



foto Hans van den Bos, Bosbeeld

Programmatische Aanpak Stikstof: ruimte voor veehouderijen en geld voor natuur

Vanaf 2015 is het ook voor veehouders die vlak bij een Natura 2000-gebied liggen weer mogelijk om uit te breiden. Lange tijd kon dat niet vanwege de ammoniakuitstoot die negatief uitpakt voor de natuur. De Raad van State vernietigde elke vergunning voor de Natuurbeschermingswet die een provincie afgaf voor een uitbreiding of verplaatsing. Na jarenlang uitrekenen en onderhandelen is er nu eindelijk een uitweg gekomen die voor alle partijen gunstig lijkt: de Programmatische Aanpak Stikstof. Naast een (kleine?) verhoging van de stikstofdepositie komt er ongeveer 80 miljoen euro per jaar vrij voor natuurherstel.

— Geert van Duinhoven (redactie)

> Wat houdt de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) in? Uitgangspunt van de PAS is dat de ammoniakemissie de afgelopen vijftientig jaar fors is gedaald en dat deze de komende jaren nog verder zal dalen door meer export van mest, verbranding van pluimveemest en een toename van emissiearme mesttoediening. En als daarmee de depositie op natuurgebieden dan maar ver genoeg daalt, zo is de verwachting, dan zou er weer ruimte zijn om uitbreidingen toe te staan.

De verdere daling van de stikstofdepositie krijgt een stimulans met een aantal nationale maatregelen zoals het aanscherpen van

de eisen voor het emissiearm aanwenden van dierlijke mest, het beperken van de stalemissies door het aanscherpen en uitbreiden van de AMvB Huisvesting en voer- en managementmaatregelen in de veehouderij. Goede nieuws voor de natuurbeheerders is dat er ook geld beschikbaar komt voor herstelmaatregelen in de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden: 78 miljoen euro per jaar. Dit is bedoeld voor maatregelen in de natuur zelf, zoals maaien, plaggen of afgraven om de aanwezige stikstofvoorraad te verwijderen, of het plaatselijk aanpassen van de waterstand. Maar maatregelen kunnen ook betrekking hebben op een heel landschap, zowel binnen als buiten een Natura 2000-gebied. De grondwaterkwaliteit in een waterinziggebied kan bijvoorbeeld verbeterd worden, de regionale grondwaterstand verhoogd, of het verstuiwen van zand kan worden bevorderd door ingrepen in het landschap. Een minder verdroogd natuurgebied kan namelijk meer stikstofdepositie verdragen dan een verdroogd gebied.

De kosten voor het herstel van de natuur zouden terugverdiend worden doordat de bedrijven kunnen blijven groeien. Toch is het ook een risicovol project.

Op slot

Centrale rol in de PAS speelt het model Aerijs. Met dit rekenmodel is uit te rekenen hoeveel minder stikstofdepositie er door alle maatregelen zal zijn en daarmee hoeveel de veehouderij mag uitbreiden met gebruikmaking van nieuwe technieken, de zogenaamde ontwikkelruimte om uiteindelijk toch minder stikstofdepositie te krijgen in het natuurgebied. Dus bij een bepaalde vermindering van de depositie en een bepaalde afname van de verdroging hoort een mate van ruimte voor de veehouderij om uit te breiden. Deze aanpak van de stikstofproblematiek lijkt alleen maar winnaars te hebben, zo heet dat. De natuur mag zich herstellen via de herstelmaatregelen, de veehouderij mag weer uitbreiden en 'zit niet meer op slot'. De kosten voor het herstel van de natuur zouden terugverdiend worden doordat de bedrijven kunnen blijven groeien. Toch is het ook een risicovol project. Ten eerste is het maar de vraag of de depositie voldoende zal dalen. Volgens het ministerie van Economische Zaken hoeven we daar niet aan te twijfelen. De uitstoot van stikstofoxiden liep in Nederland tussen 1980 en 2007 terug van 550 kiloton tot 300 kiloton, dus met 45 procent. Maar zit nog lang niet op de doelstelling van 203 kiloton in 2020. Voor de periode tot en met 2030 verwacht EZ een verdere daling van de emissie en, in het kielzog daarvan, van de depositie. De depositie wordt weliswaar voor circa een derde deel door het buitenland bepaald, maar ook daar is de ontwikkeling neerwaarts zodat de dalende

depositietrend daardoor niet wordt afgeremd. De daling van de ammoniakemissie is in eerste instantie het gevolg van maatregelen bij landbouwbedrijven, waaronder verbeteringen bij de afdekking en toepassing van dierlijke mest. Vanaf 2008 is het emissieniveau verder afgenomen door meer export van mest, verbranding van pluimveemest en een toename van emissiearme mesttoediening. Maar zekerheid is er natuurlijk niet.

Verdroging

In de tweede plaats is er onzekerheid of het stikstofdepositie snel genoeg zal dalen en of de natuur zich op tijd zal herstellen. Je zou het een 'escape' kunnen noemen, maar voor grondwatergevoelige habitattypen is een verlaging van de depositie niet de enige oplossing. Eenzelfde effect is daar namelijk te bereiken met een verbetering van de hydrologische toestand van een natuurgebied. Maar helaas blijkt in de praktijk dat de verdrogingsbestrijding zo mogelijk nog moeilijker is dan het terugdringen van de depositie. Een rapportage van het Planbureau voor de Leefomgeving is daar helder over. De provincies hebben in 2006 het oppervlak verdroogd gebied binnen de EHS vastgesteld. In deze nulmeting hebben zij circa 222.000 hectare van de EHS als verdroogd gebied aangemerkt. 70.000 hectare hiervan behoort tot de Natura 2000-terreinen. Eind 2011 was minder dan 5% van deze gebieden hersteld. Niets wijst er op dat er al ervaring is met een succesvolle aanpak van de verdroging.

Impasse

Kortom: de daling van de deposities is onzeker en de aanpak van de verdroging komt nauwelijks van de grond. En de vergunningsaanvragen liggen al op stapels te wachten zodat er in 2015 flink gegroeid kan worden in de veehouderijsector. In de varkenshouderijen, maar ook in de melkveehouderij die vanaf 2015 niet meer te maken heeft met beperkende melkquota. De conclusie kan dan ook niet anders zijn dan dat de stikstofdepositie voorlopig eerst zal stijgen en dat het herstel van de natuur, als dat gaat plaatsvinden, er op z'n best achteraan komt. Toch stemden grote meerderheden van Eerste en Tweede Kamer voor de PAS. Dat klinkt misschien vreemd, maar dat is het ook weer niet helemaal. De laatste jaren zitten veel veehouderijen op slot en werkt de overheid aan de PAS. De sector wacht met smart op de oplossing voor de bedrijven. Welk Kamerlid zou zich er aan wagen om de PAS toch weer ter discussie te stellen? Want wat is het alternatief? Het gaat immers niet alleen om de veehouderijen maar ook om verkeer en vervoer en industrie zoals de Rotterdamse haven. Dus zou je misschien verwachten dat natuurorganisaties zich roeren en stelling nemen tegen de verruiming van mogelijkheden voor verkeer, industrie en landbouw. Toch doen ze dat niet. Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten laten beiden weten een kritische houding aan te nemen, maar zeggen dat de PAS uiteindelijk een mogelijkheid is om uit de impasse te komen waarin vooral de veehouderij en de natuur zitten.

Keuzes

Een verkeerde opstelling volgens sommige kritische natuurbeheerders en onderzoekers. Zo reageerde onderzoeker Ab Grootjans tijdens het OBN-symposium in de zomer van 2014 dat er nog veel te weinig kennis is om nu al ontwikkelruimte weg te geven zonder zeker te weten hoe bijvoorbeeld kalkrijke duinvalleien zullen reageren op herstelmaatregelen. Na een uitgebreide beschrijving van het ecosysteem concludeert Grootjans dat "bij de PAS soms keuzes worden gemaakt om wel of niet habitats te beschermen of te herstellen, die niet gebaseerd zijn op de huidige stand van kennis. Dit komt vooral omdat de geschatte (vastgestelde!) Kritische Depositie Waarden berekend zijn vanuit een onjuist inzicht in het landschappelijk functioneren van een duinvallei. Een duinvallei wordt niet alleen door neerslag gevoed, en versnelde ontkalking heeft wel degelijk effect op de leeftijdsverwachting van een duinvalleivegetatie. Er valt dus nog wel wat te doen in het onderzoek naar Kritische Depositie Waarden. Ze kunnen nog niet worden vastgesteld. Ze kunnen nooit worden vastgesteld! Ze kunnen hooguit beter worden geschat. En zolang niet zeker is hoe het effect op een ecosysteem is, geldt het voorzorgprincipe."

Natuurherstel op Kootwijkerzand.



Kritisch

Ook een groot aantal lokale natuur- en milieurorganisaties schreven afgelopen najaar in een brief aan Natuurmonumenten dat de grote terreinbeheerders wel wat kritischer mogen zijn op de PAS. Zij menen dat de regelgeving rondom stikstof en natuur nu al nauwelijks worden nageleefd en er te veel onterechte vergunningen worden verleend voor de Natuurbeschermingswet. "Een ambitieuze aanpak van de natuurschade door stikstof staat (zeer) laag op de politieke agenda. U wordt verzocht het gesprek aan te gaan over de grote risico's van acceptatie van de PAS," aldus de briefschrijvers.

Woordvoerder Marlous van 't Pad Bosch van Natuurmonumenten kent de brief en volgens haar heeft Natuurmonumenten hierover een genuanceerd standpunt: "Wij zijn zeer verontrust over stikstofvervuiling in de natuur. De PAS is een bestuurlijk middel om de stikstofvervuiling terug te dringen. Centrale gedachte is dat de stikstofuitstoot stapsgewijs teruggedrongen wordt en dat er geïnvesteerd wordt in herstelbeheer. In de praktijk worstelen beleidsmakers, agrariërs en natuurorganisaties al lange tijd met de invulling van de PAS. Natuurorganisaties eisen garanties voor een effectieve aanpak van stikstof. Boeren willen harde toezeggingen voor ontwikkelruimte. Of de

PAS daadwerkelijk gaat opleveren wat we ervan verwachten, is de vraag. Als partij die samenwerking in het landelijk gebied als handelsmerk voert, geeft Natuurmonumenten de overheid en de landbouw het voordeel van de twijfel. Vooruitgang bereik je door samenwerking en niet door je eindeloos in te graven in een loopgraaf. Natuurmonumenten wil dus niet eindeloos procederen. We zoeken naar draagvlak door praktische en concrete oplossingen. We willen dat de klok niet teruggezet wordt. Stikstofuitstoot speelt niet alleen in de landbouw maar ook elders, zoals in de industrie en de Rotterdamse haven. Ons primaire doel is dat de groei aan stikstofuitstoot beteugeld wordt. Voor de PAS is het van belang om zo snel mogelijk van start te gaan met de uitvoering. Vervolgens zullen we de resultaten op de voet volgen - en zo nodig aan de bel trekken als het tegenvalt. Minder stikstofvervuiling blijft ons doel. Natuurmonumenten zal zich roeren, mocht de depositie de komende jaren niet afnemen."

'Verplicht'

De rijksoverheid heeft jaarlijks 78 miljoen euro beschikbaar gesteld voor herstelmaatregelen. Dit geld was een onderdeel van het natuurakkoord uit 2013 dat rijk en provincies sloten. Naar gelang het aantal stikstofgevoelige natuurgebieden is het

Bijzonder is wel dat de provincies op basis van de beheerplannen bepalen welke herstelmaatregelen de terreinbeheerders moeten nemen.

geld verdeeld over de provincies. Die moeten het vervolgens gaan uitgeven voor specifieke Natura 2000-gebieden. Zij zullen zich daarbij laten leiden door de Natura 2000-beheerplannen en de daarin opgenomen PAS-analyse. Deze twee documenten, in de praktijk vaak in elkaar geïntegreerd, geven aan welke problemen er in een gebied spelen en welke maatregelen er nodig zijn om de effecten van de stikstofdepositie of de verdroging terug te dringen. De provincies gaan met de betreffende terreinbeheerders bekijken welke maatregelen er genomen zullen gaan worden. Staatssecretaris Dijkzema van Economische Zaken en de provincies zijn het eens over de uitwerking van de PAS. Sinds 10 januari 2015 liggen het ontwerp Programma Aanpak Stikstof, de milieueffectrapportage en de gebiedsanalyses voor elk Natura 2000-gebied ter inzage. Daarin staat welke natuur er beschermd moet worden maar ook welke PAS-maatregelen er nodig zijn om ontwikkelruimte uit te kunnen geven aan bijvoorbeeld verkeer, landbouw of industrie. Belanghebbenden kunnen tijdens de ter inzage periode reageren op deze documenten. Als de PAS is vastgesteld kunnen de herstelmaatregelen worden uitgevoerd en kunnen veehouders weer vergunningen voor uitbreiding of verplaatsingen worden verleend. Bijzonder is wel dat de provincies op basis van de beheerplannen bepalen welke herstelmaatregelen de terreinbeheerders moeten nemen. Op basis daarvan immers besluit de provincie om ontwikkelruimte uit te geven aan landbouw, verkeer of industrie. De herstelmaatregelen kan de provincie dus min of meer verplicht opleggen.

Monitoring

Tot op het laatste moment is er gediscussieerd over de monitoring. Iedereen onderschrijft dat goed in de gaten moet worden gehouden of de natuur zich wel echt herstelt. En zo niet, dan moet het beleid van de ontwikkelingsruimte worden aangepast. Alle partijen vinden het belangrijk om zowel de ontwikkeling van de economie - en daarmee de uitstoot van stikstof - als die van de natuur te kunnen volgen. "Aan de hand van die monitoring kunnen de ontwikkelingen tijdig worden bijgestuurd wanneer blijkt dat de stikstofdepositie in werkelijkheid minder snel daalt, of dat de natuur zich niet herstelt zoals was voorzien (of: zoals was gehoopt?)," zo staat te lezen op de site van de provincies die de PAS moeten gaan uitvoeren.

De tijd zal leren wie er in dat geval de stekker uit de PAS durft te trekken.<

redactie@vakbladnbl.nl



foto Hans van den Bos, Bosbeeld