

Adviescollege Stikstofproblematiek

T.a.v. Carla de Rie (Secretaris)

adviescollegestikstofproblematiek@lysiasadvies.nl

11 september 2019

Ons kenmerk: 19-10

Geacht Adviescollege Stikstofproblematiek,

In opdracht van de minister van LNV zal het Adviescollege Stikstofproblematiek advies uitbrengen over oplossingsrichtingen die de impasse, zoals die is ontstaan door het buiten werking stellen van het PAS, te doorbreken. Het adviescollege is onder andere gevraagd advies uit te brengen over de vragen (i) hoe op korte termijn toestemming kan worden verleend voor nieuwe ontwikkelingen die stikstofdeposities in de Natura 2000-gebieden veroorzaken en (ii) hoe projecten die op basis van een vrijstelling op grond van het PAS zijn gerealiseerd alsnog kunnen worden gelegaliseerd.

In onze brief (zie bijlage 1) van 6 augustus jl. hebben wij u een reeds een uiteenzetting gegeven van de gevolgen van het buiten werking stellen van het PAS voor de Eemdelta. Met deze brief delen wij onze visie en ideeën over oplossingen met U. Wij vertrouwen er op dat deze ideeën op kenbare wijze worden meegenomen in de overwegingen van het adviescollege en dat wij worden betrokken bij de uitwerking van robuuste oplossingen.

Voorstellen

- Uit de door het ministerie van LNV beschikbare gestelde gegevens blijkt dat geen oplossingen mogelijk zijn zonder reductie van bestaande emissies. De afname van deze emissies was in het PAS de basis voor het toestaan van nieuwe ontwikkelingen, zolang de verwachte netto bijdrage bleef afnemen. Deze afnamen waren echter niet geborgd. Zonder wettelijk geborgde programmatische afname van de emissies ontbreekt de basis voor het toestaan van nieuwe ontwikkelingen met nieuwe emissies. Het nieuwe toelatingssysteem zal gebaseerd moeten zijn op wettelijk handhaafbare verplichting tot het beperken van de stikstofemissies per sector of regio. Belanghebbenden – vergunning aanvragers, beheerders en natuurbeschermers – moeten in rechte op kunnen komen tegen het uitblijven van noodzakelijke maatregelen bij bestaande activiteiten. Het aan het nieuwe beleid ten grondslag liggende bronbeheer en de resultaten daarvan moeten om dezelfde reden transparant en openbaar worden. Dit is de harde, noodzakelijke basis voor elk nieuw toelatingssysteem voor nieuwe, stikstof emitterende activiteiten.

- Bij de zoektocht naar mogelijke emissiereducties dient synergie met het klimaatbeleid te worden gezocht: de-carbonisering van het energiegebruik betekent een afname van de inzet van verbrandingsmotoren en daarmee een afname van de NO_x-emissies. Klimaatneutraal energiegebruik betekent als vanzelf een substantiële afname van de stikstofdeposities. De wettelijke borging van de klimaatdoelstellingen is tevens een borging van een deel van het stikstofbeleid.
- De industrie, ook de bedrijven in de Eemsdelta (Delfzijl en Eemshaven), is bereid bij te dragen aan deze ontwikkeling. Daarbij dient wel rekening te worden gehouden met de verschillen in de feitelijke depositiebijdragen, het besparingspotentieel en het ontwikkelingspotentieel per sector. De toepassing van de best beschikbare techniek (BBT) is in de industrie reeds vergaand doorgevoerd op grond van Europese richtlijnen. Voor IPPC-inrichtingen dienen nieuwe technieken zelfs binnen ongeveer 5 jaar te worden opgenomen in vigerende vergunningen (art. 5.10 Bor). Er is dus sprake van het routinematig doorvoeren van verbeteringen in de toegepaste stand der techniek. Als gevolg daarvan zijn in de industrie al veel emissiereducties gerealiseerd en is het resterend besparingspotentieel in deze sector lager dan in andere sectoren. De industrie draagt dan ook nog slechts enkele procenten bij aan de stikstofbelasting van natuurgebieden. Dat neemt niet weg dat, zoals gezegd, de industrie haar verantwoordelijkheid neemt bij de oplossing van de ontstane problematiek.
- Ongeveer de helft van de totale bijdragen aan de stikstofbelasting is afkomstig van de landbouw¹. Aan nieuwe bedrijven in deze sector worden hoge eisen gesteld, voor wat betreft de stand der techniek. Dat neemt niet weg dat de mest van ook deze bedrijven vaak nog steeds wordt uitgereden voor verwijdering. Het overgrote deel daarvan is niet noodzakelijk voor de stikstofhuishouding in de bodem: de stikstof verdampt of spoelt uit naar het oppervlaktewater en komt langs beide wegen in de natuur terecht, die vaak op korte afstand ligt. Een dergelijke wijze van afvalverwijdering is, op deze schaal, niet meer inpasbaar. De veeteelt heeft zich tot een industriële tak ontwikkeld. In het verlengde daarvan dient haar afval – in dit geval mest – op industriële schaal te worden verwerkt. De verwerkende industrie is in staat daar een bijdrage aan te leveren, bijvoorbeeld met vergisting of superkritische watervergassing. De overheid kan daar ook een bijdrage aan leveren, met passende regelgeving en waar nodig met financiële instrumenten. Een pilot in de Eemsdelta behoort tot de mogelijkheden.
- Ongeveer 2/3 van de Nederlandse bijdragen aan de stikstofbelasting is afkomstig van de agrarische sector. Nieuwe bedrijven in deze sector zullen daar verder aan bijdragen, ook al wordt de nieuwste stand der techniek toegepast. Er zijn dan ook geen juridisch houdbare oplossingen zonder grote reducties bij bestaande bedrijven. Er is geen ruimte voor het legaliseren van bestaande agrarische bedrijven zonder ook daar de stand der techniek door te voeren. Dat geldt met name voor bedrijven die reeds voor het van kracht worden van het PAS gelegaliseerd moesten worden. Uiteraard kunnen deze bedrijven dat niet alleen oplossen. De gevolgen van decennia lang interim ammoniakbeleid worden nu zichtbaar en zullen maatschappelijk moeten worden gedragen. Ook daarvoor zijn regelgeving en financiële instrumenten nodig. Om herhaling te voorkomen kan wel de vraag worden gesteld hoe deze situatie zich in één sector heeft kunnen ontwikkelen, onder het oog van één ministerie.
- Naast een programmatische, dit keer wettelijk geborgde afname van de emissies (zie boven), is een goed beheer van de natuurgebieden van groot belang. Uit de diverse uitspraken blijkt dat het benodigde instandhoudings- en herstelbeheer niet altijd uitgevoerd wordt, ook in de periode dat het PAS van kracht was. De natuur is daardoor onnodig kwetsbaar en dat was in het verleden, al voor het van kracht worden van het PAS, debet aan vernietigde

¹ Een groot deel van de bijdragen uit het buitenland is ook van agrarische herkomst.

vergunningen. Tegen achterstallig onderhoud staat echter geen rechtsbescherming open, ook niet voor belanghebbenden zoals vergunningaanvragers en natuurbeschermers. Omdat een goed gebiedsbeheer mede bepalend is voor de toelaatbaarheid van activiteiten (niet alleen met stikstofemissies), is het noodzakelijk dat het nieuwe systeem voorziet in rechtsbescherming tegen het uitblijven van het noodzakelijke beheer, zowel bij de vaststelling van de beheerplannen als de feitelijke uitvoering. Dit is een tweede, noodzakelijke basis voor elk nieuw toelatingssysteem.

- De kartering van Natura 2000-gebieden is zeer divers, van sterk uiteenlopende ouderdom en verschillende bron. Sommige karteringen zijn tot 15 jaar oud, terwijl bekend is dat zich in de tussentijd veranderingen in de staat van instandhouding en zelfs de soort habitat kunnen voordoen (propagatie). Ook de mate van detaillering en gebruikte systematiek kunnen sterk verschillen. Het gevolg is dat geen absolute waarde aan de karteringen kan worden toegekend, terwijl de er aan toegekende KDW's in combinatie met de uitkomsten van de AERIUS-berekeningen (zie volgende punt) onder het PAS juridisch bepalend zijn voor de beoordeling van de effecten. De realiteit was en is echter dat de kartering lang niet altijd geactualiseerd werd bij het vaststellen van de depositieruimte, zeker niet op het niveau van hexagonen. Een dergelijke gedetailleerde kartering actueel maken en houden zou zeer hoge kosten met zich meebrengen. De realiteit is dat de berekende deposities vaak op geen enkele wijze wordt betrokken bij de bepaling van het benodigde beheer. Het gevolg is dat een virtuele depositieruimte op mechanische wijze, zonder tussenkomst van een ecooloog uit het systeem rolt. Dat wordt nog versterkt door de betekenis die aan het rekenmodel wordt toegekend.
- Het AERIUS systeem is, hoe geavanceerd dat ook is, noodzakelijkerwijs gebaseerd op onzekere aannamen en rekenregels die een gedetailleerde beoordeling van de effecten per hexagoon (1 ha.) niet toelaten. Een dergelijk systeem geeft, hoe krachtig de rekencapaciteit ook is, slechts een indicatie van de te verwachten feitelijke deposities. Het kalibreren van het rekenmodel op een aantal metingen doet daar niet aan af: kalibreren komt er op neer dat de verschillen aan één oorzaak, in AERIUS de bronnen, worden toegerekend, terwijl de verschillen door talloze, niet te achterhalen andere oorzaken kunnen ontstaan. Bij AERIUS zijn dat de talloze aannamen over het verspreidingsgedrag, het omgevingsmodel, meetfouten, onbekende bronnen etc. Van een niet verwaarloosbaar deel van de deposities is de herkomst niet eens bekend. Om dezelfde reden zijn de voorstellen om de berekeningsresultaten met nog grotere nauwkeurigheid (meer cijfers achter de komma) weer te geven doelloos: de betrouwbaarheid van meer cijfers achter de komma neemt alleen maar verder af, evenals de ecologische relevantie. Het herstel van de door de Raad van State geconstateerde gebreken in AERIUS neemt deze tekortkomingen niet weg. Dat wil niet zeggen dat AERIUS niet kan worden gebruikt voor de berekeningen van deposities. Het wil wel zeggen dat geen dwingende conclusies aan de uitkomsten per hexagoon kunnen worden verbonden. Het gaat om het uiteindelijk oordeel van de ecooloog over de betrokken habitat als geheel, of een door hem te bepalen deel daarvan. Een berekende overschrijding van de KDW in een of meer hexagonen is slechts een indicatie van de feitelijke belasting van de betrokken habitat.

De oplossing voor dit alles (zowel de problemen met de kartering als het rekenmodel) is dat de overheid zich minder bepalend en veel meer faciliterend naar vergunningaanvragers zou moeten opstellen: de kartering en AERIUS moeten voldoen aan de stand der kennis en vrij kunnen worden gebruikt, maar de onzekerheden moeten worden onderkend en het is aan de ecooloog om daar per geval duiding aan te geven. Het eindoordeel van de ecooloog biedt meer wetenschappelijke zekerheid dan de mechanische uitkomst van een rekenmodel.

- Ter illustratie van een totaal andere, niettemin wetenschappelijk onderbouwde beoordelingswijze hebben wij in bijlage 2 een vertaling van het Duitse BAST rapport en een daarop betrekking hebben juridische standpuntbepaling (naar Duits recht) toegevoegd. Waar in Nederland wordt gewerkt aan een 'verbetering' van AERIUS waarin tot meer cijfers achter de komma wordt gerekend komt men in Duitsland tot een wetenschappelijk en juridisch onderbouwd inzicht dat bijdragen van meerdere mol/ha/jaar ecologisch verwaarloosbaar en juridisch niet toerekenbaar zijn. Dit betekent dat in Duitsland activiteiten die minder depositie veroorzaken dan een drempelwaarde van enkele molen n/ha/j niet vergunningplichtig zijn. De verschillen in nauwkeurigheid en juridische duiding bedragen een factor 1.000 of meer. Ons inziens is dit onbegrijpelijk, gelet op het feit dat zowel Nederland als Duitsland stikstoftoetsing toepassen op basis van de EU-habitatrichtlijn en de staat van instandhouding en stikstofbelasting van de Nederlandse en Duitse natura 2000 gebieden in de ruimere omgeving van de Eemsdelta vergelijkbaar zijn. Alleen al vanuit de noodzaak van een gelijk economisch speelveld tussen de lidstaten zijn wij van oordeel dat een vergelijkend onderzoek met de aangrenzende lidstaten noodzakelijk is, alvorens tot een nieuw systeem voor de toelating van nieuwe stikstof emitterende activiteiten te komen. Juist voor bedrijven in de Eemsdelta, met direct concurrerende Duits industrie aan de overzijde van de Eems is dat van levensbelang.
- Als gevolg van de PAS-uitspraak worden in hoog tempo nieuwe activiteiten, die door het PAS tijdelijk gelegaliseerd waren en waarvoor hoge kosten zijn gemaakt, stilgelegd zonder zicht op legalisatie. Al sinds enkele maanden worden zelfs geen aanvragen voor legalisatie meer in behandeling genomen. Deze daardoor ontstane schade is naar ons oordeel onrechtmatig veroorzaakt, want – blijkens de uitspraak van de RvS - voorzienbaar. Al deze nieuwe activiteiten moeten voldoen aan de stand der techniek. De vergunningverlening voor deze bedrijven dient daarom direct te worden hervat. Dat mag en kan niet afhankelijk zijn van noodzakelijke maatregelen bij bedrijven waar nog niet aan de stand der techniek wordt voldaan. Voor een overzicht van de in hoog tempo oplopende economische schade verwijzen wij naar het overzicht in het (bijgevoegd) eerdere schrijven van Groningen Seaports. Inmiddels zijn daar nieuwe voorbeelden aan toe te voegen.
- De genoemde problemen met nieuwe investeringen zijn slechts de 'camel nose' van veel grotere problemen, indien niet snel wordt overgegaan tot regelgeving die de invoering van de stand der techniek met betrekking tot emissiereducties ook in andere sectoren borgt, met name ook bij bestaande activiteiten. Om bij nieuwe industriële investeringen tot een 'financial close' te komen dienen banken en investeerders vertrouwen te krijgen in het nieuwe systeem voor toelating van nieuwe activiteiten met stikstofemissies. Op dit moment verdwijnt dat vertrouwen in rap tempo, waardoor nieuwe investeringen uitblijven. Recent is als gevolg daarvan een investering van 300+ m€ in de Eemsdelta voor onbepaalde tijd uitgesteld. Een tweede grote investering dreigt te vervallen door de stikstofproblematiek. Onder de slachtoffers zijn bedrijven die zich richten op recycling en energiebesparing – activiteiten die juist noodzakelijk zijn voor het bereiken van duurzaamheidsdoelstellingen. Bank en investeerders zullen, gegeven de ervaring met het PAS, niet snel vertrouwen in een nieuw toelatingssysteem hebben, tenzij dat voldoet aan een aantal elementere voorwaarden die de rechtszekerheid bepalen. Wij hebben deze voorwaarden hierboven op hoofdlijnen beschreven. Indien daarentegen opnieuw zou worden gekozen voor een juridisch wankel systeem dat tracht de gevolgen van het interim beleid te legaliseren zonder daarbij vergaande bronmaatregelen door te voeren, dan zullen investeerders niet bereid zijn deel te nemen in nieuwe industriële initiatieven, omdat dan opnieuw het risico ontstaat dat de juridische basis uiteindelijk vervalst. Momenteel ontwikkelt zich een economische schade die zich pas op termijn laat becijferen. Het oplopen van die schade moet zo snel mogelijk worden beperkt door de juiste keuzes te maken.

- Tot slot wijzen wij er op dat het van groot belang is dat de regionale overheden, belast met de uitvoering en handhaving van de vergunningplicht, zo snel mogelijk de middelen krijgen die passen bij de werklust die ontstaat indien aanvragen weer per geval moeten worden beoordeeld. Om die werklust in te dammen dienen nationale en regionale regels voor de ADC-toets en salderen uitgewerkt te worden. Het afwegen van de belangen tussen sectoren kan en mag niet per regio gaan verschillen. Hetzelfde geldt voor de mate waarin en de voorwaarden waaronder gesaldeerd mag worden.

Indien naar aanleiding van dit schrijven vragen zijn lichten wij onze voorstellen vanzelfsprekend graag toe.

Met vriendelijke groet,



Frans Alting

DIRECTEUR SBE



Cas König

CEO Groningen Seaports NV

