

PLEIDOOI VOOR ALTERNATIEVE MAATREGELEN

DEPOSITIE IN PERSPECTIEF

Depositie van stikstofverbindingen in gevoelige Natura 2000-gebieden dreigt plannen voor wegen, bedrijventerreinen en andere ontwikkelingen te dwarsbomen. In de bestuurlijke commotie die daarover ontstaat, wordt voorbijgaan aan de slechte staat waarin veel van de betrokken natuurgebieden zich bevinden. Drie andere artikelen in dit nummer van Toets geven inzicht in de complexiteit van de problematiek op gebiedsniveau en op landelijk niveau. Dit artikel doet een poging de depositieperikelen in perspectief te plaatsen: wat levert het nu eigenlijk op? En waarop moeten we inzetten? Kan het leiden tot winst in een onvermoede richting?

Lex Runia en Luc Koks

In korte tijd is de problematiek van de stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden uitgegroeid tot 'hét probleem' bij plannen voor nieuwe wegen, bedrijventerreinen en woongebieden. In Natura 2000-gebieden waar de depositie in de huidige situatie groter is dan de zogenaamde kritische depositie van gevoelige habitats, moet elke extra mol stikstof worden opgevat als een mogelijke oorzaak van een significant effect op instandhoudingsdoelen.

De depositie van stikstof is één van de factoren die hebben geleid tot een voor kwetsbare natuur zeer ongunstige situatie. En hoewel daar op beleidsniveau al langer oog voor is – zie bijvoorbeeld rapporten van het Milieu- en Natuurplanbureau – trekt het nu pas echt de aandacht als gevolg van de relatie die, gedwongen door jurisprudentie, moet worden gelegd met ruimtelijke ontwikkelingen. De aandacht is dan overigens niet gericht op de slechte staat van de natuurgebieden, maar op de mogelijke belemmeringen voor nieuwe wegen of bedrijventerreinen.

Verkeer als lastpost

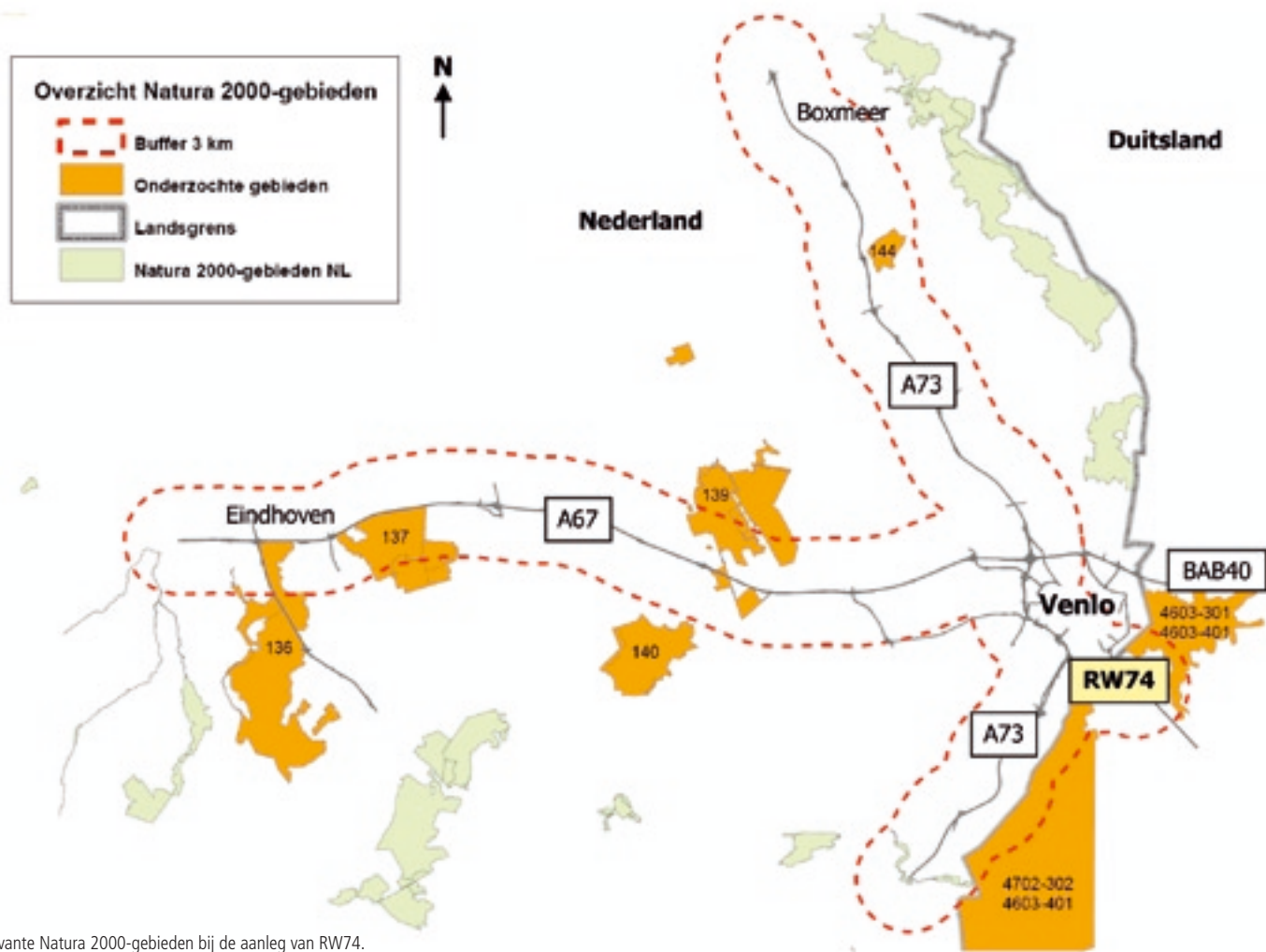
Doordat de emissie van stikstof uit verkeer lokaal een groot aandeel levert in de depositie, zijn de Natura 2000-gebieden gevoelig voor veranderingen in de hoeveelheid verkeer op nabijgelegen wegen. Verkeerseffecten kunnen zich voordoen tot op grote afstand van de feitelijke ingreep. De nieuwe Rijksweg 74 bij Venlo (waarop we verderop in dit artikel nader ingaan) leidt bijvoorbeeld tot verkeerseffecten bij Leenderheide bij Eindhoven en verder. Door regelgeving is inmiddels een wezenlijke verbetering ingezet in de richting van schonere verbrandingsmotoren en verlaging van de emissie

van NO_x . Deze verbetering zal volgens modelberekeningen de autonome groei van het autoverkeer qua emissiereductie overtreffen. De drijfveer hierachter is overigens niet zozeer de slechte staat van natuurgebieden, maar de overschrijding van de mensgerichte grenswaarden voor de luchtkwaliteit. Naar het zich laat aanzien zal de reductie van de emissie van NO_x – zie ook het artikel van Jaspers e.a. (pagina 6-11) – niet voldoende zijn om de depositie in de gevoelige gebieden terug te dringen tot onder de kritische depositiewaarde.

Vooraf in het zuidoostelijk en oostelijk deel van het land – met de fatale combinatie van verzuringsgevoelige Natura 2000-gebieden en hoge achtergrondwaarden voor de depositie – dreigt de toename van de depositie het aanleggen van bedrijventerrein of wegen onmogelijk te maken. In veel gevallen gaat het dan om gebieden waar de actuele depositie vele malen hoger is dan de zogenaamde kritische depositie, en waarbij de betrokken nieuwe activiteit slechts een zeer beperkte toename van de depositie zal veroorzaken. Een indicatie: het gaat om gebieden met habitats met een kritische depositiewaarde (veel) kleiner dan 1000 mol/ha-1/jaar-1, een actuele depositie

DE AUTEURS

Lex Runia (0162-487395, lex.runia@oranjewoud.nl) en Luc Koks (0162-487323, luc.koks@oranjewoud.nl) zijn respectievelijk senior adviseur m.e.r. en senior adviseur ecologie bij Ingenieursbureau Oranjewoud.



Figuur 1. Relevante Natura 2000-gebieden bij de aanleg van RW74.

meer dan 3000, en een toename als gevolg van het voornemen kleiner dan van ruwweg 25 direct langs, en 1-2 mol/ha-1/jaar-1 op grotere afstand van de weg. De totale bijdrage van verkeer (de 'autonome situatie') is direct langs de wegen overigens wel veel groter. Jurisprudentie maakt, ook bij een ogenschijnlijke verwaarloosbare toename van de depositie, maar één conclusie mogelijk, namelijk dat een significant effect niet kan worden uitgesloten.

De sterke onbalans tussen feitelijke depositie en de vanuit de natuurdoelstellingen maximale depositie leidt tot een onoplosbaar probleem. De langverwachte beheerplannen Natura 2000 spelen eveneens een rol, maar het kan nog enige jaren duren voordat daarover volledige helderheid bestaat. Het is bovendien de vraag of de hoge depositie dicht bij snelwegen daadwerkelijk wordt geïntegreerd in de doelen in het beheerplan.

Zoals ook beschreven in het artikel van Jaspers e.a. (pagina 6-11) moeten alle zeilen worden bijgezet om in deze gebieden in de buurt te komen van de kritische depositiewaarden.

Samenlopende ontwikkelingen

In het zuidoostelijk deel van Nederland liggen enkele grote Natura 2000-gebieden, die voor een groot deel bestaan uit natuurdoeltypen die zeer gevoelig zijn voor N-depositie. Deze gebieden krijgen te maken met de gevolgen van de ontwikkelingen in de regio Venlo. Provincie en gemeenten, ondersteund door het Rijk, werken aan de ontwikkeling van Greenport Venlo, in 2012 is er de Floriade en Rijksweg 74 (de bij Venlo ontbrekende schakel in het snelwegennet tussen Nederland en Duitsland) moet worden

aangelegd. Ontwikkelingen die deels los van elkaar staan, maar die allemaal effect hebben op de depositie van stikstof in de Natura 2000-gebieden in een ruime omgeving. In een vorig nummer van Toets is al gewezen op de Natura 2000-discussie in het kader van de procedures voor de Greenportlane, en inmiddels is de m.e.r.-procedure voor Trade Port Noord van start gegaan. De richtlijnen daarvoor vragen expliciet om het inzichtelijk maken van de effecten op de depositie.

In december 2009 is het ontwerp-tracébesluit (OTB) voor de aanleg van Rijksweg 74 gepubliceerd. Als onderdeel van het onderzoek voor het OTB is voor de relevante Natura 2000-gebieden per gebied een 'Toets Natuurbeschermingswet' uitgevoerd.

Rijksweg 74 vervangt bij Venlo de bestaande route voor grensoverschrijdend verkeer. De bestaande route maakt gebruik van het stedelijke 'onderliggende wegennet'. Uit de verkeersmodellen blijkt dat de nieuwe autosnelweg ertoe leidt dat de routes via de A67 en de A73, via de A74, naar de Duitse BAB61 een aantrekkelijk alternatief zijn voor bestaande routes naar Duitsland. Het gevolg daarvan is dat na de aanleg van RW74 de verkeersbelasting op de A67 (tussen Eindhoven en Venlo) en A73 (ten noorden van Venlo) toeneemt en op andere snelwegen (zoals de A2 ten zuiden van Eindhoven) afneemt. Dat maakt het noodzakelijk om de effecten op de N-depositie in een aantal, ook op grotere afstand langs deze snelwegen gelegen, Natura 2000-gebieden te onderzoeken. In de bij het OTB gevoegde natuurtoetsen is daarvan per Natura 2000-gebied verslag gedaan. In deze natuurtoetsen wordt de depositie van verkeer (met en zonder het effect van de aanleg van RW74, tot het jaar 2020) vergeleken met de referentiesituatie in 2010. Daar-



Figuur 2. De doorwerking van de aanleg van RW74 op andere snelwegen.

door ontstaat inzicht in de trends in de tijd en het relatieve belang van het effect van RW74. De algemene conclusies in deze natuurtoetsen – het verkeer levert een belangrijke bijdrage aan de depositie in de directe omgeving van de snelwegen, maar het effect van de aanleg van RW74 is klein ten opzichte van de referentiesituatie – sluiten aan bij de constatering in de artikelen van Jaspers e.a. (pagina 6-11) en Van der Aa (pagina 16-20).

Geen absolute getallen

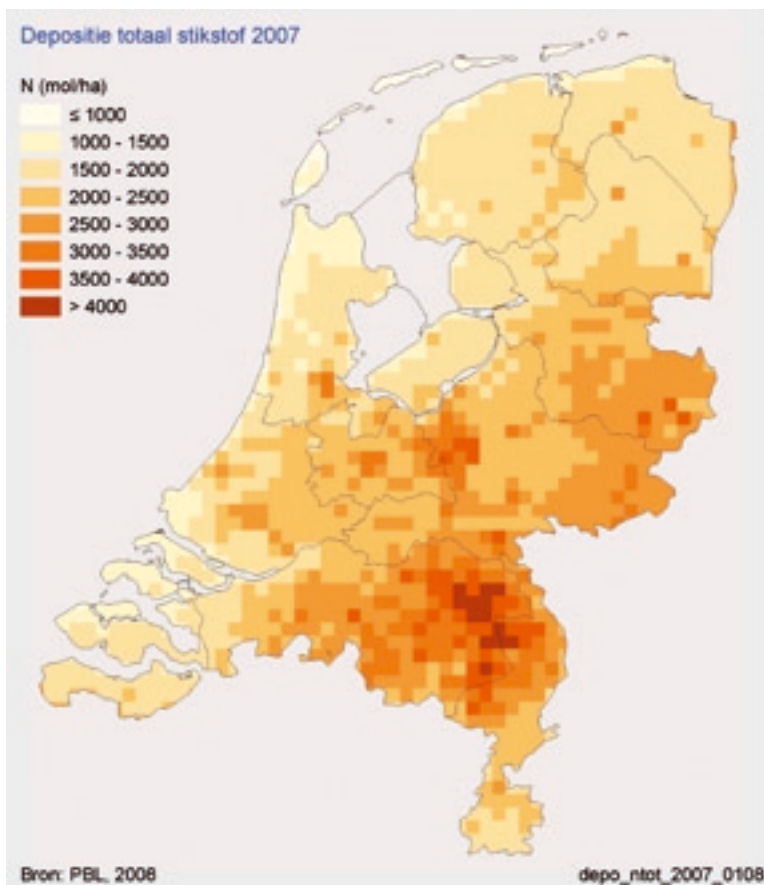
Berekeningen van de grootte van de depositie in Natura 2000-gebieden zijn alleen mogelijk met behulp van modellen, als benadering van de werkelijkheid. De modellen vragen om veel invoergegevens: verkeersintensiteit, aandeel vrachtverkeer, depositiesnelheden, prognoses voor emissiefactoren en achtergrondwaarden enzovoort. Gegevens waarover veel onzekerheden bestaan, waardoor zeker is dat de berekende deposities niet als hard en absoluut moeten worden beschouwd. Wel is duidelijk dat deze modelresultaten het maximaal haalbare zijn met de op dit moment beschikbare gegevens. En het is ook zonder modelberekeningen duidelijk dat meer verkeer leidt tot meer emissie en meer depositie.

In gevallen als RW74 en de gebiedsontwikkeling van Klavertje 4 bij Venlo is evident dat een toename van de hoeveelheid verkeer, en dus ook van de depositie in Natura 2000-gebieden, inherent is aan de ontwikkelingen. Het is daarom onvermijdelijk dat bij deze en soortgelijke gevallen in het kader van de Passende beoordeling wordt gezocht naar andersoortige maatregelen om te voorkomen dat de instandhoudingsdoelen negatief worden beïnvloed. Met ‘andersoortig’ bedoelen we maatregelen die zich niet a priori richten op depositie, maar juist op andere en mogelijk meer maatgevende en makkelijker te beïnvloeden condities in de betreffende gebieden. De instandhoudingsdoelen van gevoelige habitats schieten weinig op met verfi-

ningen in modelberekeningen; ze zijn meer gebaat bij andersoortige maatregelen aan beperkende factoren, zoals de hydrologie van het gebied.

Ecologische beoordeling

Evenals bij de depositieberekeningen zelf, bestaan ook over de ecologische duiding van de depositie nog veel vraagtekens. Zoals ook uit het artikel van Van der Aa (pagina 16-20) blijkt, kan niet worden volstaan met een simpele constatering dat de depositie hoger is dan de kritische depositiewaarde en dat er dus een significant effect is. De depositie is één van de factoren in het complexe ecosysteem. Het nog aanwezig zijn van gevoelige vegetatietypen in situaties waar de actuele depositie vele malen hoger is dan de kritische depositie – dit bleek bijvoorbeeld bij het onderzoek voor de A2 bij Leenderheide – illustreert dit ook. Ook het ontbreken van de beheerplannen maakt het lastig. De systematiek van de passende beoordeling per gebied, en dus niet vanuit de ingreep, beperkt de mogelijkheden om de winst in het ene gebied weg te strepen tegen het verlies in andere gebieden. Voor RW74 bijvoorbeeld is het bij Leenderheide misschien nog mogelijk (afname van depositie langs de A2 aan de noordrand van het gebied, toename langs de A67 aan de westkant), bij andere projecten kan dit lastiger zijn. Zo kan het vóórkomen dat het verplaatsen van een oudere veehouderij met een grote N-emissie direct naast het ene Natura 2000-gebied (met een duidelijke afname van de depositie in dat gebied) naar een nieuwe locatie wordt bemoeilijkt doordat het nieuwe bedrijf tot een (veel kleinere) depositie in een ander Natura 2000-gebied leidt. Salderen mag dan niet. In zo’n geval is het hooguit mogelijk het positieve effect op het ene gebied te gebruiken in de onderbouwing van het maatschappelijk belang van de bedrijfsverplaatsing. Provincies zijn in dit kader inmiddels bezig met het opzetten van ‘banken’ voor stikstofemissie om zo mogelijk ruimte voor saldering inzichtelijk en operationeel te krijgen.



credit: Planbureau voor de Leefomgeving

Commotie op alle fronten

De problematiek van de depositie van stikstofverbindingen in Natura 2000-gebieden is uitgegroeid tot een van de belangrijkste discussiepunten bij ruimtelijke ontwikkelingen en wegenprojecten. Fijn stof is vergeten, nu gaat het over de depositie van stikstof in natuurgebieden.

We zien onbegrip, opwinding en ergernis bij bestuurders in alle bestuurslagen, van gemeenten tot Den Haag; weer zijn het die procedures en natuurwaarden die de economische vooruitgang en een voortvarende aanpak van het herstel van de economie belemmeren. En dat dan door zo'n marginale toename van de depositie! Wat hierbij niet wordt betrokken, is dat de kwaliteit van de betrokken natuurgebieden al sinds jaar en dag sterk onder druk staat, vooral als gevolg van 'de economie'.

Verbazing, opwinding en het beschikbaar komen van veel denkkracht zien we ook bij de deskundigen: ecologen en modelexperts. Er is en wordt hard gewerkt aan het verbeteren van modellen, het verkrijgen van meer inzicht in de processen, en het bedenken van oplossingen voor het ogenschijnlijk onoplosbare probleem.

A blessing in disguise?

Van belang is natuurlijk de vraag of al deze opschudding ook nog positieve gevolgen heeft. Daarbij kan naar de twee kanten worden gekeken: natuurwaarden enerzijds, economische belangen anderzijds. Is er een 'ontkoppeling' mogelijk, zoals in 1998 al in NMP3 en de Nota milieu en economie stond? Economische groei en tegelijkertijd een verbetering van de natuurwaarden? Wij zijn geneigd die vraag positief te beantwoorden. Hoewel geen doel op zich, kan het als winst worden beschouwd dat de opschudding over de depositie heeft geleid tot (en nog verder zal bijdragen aan) meer inzicht in de processen en een beter modelinstrumentarium.

Over de economische aspecten hoeven we ons waarschijnlijk weinig zorgen te maken: de economische drijfveren achter wegen, bedrijventerreinen en agrarische activiteiten (en uiteraard ook de bestuurlijke pushfactor) zijn zo sterk dat de plannen ongetwijfeld zullen doorgaan. De depositiecommotie kan in een aantal gevallen mogelijk wel tot enige vertraging leiden; er moet immers het een en ander worden uitgezocht, er zijn gesprekken met vergunningverleners nodig, er moeten mitigerende maatregelen worden voorbereid en dergelijke.

Van groter belang is dat door de noodzakelijk geworden passende beoordeling wordt geaccepteerd dat mitigerende of compenserende maatregelen noodzakelijk zijn om de plannen 'vergund' te krijgen. Dat leidt dan tot de vraag of de achterliggende doelen van de Natura 2000-gebieden (het in stand houden van bijzondere natuurwaarden) gediend zijn bij de depositieperikelen. Leiden plannen ondanks alles tot achteruitgang of biedt het juist kansen op verbetering?

Onze indruk is dat het resultaat voor de natuurgebieden uiteindelijk positief kan zijn. Het gegeven dat – zeker op de korte termijn – het probleem van de stikstofdepositie niet kan worden opgelost, zoals ook blijkt uit het artikel van Jaspers in dit nummer, heeft tot gevolg dat voor de betrokken Natura 2000-gebieden naar andersoortige, effectieve mitigerende en compenserende maatregelen moet worden gezocht. Een voor de hand liggende maatregel is het (op kosten van het project) verlagen van emissie door verbeterde installaties aan een bestaand emissiepunt (intensieve veehouderij in de directe omgeving van het betreffende Natura 2000-gebied). Maar maatregelen kunnen (of moeten) zich ook richten op andere relevante (abiotische) factoren in de natuurgebieden, die meer bepalend kunnen zijn voor de instandhoudingsdoelen dan de N-depositie. In de Peel bijvoorbeeld zijn goede hydrologische condities van doorslaggevende betekenis voor het behalen van de natuurdoelen. De hefboom van de aan een project toe te rekenen toename van depositie kan ertoe bedragen dat dergelijke andersoortige maatregelen sneller en met een procedurele stok achter de deur worden uitgevoerd.

De zoektocht naar alternatieve maatregelen kan er per saldo toe leiden dat de kwaliteit van de natuurgebieden, ook bij een beperkte toename van de depositie, (sterk?) kan verbeteren. Naar ons oordeel zou de aandacht zich de komende tijd vooral daar op moeten richten: beschouw (noodgedwongen) de toename van depositie als een gegeven, en probeer mitigerende en compenserende maatregelen zo effectief mogelijk in te zetten ten behoeve van het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen. Tegelijkertijd – maar los van concrete projecten en gebieden – blijft het noodzakelijk om de emissie van N-verbindingen terug te dringen.

Het verder verbeteren van de depositiemodellen is gewenst, maar tegelijkertijd voor het bereiken van oplossingen naar ons oordeel van minder groot belang dan de creatieve zoektocht naar bredere oplossingen.

Zolang wetgeving en wetenschap geen volledige duidelijkheid bieden, kan naar ons idee alleen door een gezamenlijke inspanning van initiatiefnemers, beleidsmakers, vergunningverleners en specialisten, een maatschappelijk geaccepteerde oplossing worden bereikt. Een bezoek aan 'Brussel' zou slechts nodig moeten zijn voor een check op de Europese rechtsgeldigheid van het bereikte eindresultaat, maar niet om de regels te versoepelen. ■