

Uitgifte Vergunningen natuurbeschermingswet is een loterij

Staatsgeheimen over het natuurbeleid

Beleidsmakers en onderzoekers klemmen de kaken stijf op elkaar als V-focus vragen stelt over de betrouwbaarheid van het huidige natuurbeleid. Wagenings onderzoek naar antwoorden wordt achtergehouden door de overheid. Het betreft vertrouwelijke informatie. Niemand mag controleren of het beleid klopt. Ondertussen betalen wij wel de hoofdprijs voor ons natuurbeleid en hebben deskundigen twijfels over de effectiviteit ervan.

Geesje Rotgers

om te kijken of wij met het beleid op de goede weg zijn, maar de onderzoeksresultaten blijven geheim." Namens de NMV zit Logtenberg met de overheid om tafel om invulling te geven aan de natuur- en ammoniakregelgeving. De geheimhouding van informatie frustrereert de NMV. "Wij hebben de informatie al eens moeten afdwingen door naar de Nationale Ombudsman te stappen." Net als Marion Logtenberg, komt ook V-focus meteen in een laag mist terecht, als de redactie wil weten hoe betrouwbaar AAgro-Stacks is. Dit rekenmodel is een van de belangrijkste peilers onder het ammoniakbeleid en rekt uit of het veebedrijf niet te veel ammoniak 'vernevelt' over natuurgebieden in de buurt. Dit door de overheid voorgeschreven model wordt alom gebruikt door provincies en gemeenten. In de praktijk wordt het model als uiterst betrouwbaar gezien. "Als de uitkomst van de berekening 0,01 mol te hoog uitpakt, krijgt de veehouder geen Natuurbeschermingswetvergunning van de provincie", ervaart Nico Gerrits, adviseur bij INCAconsult. Gertjan Monteny van Monteny Milieu Advies deelt die ervaring. "Ondernemers zagen hun aanvraag vanwege een miniem verschil niet vergund." En blijft de uitkomst net onder de grenswaarde, dan is een vergunning in sommige provincies niet nodig.

Milieubeweging MOB vocht de betrouwbaarheid van AAgro-Stacks al meerdere malen aan bij de Raad van State, maar ving bot (uitspraken 21 juli 2010, 2 februari 2011). De Raad zag geen aanleiding om te twifelen aan AAgro-Stacks: het model is immers ontwikkeld in opdracht van het ministerie van EL&I en gebouwd door de deskundige instituten Wageningen UR en Kema, zo redeneerde de Raad.

Het ministerie van EL&I liet zelfs door Wageningen UR een rapport samenstellen over de bouw, werking en betrouwbaarheid van het model. Daarin is onder meer onderzocht in hoeverre de berekende waarden overeenstemmen met metingen in het veld. Helaas, het rapport 'AAgro-Stacks, modelbeschrijving, achtergronden en vergelijking' (2007) blijkt verdwenen. "Niet meer beschikbaar", luidt de officiële verklaring van Wageningen UR. Het ministerie van EL&I houdt het op een conceptstuk dat geen status heeft en daarom ook niet opvraagbaar is. Dat is merkwaardig. Wij hebben hier te maken met een rekenmodel dat door alle overheden gebruikt wordt voor de vergunningverlening en niemand mag weten hoe het model in elkaar steekt.

Rapport moet geheim blijven

We vinden het verdwenen rapport terug in de literatuurlijsten van de EU (Nitrogen Deposition and Natura) en Wageningen UR (bibliotheek;

onderzoek naar geurbelasting varkensstallen - 2010). Er wordt door beide instanties aan gerefereerd en er is vervolgonderzoek op gebaseerd. Het is dus helemaal geen statusloos concept, zoals het ministerie ons wil laten geloven. Het is vertrouwelijk, aldus de WUR-auteurs van het onderzoek naar de geurbelasting. In wetenschappelijk vervolgonderzoek vinden we de reden daarvan: 'AAgro-Stacks versie 1.0 geeft een te grote afwijkende schatting. Aanbevolen wordt het model te verbeteren'. De bouwers van het simulatiemodel waren zich bewust van die tekortkoming en waren al aan de slag gegaan met de veel betere versie 2.0. Het ministerie van EL&I had echter haast met de invoering van AAgro-Stacks en besloot niet te wachten op het verbeterde model, maar versie 1.0 voor de vergunningverlening in te voeren. En het rapport over de modelbeschrijving? Dat werd diep weggestopt in de la. Bovenstaande wordt bevestigd door de inmiddels gepensioneerde WUR-wetenschapper Peter Hofschreuder. Hij is een van de auteurs van het verdwenen rapport. Hofschreuder betreurt het dat het ministerie de rapporten met achtergronden over AAgro-Stacks en de testresultaten nooit openbaar heeft willen maken, maar nog meer betreurt hij het dat versie 2.0 nooit werd ingevoerd. "Versie 2.0 zou binnen een maand beschikbaar zijn geweest", laat hij weten. Hofschreuder en zijn team hadden die verbeterde versie al getest, en met een foutmarge van 20 à 30 procent functioneerde die versie opmerkelijk goed. Maar zo lang wilde het ministerie dus niet wachten. Dat de foutmarge van versie 1.0 heel veel hoger ligt, en de wetenschap die versie ongeschikt achtte voor gebruik in de praktijk, werd voor lief genomen. AAgro-Stacks versie 1.0 maakt gebruik van de OPS-module van het RIVM. Volgens opgave van het RIVM kent deze module voor de bepaling van de jaarlijkse depositie van ammoniak op lokale schaal een foutmarge van 95 procent.

Wij leggen onze bevindingen voor aan het ministerie van EL&I. Dat trekt een rookgordijn op door ons te voorzien van veel ingewikkelde en voor dit artikel weinig relevante informatie. Er wordt niet ingegaan op onze bevindingen en vragen. V-focus is inmiddels een juridische procedure gestart om de verdwenen informatie alsnog boven tafel te krijgen.

Rapport over natuurwaarden ook al weg

Nico Gerrits van INCAconsult is alle geheimzinnigheid over de informatie binnen het Natura 2000-dossier meer dan zat. Gerrits is goed thuis in de Europese natuurwetgeving en staat ondernemingen en overheden bij in juridische procedures op dit terrein. Voor een procedure had hij het Alterra-rapport over de kritische depositie-

Dit is wat we hebben, daar moeten jullie het mee doen.' Dit antwoord krijgen wij geregeld van het ministerie, maar concrete cijfers over het ammoniakbeleid krijgen wij niet", vertelt Marion Logtenberg, melkveehouder en bestuurslid van de Nederlandse Melkveehouders Vakbond (NMV). "Wij weten bijvoorbeeld dat er veldonderzoeken plaatsvonden

waarden van habitattypen nodig. "Dit bleek een vertrouwelijk rapport te zijn. Dat is absurd als je bedenkt dat de kritische depositiewaarde (hoeveel ammoniak een natuurgebied maximaal aankan) eveneens een belangrijke peiler is onder de vergunningverlening. Via een juridische procedure is het me gelukt het openbaar te laten maken", zegt Gerrits. De reden van de geheimhouding werd hem snel duidelijk. "In dit rapport concludeert Alterra-onderzoeker Han van Dobben dat aan de opgegeven waarden geen praktische betekenis gehecht mag worden. De foutmarges zijn namelijk te groot, minstens net zo groot als de berekende waarden."

Vervolgens heeft Alterra op verzoek van het ministerie van EL&I een nieuwe lijst met kriti-

sche depositiewaarden opgeleverd, deze keer zonder de foutmarges te vermelden. De opdrachtgever wil geen onzekerheden bij de waarden vermeld zien, aangezien juristen daarmee niet kunnen werken.

Han van Dobben, wetenschapper bij het team ecologische modellen en monitoring van Alterra, onderdeel van Wageningen UR, is terughoudend als hem gevraagd wordt naar de exacte foutmarges. Hij bevestigt dat er sprake is van 'grote onzekerheden'. "Maar deze modellen zijn het beste wat we op dit moment hebben. Daarom werken de overheden ermee."

NB-wetvergunning is loterij

Met dergelijke grote foutmarges (zowel AAgro-

Stacks als kritische depositiewaarden van natuurgebieden) kunnen we stellen dat de afgifte van NB-wetvergunningen veel weg heeft van een loterij. De berekende waarde kan, voor zover V-focus heeft kunnen nagaan, wel 70 tot 100 procent afwijken van de werkelijke waarde bij een veldmeting. Volgens Peter Hofschreuder is het doen van depositiemetingen in het veld geen optie. "Die metingen zijn zeer kostbaar." Om het betaalbaar te houden, moet er met rekenmodellen worden gewerkt die de werkelijkheid zo goed mogelijk benaderen. Rekenmodellen met dergelijke grote foutmarges doen echter geen recht aan ondernemers die investeren in milieusporende innovaties én dragen niet bij aan het behoud van onze natuurgebieden. De wetenschappers achter

Investeren in innovatie kostbaar en tijdrovend

Voor het terugbrengen van de hoeveelheid ammoniak in de lucht zijn emissiearme technieken in veestallen hard nodig. Maar het bedrijfsleven voelt er te weinig voor om die te ontwikkelen. "De procedures en controles zijn ingewikkeld, langdurig en kostbaar. Bovendien verandert het beleid snel", aldus een medewerker van het innovatieve Concretit dat emissiearme stalvloeren op de markt brengt. "Bij nieuwe innovaties beland je in de proefstalfase. De techniek moet dan getest worden in vier stallen en de toetsingskosten bedragen zo'n 160.000 euro (voor alleen ammoniak). Bovendien moet de stal voor honderd procent bezet zijn, wat in de praktijk zelden het geval is. De metingen moeten vervolgens binnen drie jaar worden uitgevoerd. Veel bedrijven durven daar haast niet aan te beginnen, aangezien de regelgeving er over één of twee jaar heel anders uit kan zien. Je kunt er haast niet op investeren." Ook als het gaat om afgeleide vloeren (een variant op een eerder goedgekeurde vloer), waarvoor geen metingen zijn vereist, duurt de procedure lang. Al gauw anderhalf jaar, is de ervaring van Concretit. Ook andere innovatieve bedrijven, zoals Inno+ en het Varkens Innovatiecentrum Sterksel, spreken van een te tijdrovend en te dure procedure die innovatie belemmert.

"Het ontbreekt Nederland aan een onderzoeksfaciliteit voor het doen van emissiemetingen", verklaart Gertjan Monteny het grote probleem van dit moment. Monteny was voorheen wetenschapper bij Wageningen Universiteit en runt tegenwoordig Monteny Milieu Advies. Daarom moeten bedrijven die emissiearme technieken op de markt willen brengen, zelf zorgen voor onderzoeksfaciliteiten, in de vorm van vier proefstallen. Aangezien de metingen zeer kennisintensief en complex zijn, is Wageningen Universiteit momenteel de enige die deze metingen kan verrichten. Wageningen UR heeft dus ongewild een monopoliepositie en geen concurrentie. Daardoor is een bedrijf nu minimaal drie tot vier jaar en 250.000 euro aan toetsingskosten kwijt (ammoniak 160.000 euro en 90.000 euro voor aanvullend onderzoek naar geur, methaan en fijnstof) om een systeem op de markt te krijgen. Volgens Monteny moeten er snel concurrerende toetsingsinstanties komen, zodat innovaties sneller en goedkoper doorgemeten kunnen worden. Monteny, die gespecialiseerd is in milieuvraagstukken, wil nog dit jaar samen met melkveehouder Anton Stokman en voormalig proef-

bedrijfsleider Frans Ettema een eigen onderzoeksaccommodatie voor emissiemetingen inrichten, zodat stalsystemen sneller en goedkoper getest kunnen worden.



AMMONIAKMETING UITZONDERLIJK KENNISINTENSIEF

Het meten van stalemissies is wetenschappelijk gezien zó moeilijk en complex, dat alleen Wageningen UR over voldoende kennis beschikt om dit uit te kunnen voeren. Wageningen UR heeft dus (ongewild) een monopoliepositie.

Foto: GR

de 'verdwenen rapporten' trokken die conclusie al eerder, maar hun onderzoeken werden een staatsgeheim.

Beleid duur en weinig effectief

Gaan wij met dit beleid onze Europese natuurdoelen halen? De uitvoering van het Europese Natuurbeleid is niet goedkoop. Uit cijfers van het Europese instituut voor Environmental Policy blijkt dat de Nederlandse overheid hiervoor jaarlijks 280 euro uittrekt per hectare natuurgebied (2010). Dit is flink meer dan de andere lidstaten. Duitsland zit bijvoorbeeld op 107 euro, Frankrijk op 39 euro, Groot-Brittannië op 35 euro en Denemarken op 24 euro. Is dat geld het waard? Han van Dobben van Alterra wil niet ingaan op de

effectiviteit van het beleid. Wel wil hij kwijt bezorgd te zijn over het ammoniakgehalte in de Nederlandse lucht. Die is de laatste tien jaar nagenoeg niet meer gedaald en neemt de laatste tijd eerder weer iets toe. "Wij zitten nog heel ver af van de ideale situatie." Ook Frits van der Schans van het Centrum voor Landbouw en Milieu is niet tevreden over de voortgang. "Er moet nog een grote stap worden gezet. Het is dus hartstikke belangrijk dat er vaart komt in de verlaging van de ammoniakemissie en de ingebruikname van emissiearme stallen."

Volgens het Planbureau voor de Leefomgeving is Nederland een van de weinige landen binnen de EU die zijn ammoniakemissieplafond voor 2010 niet heeft gehaald. (De exacte cijfers komen in

2012 beschikbaar). Dit zou met name het gevolg zijn van het uitstel dat varkens- en pluimveehouders kregen om hun stallen emissiearm te maken, aldus deze rijksdienst die als taak heeft het landelijke milieubeleid te evalueren. Het ministerie van EL&I ten slotte is optimistisch en wijst ons op Aeries waar nu volop aan wordt gebouwd. De verwachtingen van dit gloednieuwe rekenmodel voor de Natuurbeschermingswetvergunningen met juridisch toetsingskader zijn hoog. Dit najaar wordt het nieuwe vergunningenpakket ingevoerd. Daarmee zal AAgro-Stacks voor goed van het toneel verdwijnen.

Gevolgen van ammoniak voor de natuur staan niet onomstotelijk vast

Ruim 90 procent van de ammoniak in de lucht en in het milieu is afkomstig uit de veehouderij. In hoeverre is de schade aan de natuur het gevolg van deze ammoniakuitstoot van veebedrijven? Wij leggen die vraag voor aan bosecoloog en wetenschapper Klaas van Dort van Forestfun Ecologisch Advies. "Het feit dat er veel onenigheid is over de omvang van de schade die ammoniak aanricht aan de natuur, maakt duidelijk dat er verschillende belangen zijn. En tevens dat die vraag niet simpel te beantwoorden is." Van Dort is onder meer betrokken bij het onderzoek naar de vegetaties in de Natura 2000-gebieden. "Als ik kijk naar hoe vegetaties veranderen, durf ik wel te stellen dat er in de natuurgebieden in de afgelopen tien jaar verschillende soorten zijn verdwenen. En daar zijn braam en brandnetel voor teruggekomen. Dit zijn bedroevende veranderingen." Maar is die schade door ammoniak veroorzaakt? Van Dort: "Dat ammoniak schadelijk is voor de natuur, daar ben ik van overtuigd. Aangezien veel schadelijke stoffen tien jaar geleden al uit de lucht zijn verdwenen – ammoniak hoort daar niet bij – neem ik aan dat ammoniak een substantieel aandeel heeft in het verdwijnen van soorten in de laatste jaren. Onomstotelijk vast staat dat niet. Naast ammoniak speelt ook de verdroging waarschijnlijk een belangrijke rol. Er is veel water aan de grond onttrokken voor de humane drinkwaterwinning en beregning door agrariërs." Over het herstel van de natuur is Van Dort zeer somber. Het duurt zeker decennia voordat de schadelijke stoffen die

zich in de natuur hebben opgehoopt, verdwenen zullen zijn. En plantensoorten die weg zijn gevallen, blijven weg. Planten zijn namelijk niet in staat om zich zelf te verplaatsen naar nieuwe gebieden, zoals sommigen veronderstellen."



KLAAS VAN DORT, BOSECOLOOG

"Dat ammoniak schadelijk is voor de natuur, daarvan ben ik overtuigd."

Foto: Geesje Rotgers