



Advies en rechtsbijstand in bestuursrecht

Adviesbureau Het Groene Schild
Postbus 638
6700 AP Wageningen

IBAN NL17INGB0006991377

Ir. A.K.M. van Hoof
Telefoon 0620 – 597491
Telefax 0317 – 426501
Email hetgroeneschild@online.nl

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
t.a.v. afd. Natura2000
Postbus 40225
8004 DE Zwolle

Betreft: zienswijze ontwerp Programma Aanpak Stikstof (PAS)

Wageningen, 18 februari 2015

Geachte dames, heren,

1 Namens de vereniging Leefmilieu, Dennenstraat 124, 6543 JW Nijmegen (verder te noemen: de vereniging), geef ik hierbij de navolgende zienswijze t.a.v. het ontwerp Programma Aanpak Stikstof (verder: PAS).

De problematiek is bekend. De stikstofbelasting bedraagt in grote delen van Nederland meer dan 1500 mol per ha per jaar (in oostelijk en zuidelijk Nederland bijna overal). In grote delen van Brabant, noord-Limburg, de Veluwe en de Gelderse Vallei en Twente is de stikstofbelasting hoger dan 2000 mol per ha. per jaar, met pieken - met name in de Peel en de Gelderse Vallei - tot boven 4000 mol per ha. per jaar¹. Deze belastingen zijn veel hoger dan de kritische depositiewaarde van de meeste beschermde habitats in Natura2000-gebieden. Vanwege eutrofiëring en verzuring heeft de natuur hier ernstig van te lijden. Van bossen op zandgronden worden kritische depositiewaarden van 1071 of 1429 mol per ha. per jaar gegeven, afhankelijk van type en grondsoort, van heischrale graslanden waarden van 714 of 1071 mol en van hoogveen 500 mol.² De feitelijke depositie overschrijdt niet zelden de kritische depositiewaarden enkele malen. Er moet dus een aanzienlijke reductie bereikt worden.

Met het instrumentarium van de PAS wordt verwacht in 2030 landelijk een emissiereductie van 10 miljoen kg stikstof uit de landbouw te bereiken. Gezien de huidige emissie van ongeveer 128 miljoen kg, is dat een reductie van nog geen 10 %. Van die reductie wordt bovendien 56 % weer uitgegeven als ontwikkelingsruimte aan uitbreidingsmogelijkheden voor de veehouderij.

¹ Zie <http://geodata.rivm.nl/gcn/>

² Zie Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000, Alterra rapport 2397

De feitelijke reductie die door de PAS wordt geclaimd, bedraagt dus slechts ongeveer 4 %. Dat is een bedroevend lage ambitie.

Daar komt bij dat de geclaimde reductie gebaseerd is op soms dubieuze aannames. De aanname dat alle technieken voor 100 % werken is evident onjuist, gezien alleen al de problemen met luchtwassers. Zo bleek uit onderzoek van de provincie Brabant dat 41 % van de onderzochte bedrijven met luchtwassers in overtreding was³. Het is bovendien de vraag of de berekeningen van de ontwikkeling van de stikstofdepositie wel kloppen. De PAS gaat uit van een daling, ook nog de afgelopen jaren, die echter uit de ammoniakmetingen helemaal niet blijkt. Daaruit blijkt dat de ammoniakconcentratie in de lucht sinds 2010 juist eerder weer is toegenomen!⁴ Daarom is er ook geen sprake van een daling die met voldoende zekerheid vaststaat, dat er ontwikkelingsruimte kan worden weggegeven. Dit probleem wordt ook met de monitoring niet ondervangen, omdat er dan inmiddels uitbreidingen vergund zijn.

2 De herstelstrategieën die aan de PAS gekoppeld zijn, verdienen die naam niet. Het betreft maatregelen om de achteruitgang van de habitats tegen te gaan, die veroorzaakt wordt doordat de oorzaak van het probleem, namelijk de veel te hoge stikstofdepositie, niet goed aangepakt wordt. Er wordt aan voorbijgegaan dat iedere beheermaatregel ook negatieve gevolgen met zich brengt, zoals in de vorm van verstoring. De ene maatregel, bijvoorbeeld verbetering van hydrologie in hoogveengebieden (hogere grondwaterstand) bemoeilijkt bovendien andere maatregelen (zoals plaggen, maaien en afvoeren – omdat men bij de gewenste hoge grondwaterstand wegens de drassige grond het gebied niet meer goed in kan met materieel). De Habitatrichtlijn vereist een robuuste bescherming van de habitats op lange termijn: een gebied kan geacht worden de vereiste natuurlijke kenmerken in hoge mate te bezitten wanneer de intrinsieke mogelijkheden om de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied te realiseren aanwezig zijn, het vermogen tot spontaan herstel en zelfvernieuwing bij veranderende omstandigheden gehandhaafd blijft, en slechts een minimum aan externe beheersmaatregelen vereist is. Daarmee is het niet in overeenstemming om genoeg te nemen met “herstelstrategieën”, zonder dat het probleem van een te hoge ammoniakdepositie zelf serieus wordt aangepakt.⁵ De aanpak is bovendien onrechtvaardig, omdat het de kosten van het probleem niet neerlegt bij de veroorzaker, maar afwentelt op de belastingbetaler.

Deel van de PAS maakt bovendien uit de legalisatie van uitbreidingen zonder de vereiste vergunning tot en met 2014 en het vergunningvrij verklaren van uitbreidingen beneden 1 mol per ha. per jaar. De legalisatieslag leidt tot een enorme toename van de stikstofemissie ten opzichte van het rechtsgeldige niveau en tot het belonen van slecht gedrag. Het vergunningvrij verklaren

³ Zie Rapport: resultaten Brabantbrede toezichtsaanpak luchtwassers 2011-2012, April 2013

⁴ Nieuwsbrief 9 Meetnet Ammoniak in Natuurgebieden, blz. 2.

⁵ Zie brochure van de EU: “Beheer van Natura2000-gebieden”, § 4.6.3 en Hof van Justitie van 15 mei 2014, C-521/12

van deposities beneden 1 mol betekent dat voor verreweg de meerderheid van de bedrijven de voorafgaande toets komt te vervallen. Slechts een kleine minderheid van de bedrijven veroorzaakt in zijn eentje immers een depositie van meer dan 1 mol. Het is een gotspe om dergelijke deposities als niet significant te beschouwen. De problematiek is immers sterk cumulatief. Uit onderzoek blijkt dat na 100 km afstand nog maar 60 % van de ammoniakemissie is neergedaald.⁶ De problematiek van de te hoge depositie wordt dus voornamelijk veroorzaakt door heel veel kleine deposities per bron, die bij elkaar opgeteld een overbelasting veroorzaken. Het schrappen van de vergunningplicht voor deze grote groep bedrijven, zal betekenen dat ongecontroleerd grote aantallen depositietoenames kunnen plaatsvinden. Er kan dan slechts achteraf via handhaving gecorrigeerd worden. Het hoeft geen betoog dat dat ondoenlijk is.

Het rekenprogramma Aerius is bovendien weinig inzichtelijk en in ieder geval onvolledig. Deposities als gevolg van bemesting en beweiding worden niet als variabelen in het systeem ingebracht en niet meegenomen in de vergunningen, zonder dat deugdelijk is onderzocht dat deze activiteiten geen verslechterend effect op de kwaliteit van de habitats hebben. Het systeem is daardoor niet houdbaar⁷.

3

Tot slot biedt de PAS niet alleen geen oplossing voor het probleem binnen afzienbare termijn, maar bemoeilijkt hij zelfs de aanpak van het probleem in de toekomst. Want doordat in de PAS nu technische maatregelen om de ammoniakemissie te reduceren worden ingezet ten behoeve van bedrijfsuitbreidingen door uitgifte van ontwikkelingsruimte, worden de emissiereducerende maatregelen grotendeels niet ingezet om het probleem aan te pakken, maar om de veestapel uit te breiden. Daardoor wordt de aanpak van het probleem in de toekomst verder bemoeilijkt, doordat er dan geen technische maatregelen meer te nemen zijn om de ammoniak verder terug te dringen. Verleende vergunningen met het instrumentarium van de PAS leiden er bovendien toe dat bedrijfsvoerders rechten krijgen toegekend, waar later niet of slechts zeer moeilijk met hoge kosten voor de samenleving inbreuk op kan worden gemaakt.

We kunnen er nu eenmaal niet omheen dat de veehouderij veel te intensief is in Nederland en dat de veedichtheid veel te hoog is. Dat is de hoofdoorzaak van het probleem. Een echte aanpak is daarom niet mogelijk zonder in te grijpen in de omvang van de veestapel. Nederland ontbeert de fysieke en milieugebruiksruimte voor een bulkproductie die de intensieve veehouderij is. Dit heeft op termijn hier geen toekomst. De toekomst ligt in een kwaliteitsslag, extensiever bodemgebruik, meer biologische of andere kwalitatief hoogstaande productie met meer toegevoegde waarde, en een combinatie van de functies productie, natuur en recreatie.

Hoogachtend,
Ir. A.K.M. van Hoof.

⁶ Zie: Effecten van ammoniak op de Nederlandse natuur, Alterra-rapport 1698

⁷ Zie ook de uitspraak 201305073/1 op www.raadvanstate.nl