend.

Een belangrijke vraag met betrekking tot deze depositieberekeningen is het zogenaamde “*betrouwbaarheidsinterval*” van de berekende c.q. voorspelde deposities. De berekening mist een opgave van het 99% betrouwbaarheidsinterval van de voorspelde deposities. Toch is dit van groot belang gezien de vraag die hier moet worden beantwoord of *significante effecten kunnen worden uitgesloten*.

Zie bijvoorbeeld de publicatie in Tijdschrift Lucht van december 2012, met name het artikel over “*Zekerheid geven in ruimtelijke besluitvorming over onvermijdelijke onzekerheden in Luchtqualiteit en stikstofdepositie*”.

Uit de berekening blijkt niet dat rekening is gehouden met onvermijdelijke onnauwkeurigheden die inherent zijn aan depositieberekeningen in het algemeen.

Ter illustratie: nu een toename van de depositie van 9 mol/ha/jaar is berekend op een nabij gelegen Natura 2000 gebied geldt de vraag hoe betrouwbaar dit is. Statistici drukken dit uit in het betrouwbaarheidsinterval. We kennen het betrouwbaarheidsinterval van deze 9 mol/ha/jaar niet, maar stel bijvoorbeeld dat dit tussen 5 en 20 mol/ha/jaar ligt bij een betrouwbaarheid van 99%. De kans dat de later werkelijk gerealiseerde waarde dan buiten de range van 5-20 mol/ha/jaar ligt is dan $\leq 1\%$. Bij wetenschappelijke toetsingen wordt soms het 95% betrouwbaarheidsinterval gebruikt, of soms ook 99% of zelfs 99,9%, 99,99% betrouwbaarheidsinterval, afhankelijk *hoe zeker men wil zijn van de toetsing*.

Het zal duidelijk zijn dat de getallen, die het betrouwbaarheidsinterval aangeven, verder van elkaar komen te liggen naarmate men een grotere zekerheid wenst.

Ter illustratie: indien de verwachte c.q. voorspelde waarde 9 mol/ha/jaar bedraagt, bij een 99% betrouwbaarheidsinterval van 5-20³ mol/ha/jaar, is 20 mol/ha/jaar het bovenste betrouwbaarheidsinterval. Als een betrouwbaarheid wordt gewenst van 99,9% dan komt het getal 20 nog aanzienlijk hoger uit.

Bij de toetsing of er al dan niet significante effecten op de Natura 2000-gebieden op zullen gaan treden moet worden uitgegaan van een *kleine* onzekerheidsmarge die in ieder geval niet meer zou mogen zijn dan 1%. Dit volgt uit Artikel 19g van de Nbw:

“1. Indien een passende beoordeling is voorgeschreven op grond van artikel 19f, eerste lid, kan een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, slechts worden verleend indien gedeputeerde staten zich op grond van de passende beoordeling ervan hebben verzekerd dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zullen worden aangetast”.

Het bevoegd gezag dient zich ervan te hebben “verzekerd” dat de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden niet (verder) zullen worden aangetast. Deze “zekerheid” wordt niet verkregen met een betrouwbaarheidsinterval van

³ Let wel: deze getallen dienen ter illustratie

50%. Daarvoor is tenminste een zekerheid van 99% nodig of wellicht hoger als bijvoorbeeld 99,9%, afhankelijk van de mate van gewenste “zekerheid”.

Dit sluit nauw aan bij het voorzorgbeginsel zoals hieronder verwoord:

Precautionary aspects of Habitats Directive revisited

Opinion Advocate General Sharpston, C-251/11, Peter Sweetman a.o. , 22 November 2012

Plans or projects “likely to have significant effect” on a nature protection site are only to be authorised if it is ascertained that they “will not adversely affect the integrity of the site concerned” (art. 6(3) Habitats Directive). In 2004 the ECJ explained that this means that no reasonable scientific doubt is to remain as to the absence of such effects, and that if such doubt does remain, the precautionary principle as imbedded in the aforementioned provision prevents the authorities from authorising the plan or project (case C-127/02

Waddenzeevereniging, discussed in EEL News Service 2004/16). This Opinion returns to the question in which way the precautionary principle is to guide the protection of special protected nature areas. The Irish authorities issued a development consent for a road that would destroy a part of a nature protection site called Lough Corrib that contains a rare priority habitats type (namely limestone pavement). After an extensive and highly interesting explanation of the Habitats Directive, AG Sharpston concludes that in order to establish whether a project has an adverse effect on the integrity of a site, it is necessary to determine whether it will have a negative effect on the constitutive elements of the site concerned, having regard to the reasons for which the site was designated and their associated conservation objectives (adding that the designation of this site was made, in part, because of the presence of limestone pavement – a natural resource in danger of disappearance that, once destroyed, cannot be replaced and which it is therefore essential to conserve). An effect which is permanent or long lasting must be regarded as an adverse one in her view. In reaching such a determination, the precautionary principle will apply, she added.

The AG stressed that the precautionary principle applies where there is uncertainty as to the existence or extent of risks. Remarkably enough, there does not appear to be any such uncertainty in the present case. If the road is constructed, 1.47 hectares of limestone pavement will be permanently lost – for certain. Allowing that to happen could result in what the Commission called the ‘death by a thousand cuts’ phenomenon, that is to say, cumulative habitat loss as a result of multiple, or at least a number of, lower level projects being allowed to proceed on the same site.

De provincie dient alsnog de betrouwbaarheidsintervallen voor de berekende deposities na te gaan en de mogelijke gevolgen hiervan inschatten op grond van de zekerheid die de Nbw vereist.

Gezien de hoge waarden, die behoren bij de bovenzijde van het 99% c.q. 99,9% betrouwbaarheidsinterval van de berekende gecumuleerde deposities had een ADC-toets niet mogen ontbreken.

Dictum

16. Ten onrechte noemen de vergunningvoorschriften geen concrete depositiewaarde.

17. Ten onrechte wordt geen tijdelijk vergunning verleend.

Conclusie

18. Aangezien de beschreven handelingen niet op de wettelijk voorgeschreven wijze is beoordeeld, en een nieuwe emissiebron in genoemde omstandigheden als ontoelaatbaar dient te worden gekwalificeerd, wordt u verzocht de gevraagde vergunning niet te verlenen.

Hoogachtend,

Mr. V. Wösten