



INWERKINGTREDING PAS

GAAT HET WAT WORDEN?

De knellende stikstofproblematiek gaat, als alles volgens plan verloopt, opgelost worden met de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). De inwerkingtreding van de PAS is al een aantal keren uitgesteld, maar na vier jaar sleutelen gaat het begin 2014 dan echt gebeuren. Nieuwe wetgeving, nieuw instrumentarium en nieuwe geldstromen zullen een uitweg gaan bieden uit de huidige stikstofimpasse. Economie en ecologie door één deur, of zo iets. Uiteraard zijn er nog vele vraagtekens rondom dit inhoudelijk en juridisch uiterst omvangrijke en gewaagde project. De PAS is niet voor niets al eens aangeduid als de 'Himalaya van het natuurbeschermingsrecht: tot grotere hoogte kan de moeilijkheidsgraad niet meer stijgen' (drs. H.E. Woldendorp, 2012). In dit artikel wordt die moeilijkheidsgraad nader gefileerd.

Eric van der Aa

De Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) beoogt de stikstofdepositie op Natura 2000 te doen dalen door brongerichte maatregelen en tegelijkertijd een deel van deze daling weer toe te kennen als ontwikkelingsruimte voor economische ontwikkelingen. Deze ontwikkelingsruimte is geheel gebaseerd op verwachte depositiedalingen. Er is echter geen enkele garantie dat deze daling ook daadwerkelijk zal plaatsvinden. Zo stagneren de agrarische stikstofemissies al sinds 2005 op een veel te hoog niveau (PBL, 2012), en met het beëindigen van de melkquotering in 2015 en het gelijktijdig afschaffen van varkens- en pluimveerechten is een forse groei van de veehouderij aannemelijk. Bestaande milieuvergunningen van varkens- en kippenstallen bieden immers ruimte voor 50 procent meer dieren dan nu het geval is, en ook de planologische ruimte op bestaande agrarische bouwpercelen is veelal aanzienlijk. Voor melkveehouders laten bestaande milieuvergunningen zelfs een verdubbeling van het aantal koeien toe, en juist in deze sector met openstalsystemen zijn technische emissiebeperkende maatregelen nauwelijks voorhanden. Recent is becijferd dat door al deze factoren, de emissies van ammoniak en geur uit stallen landelijk met 50 procent kunnen toenemen (Arcadis, 2013).

Vasthouden aan verwachtingen

Voorstanders van de PAS zullen zeggen dat een dergelijk scenario nooit werkelijkheid zal worden, omdat de PAS garandeert “(...) dat de beschikbare ontwikkelingsruimte niet wordt overschreden”. Hier zit een cruciale cirkelredenering in verscholen; die ontwikkelingsruimte is immers gebaseerd op een verwachte daling van emissies die allerminst zeker is. Waar zo’n cirkelredenering toe kan leiden, werd recent zichtbaar in de provincie Drenthe. De afgelopen jaren hebben veel Drentse veehouderijbedrijven, in het kader van de Natuurbeschermingswet, een vergunning gekregen voor de uitbreiding van hun bedrijf. De vergunningen zijn verleend op basis van een provinciale beleidsregel, gebaseerd op het Groenmanifest, een set van afspraken tussen de Drentse landbouw- en natuurorganisaties. Eén van de hoofdafspraken van dit beleid en het Groenmanifest is een verlaging van de ammoniakuitstoot. De provincie blijkt nu zo veel vergunningen te hebben verleend, dat de ammoniakuitstoot waarschijnlijk is toegenomen. De

mogelijke toename van deze uitstoot noodzaakt de provincie om op dit moment de vergunningverlening stil te leggen.

Wat er in Drenthe is voorgevallen, zal met de PAS op landelijke schaal gebeuren. Er wordt (veel) meer ontwikkelingsruimte toebedeeld dan er daadwerkelijk gecreëerd zal worden door brongerichte maatregelen, waardoor de verwachte daling van de achtergronddepositie niet uitkomt, integendeel.

De onbetrouwbaarheid van de modellen wordt verder vergroot door bijvoorbeeld de aannames over het gebruik van luchtwassers, emissiearme bemestingstechnieken et cetera. Zo wees onderzoek in 2010 betreffende het gebruik van luchtwassers in veestallen in de provincie Noord-Brabant, uit dat dit gebruik ver achterbleef bij de verplichtingen. Staatssecretaris Joop Atsma van Infrastructuur & Milieu sprak in dat kader destijds over “een groot toezicht- en naleeftekort bij luchtwassers binnen de intensieve veehouderij” (als een CDA-bewindspersoon kritiek uit op de agrarische sector, is er echt stront aan de knikker). Vanwege dit achterblijven moeten nieuwe luchtwassers sinds 1 januari 2013 elektronisch gemonitord worden en geldt voor bestaande luchtwassers een overgangstermijn van drie jaar. Tot 1 januari 2016 is er dus nog steeds sprake van een groot toezicht- en naleeftekort bij luchtwassers binnen een groot deel van de intensieve veehouderij. Het rekeninstrument AERIUS voorspelt tot die datum ondertussen vooralsnog een depositiedaling, uitgaande van adequaat gebruik van luchtwassers. Op basis van die daling wordt alvast ontwikkelingsruimte uitgedeeld.

Ook bij het toepassen van emissiearme bemestingstechnieken vinden overtredingen plaats. Zo bleek uit onderzoek van de Algemene Inspectiedienst in 2008, dat op grasland in 11 procent en op bouwland in 5 procent van de controles de voorschriften overtreden zijn (PBL, 2009). Indien dit gebeurt op korte afstand van Natura 2000, kan de werkelijke depositie sterk afwijken van de modellen. AERIUS maakt dat prachtig zichtbaar.

Conclusie: het vasthouden aan een systeem dat is gebaseerd op verwachtingen, maakt de PAS inhoudelijk onverdedigbaar en juridisch uiterst kwetsbaar. Ongetwijfeld zullen snel na introductie van de PAS meerdere Nb-wetvergunningen (of het ontbreken daarvan) die op basis van de PAS zijn verleend, worden aangevochten bij de rechter. De kans op vernietiging van deze vergunningen is reëel. Kort na de introductie van de PAS zal het hele systeem dan weer moeten worden ingetrokken en herzien. De PAS wacht daarmee eenzelfde toekomst als bijvoorbeeld het recent vernietigde ‘Beleidskader Stikstof en Natura 2000 Overijssel’, de ‘Beleidsregels Stikstof en Natura 2000 Gelderland’ of, langer geleden, het ‘Toetsingskader ammoniak rondom Natura 2000-gebieden’ uit 2006. Ook deze instrumenten boden ontwikkelingsruimte op basis van verwachtingen. En ook in deze gevallen werden Europeesrechtelijke verplichtingen ondergeschikt geacht aan

DE AUTEUR

Eric van der Aa (010 4130620, eric.vanderaa@rho.nl) is werkzaam bij Rho adviseurs Rotterdam. Hij is tevens redacteur van *Toets*.



landelijke, politieke (lees: agrarische) wensen. De hardnekkige denkfout dat je Natura 2000 kunt beschermen met verwachtingen (en dat de rechter dat goedkeurt) is kennelijk onuitroeibaar op verschillende overheidsniveaus.

Afstemming tussen overheden

Een grote onduidelijkheid betreft verder de prioritering bij de toedeling van ontwikkelingsruimte. Ervan uitgaande dat de vraag veelal groter zal zijn dan het aanbod, dient zich de vraag aan wie voorrang krijgt. Gaan rijksprojecten boven provinciale projecten? En krijgen die laatste weer voorrang op gemeentelijke projecten? Voor zover bekend is er nog niets geregeld op dit vlak. En dat betreft alleen nog maar de binnenlandse afstemming tussen overheden. Inmiddels heeft ook de Vlaamse deelregering laten blijken dat ze de PAS-perikelen nauwlettend gadeslaat. Het Agentschap voor Natuur en Bos van de Vlaamse overheid heeft een zienswijze ingediend op de Notitie Reikwijdte en Detailniveau, die ten behoeve van de plan-MER voor de PAS is opgesteld. Daarin vraagt zij onder meer hoe zal worden vermeden dat de ontwikkelruimte zo wordt geconfigureerd dat “Nederlandse activiteiten extra mogelijkheden krijgen, terwijl ontwikkelingen aan Vlaamse zijde per definitie als significant negatief worden be-

oordeeld. Zal een billijk deel van de ontwikkelruimte worden voorbehouden voor de Vlaamse bedrijven?” Het ministerie van Economische Zaken komt niet verder dan het antwoord dat hierover nog nadere afspraken worden gemaakt met de Vlaamse overheid en dat er wordt gewerkt aan een handelswijze voor buitenlandse gebieden.

Modelleren of meten?

De grote onzekerheden in de modellen pleiten ervoor om deze te ijken door continue metingen van de daadwerkelijke depositie in elk stikstofgevoelig Natura 2000-gebied. Dat is zeker voor ammoniak niet eenvoudig en niet goedkoop, maar is wel veel betrouwbaarder dan de huidige modeluitkomsten. Aangezien het probleem van stikstofdepositie op Natura 2000 reeds sinds 2007¹ bekend mag worden geacht, is het vreemd dat men sinds die tijd niet veel intensiever bezig is geweest met het ontwikkelen van een methode voor betrouwbare depositiemetingen in het veld. In dat geval hadden we nu waarschijnlijk betrouwbare gegevens over de achtergronddepositie per Natura 2000-gebied en konden we vanaf de start van de PAS ook nauwkeurig monitoren; veel nauwkeuriger dan het huidige gegochel met modellen met een onzekerheid van 70 procent. De gemeten waarden zouden juridisch ook niet of nauwelijks aanvechtbaar zijn, dit in tegenstel-

¹ In Alterra-rapport 1490 uit 2007 werd de aard en de omvang van het depositieprobleem per Natura 2000-gebied al haarfijn uit de doeken gedaan.



ling tot het wiskundige depositiemodel waar we het nu mee moeten doen. Alleen indien daadwerkelijk in het veld een depositiedaling wordt gemeten over een langere periode, is bewezen dat er sprake is van een verbeterde situatie en kan een deel van die daling worden uitgedeeld als ontwikkelingsruimte. Dat is de enige inhoudelijk en juridisch correcte wijze om de met Europa overeengekomen gunstige staat van instandhouding van Natura 2000 tot stand te brengen.

De commissie voor de milieueffectrapportage heeft in haar advies op de PAS van juli 2012 ook al aangegeven dat het (Europeesrechtelijk) correcter is om ontwikkelingsruimte uitdelen bij voldoende zekerheid over het behalen van de Natura 2000-doelen, al dan niet als gevolg van depositiedaling. Het tegenargument dat daarmee de Nederlandse economie nog jaren op slot gaat, snijdt geen hout. Saldering met op te heffen bestaande stikstofemissies is een bruikbare tussenoplossing en raakt juridisch steeds verder uitgekristalliseerd. In dat licht is het zeer onverstandig om de huidige in artikel 19kd Nb opgenomen mogelijkheid van saldering expliciet uit te sluiten, evenals de mogelijkheid van saldering via provinciale depositiebanken. Daardoor worden ondernemers volledig afhankelijk gesteld van een juridisch houdbare PAS; de salderingsroute bestaat immers niet meer. Gelet daarop zou de wetgever er verstandig aan doen de mogelijkheid van saldering in het wetsvoorstel te behouden en dus het voorgesteld artikel 19km, derde en vierde lid, uit het wetsvoorstel te verwijderen.

Laagdrempelige rekentool

Met het imploderen van de PAS zullen hopelijk niet alle bijbehorende onderdelen tegelijkertijd worden opgeheven, want er zitten ook enkele aantrekkelijke elementen in het systeem. Het rekeninstrument AERIUS is één van de pijlers van de PAS. AERIUS rekent de emissie van stikstof uit velerlei bronnen door naar depositie op Natura 2000-gebieden. De resultaten worden zichtbaar gemaakt per hexagoon van 1 hectare, een heel behoorlijk detailniveau. Het instrument kan omgaan met economische activiteiten op alle schaalniveaus, variërend van individuele agrarische bedrijven tot grote industriële complexen. Als de PAS in werking treedt, is de toepassing van AERIUS bij de toetsing aan de Nb-wet wettelijk voorgeschreven. Dit waarborgt dat de effecten van nieuwe economische activiteiten landelijk op een vergelijkbare wijze worden berekend. Deze openbaar toegankelijke en laagdrempelige rekentool komt in de plaats van veel complexere instrumenten als AAgro-Stacks, Pluim Snelweg en OPS. Met AERIUS Register wordt het huishoudboekje van de ontwikkelingsruimte bijgehouden. Bevoegde gezagen houden dan in Register bij hoeveel ontwikkelingsruimte is toegekend en gereserveerd.

Ervan uitgaande dat het systeem bestand is tegen hackers (de economische belangen zijn immers groot) komt hiermee een veelbelovend instrument beschikbaar, om overal op dezelfde manier de ontwikkeling van de stikstofdepositie per project te berekenen. De door AERIUS berekende achtergronddeposities en de trends daarin zijn weliswaar onbetrouwbaar vanwege de irreële verwachtingen die er aan ten grondslag liggen, maar per project kan het model wel redelijk betrouwbare depositie-effecten leveren.

Impuls voor herstelbeheer

Tegelijk met het uitdelen van virtuele ontwikkelingsruimte komt ook veel geld beschikbaar voor het uitvoeren van herstelstrategieën voor stikstofgevoelige natuur. Deze herstelstrategieën zijn een voorwaarde voor het uitgeven van ontwikkelingsruimte. In het kader van de PAS zijn 55 habitattypen vastgesteld die in veel gebieden gebukt gaan onder de te hoge uitstoot van stikstof, en nog eens veertien afzonderlijke diersoorten uit de Vogel- en Habitatrichtlijn. Het bevoegd gezag garandeert de financiering en de uitvoering van deze herstelmaatregelen.

Bij al het slechte nieuws over bezuinigingen op natuurbeleid is er dus één lichtpuntje; de optimalisering van het terreinbeheer in stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden wordt gegarandeerd door de provincies, en het succes van de herstelstrategieën is sterk bepalend voor het slagen van de PAS. Vooralsnog wordt hiervoor in de begroting van het ministerie van EZ een bedrag van 20 miljoen euro genoemd. Dit is weliswaar een schijntje vergeleken met de geplande bezuinigingen van honderden miljoenen euro's op natuurbeleid, maar toch. Natuurbeschermingsorganisaties houden zich dan ook opvallend stil in de PAS-discussie die toch vooral over hun terreinen gaat. Ook daar zullen weinigen geloven dat de achtergronddepositie



zal dalen zoals gepland, maar elke depositiedaling is meegenomen en het extra geld voor terreinbeheer is erg aantrekkelijk. Ook is men in natuurbeschermingsland blij met de toegenomen aandacht voor hydrologische maatregelen in en rondom Natura 2000-gebieden. Die extra aandacht voor hydrologische maatregelen is meer dan terecht; verdroging is immers het kernprobleem van vele Nederlandse Natura 2000-gebieden. Verdroging leidt bovendien vaak indirect tot vermessing en verzuring. Denk in dit verband aan veenoxidatie, inlaat van nutriëntrijk water ter bestrijding van watertekorten, en het wegvallen van bufferende kwelstromen.

Bestrijding van verdroging binnen Natura 2000 vergt echter zeer vaak hydrologische ingrepen buiten Natura 2000 in vaak agrarisch gebied. Medewerking van de grondeigenaren aldaar is dan onmisbaar, doch de afgelopen decennia hebben laten zien dat deze sector niet wil meewerken aan vernatting van landbouwgronden. Grondverwerving is dan onvermijdelijk. Afgezien van de forse financiële middelen die dan nodig zijn, is in alle gevallen ook medewerking op vrijwillige basis onmisbaar. Onteigening voor natuurdoelen heeft in Nederland nog nooit plaatsgevonden (hoewel het juridische instrumentarium al decennialang voorhanden is) en er is geen enkel signaal dat men in het kader van de PAS wel bereid is dit instrument toe te passen. Echter nu zelfs de agrarische sector begint in te zien dat het saneren van agrarische enclaves binnen natuurgebieden veel hydrologische en stikstofvoordelen biedt, ontstaan nieuwe, onverwachte kansen. Zelfs het o-woord wordt in agrarische kringen soms gebruikt met betrekking tot dit soort situaties. Een doorbraak!

Grootschalige sanering

Al met al moet de PAS als een inhoudelijk, juridisch en bestuurlijk kaartenhuis worden beoordeeld. De oplossing van de stikstofproblematiek is nog lang niet bereikt. Wat in decennia is scheefgegroeid (de escalatie van de Nederlandse veehouderij en de daaruit voortkomende, reeds 40 jaar geleden voorspelde ecologische problemen), is niet in enkele jaren weer rechtgetrokken. Er is maar één echte oplossing: een grootschalige sanering van de Nederlandse veehouderij. Dit is uit het oogpunt van ecologie, economie en volksgezondheid een onvermijdelijke keuze. ■

BRONNEN

- Onderzoek uitbreidingsruimte veehouderij, Arcadis, 2013.
- Advies Programmatische Aanpak Stikstof (PAS), rapportnummer 2540-168, Commissie m.e.r., 2012.
- Oplegnotitie reikwijdte en detailniveau voor het plan-MER over de PAS, ministerie van EZ, 2013.
- Monitoringsplan Programmatische Aanpak Stikstof – op hoofdlijnen, Verbeek, C., e.a., 2012.
- 'Blunder in wetsvoorstel Programmatische Aanpak Stikstof', www.francadamen.com/natuurbescherming, 2013.
- Website, Planbureau voor de Leefomgeving.