

## Een echte aanpak van het stikstofprobleem

Het PAS bleek ontoereikend. Wat is wèl een echte aanpak?

De oplossing is volgens Werkgroep Behoud de Peel in grote lijnen: maak regio's met een stand-still in het aantal dieren. Zorg er vervolgens voor dat er per regio per periode een substantiële afname van de emissie bereikt wordt. Vrijwel het enige doeltreffende middel daartoe zal zijn: forse vermindering van het aantal dieren.

Met een duidelijke, gegarandeerde, emissievermindering per regio is het daarna verantwoord om (geringe) individuele toenames weer toe te laten.

Ook is het dan mogelijk om een depositiedrempelwaarde te hanteren.

Het programma moet daarbij dan wel garanderen dat de emissiedaling, per regio per periode, wel nog behaald wordt.

Kortom: flink reduceren op emissie per regio; dan zit Nederland niet meer 'op slot'.

Hieronder een toelichting op het bovenstaande:

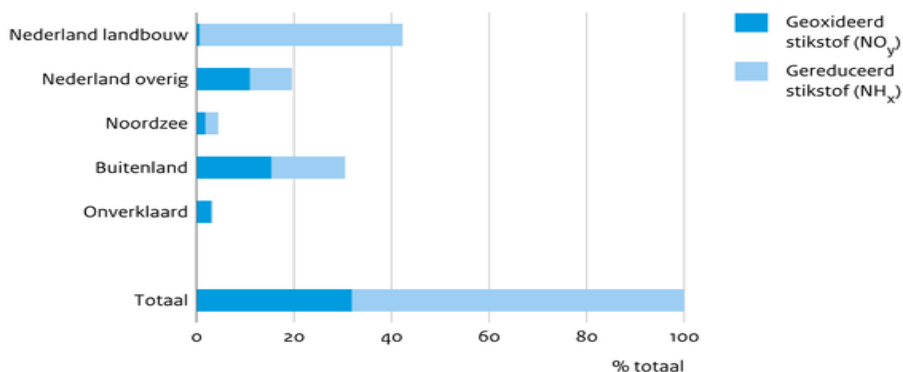
### Bij de aanpak dient niet de depositie, maar de emissie het uitgangspunt te zijn

Het PAS richtte zich op depositie. Ons inziens dient de emissie het uitgangspunt te zijn, want dat is de oorzaak van het probleem. I.h.k.v. de Habitatruchlijn dient de lidstaat alles te doen wat in haar macht ligt om de habitats te beschermen. Maatregelen betreffende depositie zijn daarbij onzeker. De depositie heeft een land niet helemaal in eigen hand. De depositie komt deels ook uit het buitenland en is afhankelijk van ingewikkelde processen. Bovendien: als er depositiedrempelwaardes gehanteerd worden, kan het zo zijn dat cumulatief de emissie (fors) toeneemt, waardoor ook weer de totale depositie groter wordt. Wat een lidstaat wel in de hand heeft is de eigen emissie. Omdat de emissie de oorzaak is van de depositie, dient de aanpak daarop gericht te zijn.

### Begin bij de grootste bron: het aantal dieren

Bij een aanpak is het logisch om allereerst de voornaamste bron aan te pakken. Verreweg het merendeel van de depositie is afkomstig van de ammoniakemissie uit de landbouw (lees: dierenhouderij). Zie de figuur hieronder, afkomstig van het RIVM.

Herkomst vermistende depositie, 2017



Bron: RIVM 2019

RIVM/jun19  
www.clo.nl/nlo50711

De emissie van NO<sub>x</sub> uit industrie en verkeer levert relatief gezien slechts een gering deel. (En ook het aandeel buitenland is voor ruim de helft afkomstig uit de landbouw.)

Daarom schreven we hierboven in de samenvatting al dat vrijwel het enige doeltreffende middel om de N-emissie te verminderen zal zijn: forse vermindering van het aantal dieren.

Het is al jarenlang gebleken dat het inzetten van enkel technische oplossingen ver van voldoende werkt. In het begin is de emissie daar weliswaar zo'n 30% mee verlaagd, maar de laatste jaren wordt er (vrijwel) geen reductie meer bereikt. Tegelijkertijd is de depositie in veel natuurgebieden nog twee tot vijf keer te hoog.

Het is logisch om het probleem met name aan te pakken bij de bron die verreweg het grootste deel van het probleem veroorzaakt: het aantal koeien, varkens en kippen.

(Daarnaast kunnen er uiteraard ook wel andere, logische, maatregelen getroffen worden, zoals het verlagen van de maximumsnelheid van 130 naar 100 km/u, minder vliegen, e.d..)

### **Niet 'dweilen met de kraan open'**

Bij de aanpak is het ook evident dat er eerst voor gezorgd dient te worden dat het probleem niet nòg verder toe kan nemen. Het maken van regio's met een dier-stand-still is daarom vereist. Gebeurt dat niet, dan bestaat het risico dat de technische maatregelen deels omgezet worden in meer dieren, waardoor het reductieresultaat van die technieken wordt verminderd. De huidige dierrechtenregio is te groot om verdere concentratie van dieraantallen te voorkomen (en ook zijn er uitzonderingen op de rechten). Zo nam het aantal varkens en kippen (plus ook rundvee) in de Peelregio vanaf 2003 (na de opkoopregeling) nog duidelijk toe, ondanks de verplichte dierrechten.

Wanneer er volumemaatregelen worden getroffen dan is het natuurlijk niet praktisch indien in bepaalde regio's, na die lastige -en wellicht dure- maatregel, er tegelijkertijd toch weer dieren bij kunnen komen.

### **Maatregelen per regio maken onder voorwaarden toenames weer mogelijk**

Een indeling van Nederland in regio's is behalve voor het hierboven genoemde bereiken van een stand-still in het aantal dieren ook belangrijk voor het volgende: indien er landelijke maatregelen getroffen worden, kan het regionaal nog mis gaan, bijvoorbeeld omdat de emissiebronnen zich in een bepaalde regio meer gaan vestigen/uitbreiden dan in andere delen van het land.

Het werken met regio's is ons inziens daarnaast ook vereist om individuele toenames weer mogelijk te maken. Met de maatregelen uit het voormalige PAS (extra emissie-arme technieken) werd landelijk slechts een minimale emissiereductie bereikt van zo'n 4% (8% minus de ontwikkelingsruimte). Het was echter niet gegarandeerd dat in elke regio die 'reductie' werd behaald (o.a. doordat het aantal dieren regionaal toe kon nemen).

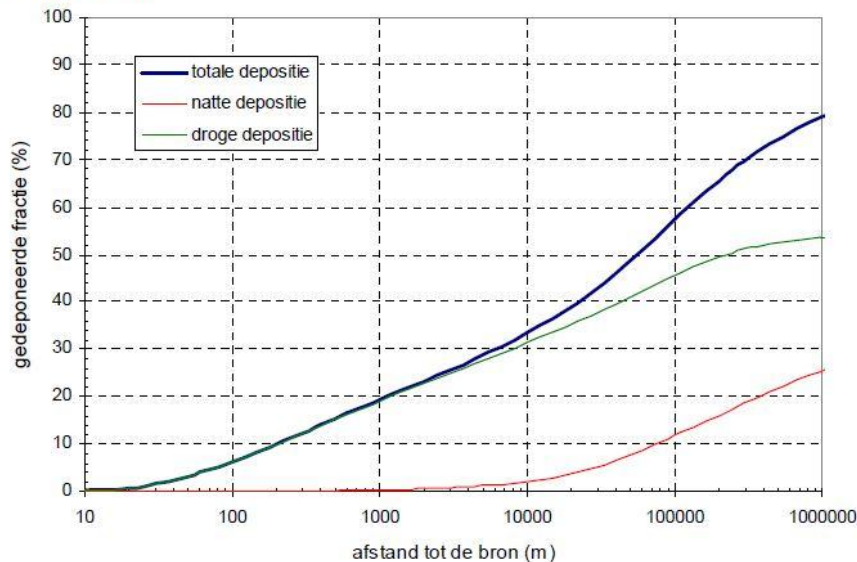
Indien er met een nieuw programma per regio wèl een substantiële emissiereductie wordt behaald -en nadrukkelijk alleen onder die voorwaarde!- is het ons inziens verantwoord om individuele toenames weer mogelijk te maken.

### **Een drempelwaarde is mogelijk, maar onder strikte voorwaarden**

Eén of enkele emissiebronnen veroorzaken vrijwel nooit een significant negatieve depositie op een N2000-gebied, enkele uitzonderingen (zeer grote emissiebronnen op zeer korte afstand) daargelaten. De N-depositie is een probleem van 'vele kleintjes maken één grote'.

Dat komt omdat ammoniak een grote afstand aflegt voordat het wordt gedeponeed. Dat wordt geïllustreerd door onderstaande figuur uit het rapport 'Effecten van ammoniak op de Nederlandse natuur', Alterra-rapport 1698, 2008 (een zeer lezenswaardig rapport om de aard van het probleem goed te kunnen begrijpen).

Figuur 2.4 laat zien welk deel van vrijgekomen ammoniak in welke vorm neerslaat op een bepaalde afstand tot de bron. Goed is te zien dat ammoniak zowel een lokaal als een lange afstand aspect heeft. Ongeveer 20% van de vrijkomende ammoniak komt neer binnen een afstand van één kilometer tot de bron. Op deze schaal is de depositie bijna uitsluitend in de vorm van droge depositie van ammoniak. Pas na 10 kilometer gaat natte depositie een rol spelen in het geheel. Na 100 km transport is de gedeponeerde fractie ongeveer 60%. Depositie vindt nu vooral plaats in de vorm van natte depositie van ammonium.



Figuur 2.4 Fractie van gedeponeerde  $\text{NH}_3$  als functie van de afstand tot de bron, gemiddeld over alle windrichtingen. Bronhoogte is 3 meter

Ruim 65% van de ammoniakemissie legt een afstand af van meer dan 10 km voordat het is gedeponeerd. Na 100 km is zo'n 60% gedeponeerd. ( $\text{NO}_x$  verspreidt zich nog veel verder dan ammoniak.)

Tegelijkertijd is het zo dat de hoeveelheid depositie dicht bij de bron veel hoger is dan op grotere afstand van de bron. Op een afstand van 2 km of meer is het effect van één bron vrijwel altijd verwaarloosbaar. Echter: we hebben te maken met heel veel bronnen! Juist omdat de emissie zo ver reikt, is het erg gevaarlijk om depositiegrenswaarden te stellen. Bij een vergunningvrije drempelwaarde kunnen op grotere afstand van de natuurgebieden de emissies enorm toenemen. Daardoor kan, mede vanwege het grote aantal bronnen, cumulatief een substantiële depositiestijging veroorzaakt worden.

Ons inziens zou zo'n drempelwaarde echter toch wel mogelijk zijn, onder de voorwaarde dat er met een aanpak zoals hierboven geschetst wordt gewerkt. Dan kan er een (lage) vergunningvrije depositiedrempelwaarde (van bijv. 0,5 mol/ha/j) worden gehanteerd.

Uiteraard moet er daarbij (met het programma) op gelet worden dat de reductie per regio, per periode, wel nog behaald wordt. Ergo: de reductiemaatregelen dienen duidelijk meer resultaat op te leveren dan de toenames t.g.v. de individuele projectuitbreidingen.

Het werken met een depositiedrempelwaarde is een middel om bureaucratische toestanden bij het mogelijk maken van individuele toenames te vermijden. Zoals hierboven uiteengezet, achten wij dat verantwoord indien er tegelijkertijd per regio per termijn een substantiële emissiedaling wordt bereikt. Mits de drempelwaarde niet te hoog is, is er dan garantie dat overal in de N2000-gebieden de depositie afneemt. Misschien dient er in het programma nog ingebouwd te worden dat er ondanks de indeling in regio's (waarmee dat risico al verkleind wordt) niet toch nog teveel beweging richting de N2000-gebieden plaatsvindt, waardoor pleksgewijs de directe depositie toch toeneemt.

De depositiereductie die met de emissie maatregelen gerealiseerd wordt, dient zo groot te zijn dat ook de gevoeligste habitats er op vooruit gaan en dat er zicht komt op het op termijn bereiken van een gunstige staat van instandhouding i.h.k.v. de Habitatrichtlijn.

### Grootte van de regio's

Hoe groot dienen de regio's te zijn waarbinnen de emissiereductie behaald dient te worden? Hoe

kleiner de regio, des te groter de garantie dat de emissieafname tot resultaat heeft dat in elk N2000-gebied de depositie overal afneemt. Aan de andere kant: indien bijvoorbeeld een veehouderij er dieren bij wil, dan dienen die dieren, volgens de hier geschetste methode van aanpak, uit de eigen regio afkomstig te zijn. Wanneer de regio's te klein zijn, zal het te lastig worden om stoppers te vinden. Er is dan te weinig 'dynamiek' meer. In N.-Brabant is voor die beide zaken een compromis gemaakt en zijn midden en oost-Brabant in zes regio's verdeeld. De benodigde grootte van de regio's zal o.a. afhangen van de veedichtheid en de N-belasting in het gebied. Hoe groter die zijn, des te kleiner de regio's dienen te worden.

### Welke reductie per termijn, per regio?

Gezien de urgentie voor de zwaar belaste natuur denken wij aan zoiets als 30% reductie in bijv. de eerste 5 jaar. Daarna zal het wellicht niet zo snel meer kunnen, bijv. 20% reductie per 5 jaar. Dit lijkt misschien, vergeleken met het voormalige PAS, een hoog percentage, maar de natuur heeft het nodig en met het instrument vermindering van het aantal dieren moet dat ook haalbaar zijn.

### Een integrale aanpak is nodig

Aangezien het probleem nijpend is, zal er snel een oplossing moeten komen die de N-emissie doet afnemen.

Er zijn echter meer problemen voor de natuur (en de samenleving) dan alleen stikstof. We zullen daarom toe moeten naar een integrale oplossing: niet kijken naar N, Co2, fosfaat, etc. apart, maar tezamen. Er zal een productiesysteem moeten komen dat echt rekening houdt met bodem, water, natuur, milieu. Kortom: echte kringlooplandbouw.

Speciaal vermelden we hier, i.v.m. de vereiste integrale aanpak, het verdrogingsprobleem. De natuur op de hogere zandgronden heeft daar zeer, zeer ernstig van te lijden. Dat probleem dient echt snel te worden aangepakt!

Op de hoge zandgronden is de enige manier om iets aan de droogte te doen: meer water vasthouden in het winterhalfjaar in een ruime zone rondom de natuur. Alle hydrologische onderzoeken wijzen uit dat het enkel vernatten van de nu begrensde nieuwe natuur daartoe onvoldoende is. Daarvoor is veel meer nieuwe natuur vereist, oftewel een forse vernatting van een ruime zone blijvende landbouw, met bijbehorende natschadevergoeding. En/of er moet in zones rondom de natuur omgeschakeld worden naar een heel ander, meer klimaatveranderingsbestendig, productiesysteem.

Tot nu toe zijn er vnl. vernattingsmaatregelen getroffen in de natuurgebieden zelf. Zulke maatregelen zijn absoluut niet voldoende om de droogte tegen te gaan.

### ADC-toets?

Naast de hierboven geschetste aanpak bestaat er ook 'ADC-toets'. Volgens de Habitatrictlijn kan een verslechtering worden toegelaten wanneer er: geen Alternatieven zijn, plus wanneer er sprake is van een Dwingende reden van openbaar belang, plus wanneer er voor het negatieve effect vooraf Compensatie geregeld wordt.

Voor de veehouderij zal ons inziens de 'ADC-toets' geen haalbare kaart zijn. Voor individuele bedrijven al zeker niet. Maar zelfs alle veehouderijen tezamen zijn naar alle waarschijnlijkheid niet te beschouwen als een dwingende reden van openbaar belang. Ook kan naar onze mening niet worden hard gemaakt dat daar geen alternatieven voor zijn. Wij denken dat het juist van groot maatschappelijk belang zou zijn om af te stappen van deze vorm van intensieve veehouderij, waardoor zoveel problemen worden veroorzaakt.

Uitbreiding met de 'ADC-toets' zal wellicht voor zeer belangrijke projecten soms wel mogelijk zijn. Daarbij dient wel bedacht te worden dat de compensatieverplichting geen gemakkelijke opdracht zal zijn, zeker niet als van deze methode vaak gebruik gemaakt wordt.

En ook al zal het bij dit soort projecten in het algemeen gaan om de uitstoot van NOx, dat zoals hierboven genoemd niet de grootste oorzaak is van het stikstofprobleem, dan kan het toch ook niet de bedoeling zijn om deze categorie van emissiebronnen ongebreideld te laten groeien. Daarvoor is de omvang van het stikstofprobleem te groot.

De noodzaak tot een forse reductie van de stikstofemissie blijft ook met de 'ADC-toets' aanwezig om natuurherstel te bereiken (en zelfs alleen al om verdere achteruitgang van de natuurwaarden te voorkomen). De Raad van State (RvS) schrijft dat ook in haar PAS-uitspraak. Het feit dat dit PAS niet voldoet om toestemming voor verslechtingen te verlenen doet volgens de RvS *'niets af aan het belang dat gemoeid is met het treffen van maatregelen voor het behoud, herstel of het voorkomen*

*van achteruitgang van natuurwaarden. Dergelijke maatregelen moeten worden getroffen ter uitvoering van artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn.'*

### Extern salderen?

Het zal niet eenvoudig zijn om terug te vallen op het vergunningverleningsregime dat gold vóór het PAS. Toen was het gebruikelijk dat een vergunning voor een stikstoftoename kon worden verleend indien er extern werd gesaldeerd. Elders werden er dan vergunningen ingetrokken, waardoor per saldo de depositie op de Natura2000-gebieden niet toenam. De RvS wijst er in haar uitspraak op dat er bij dat salderen gelet zal moeten worden op dubbeltellingen. I.h.k.v. het PAS werd de depositie van stoppende bedrijven namelijk deels toegevoegd aan de 'onwikkingsruimte'. Er kan dus niet gesaldeerd worden met intrekkingen die i.h.k.v. het PAS al zijn gebruikt.

Maar wat hierbij nog veel belangrijker is: bij dat salderen onder het regime van vóór het PAS bleef de depositie vrijwel gelijk. (Enige mate van reductie werd wel bereikt, omdat er in het algemeen om de depositie in de Natura2000-gebieden per saldo gelijk te houden meer aan emissie ingetrokken diende te worden dan er werd uitgebreid. Hoewel de direct berekende depositie in de natuurgebieden per saldo gelijk blijft, zal bij extern salderen de bijdrage aan de 'achtergronddepositie' in geringe mate afnemen. Veel reductie zal het echter niet opleveren.) Met extern salderen wordt in grote lijnen de status quo gehandhaafd. Dat is volgens de RvS niet meer voldoende. Zie het citaat uit de uitspraak hierboven.

Indien het extern salderen toch wordt toegestaan, is het ons inziens verstandig om daarbij een afroming voor te schrijven, zodat per saldering de depositie duidelijk afneemt.

Maar ook met een afroming zal het salderen niet de oplossing bieden die de natuur nodig heeft, in ieder geval niet op korte termijn. De depositiereductie wordt dan immers afhankelijk gemaakt van het aantal salderingstransacties. Dan zal het niet snel gaan.

Het is ook nog maar de vraag in welke mate salderen een oplossing biedt voor projecten om te kunnen uitbreiden. In de periode vóór het PAS is er al veel met extern salderen gewerkt. Veel vergunningen in de nabijheid van N2000-gebieden zijn al ingetrokken (zeker rondom de Peel). Nu er ook nog het probleem van de dubbeltellingen bij komt (zie hier boven), zal het niet altijd eenvoudig zijn om de benodigde intrekkingen te kunnen vinden. Vanwege die schaarste kan het extern salderen ook tot prijsopdrijving van de 'rechten' leiden, waardoor slechts projecten die dat kunnen bekostigen de kans krijgen om uit te breiden. Weliswaar zou de overheid dat met een speciaal programma kunnen reguleren, maar dat is ingewikkeld. Het kost tijd en moeite, wat afbreuk zal doen aan de benodigde echte oplossing.

Daarom: ook met de mogelijkheden van de 'ADC-toets' en van saldering blijft een echte aanpak, een forse en snelle reductie van de stikstofemissie, noodzakelijk!

Hoogachtend,

namens stg. Werkgroep Behoud de Peel,

W.M.M. van Opbergen