

PAS: Wachten op minder stikstof

Rik Nijland

Wordt de natuur ‘blij’ van het Programma Aanpak Stikstof (PAS), zoals staatssecretaris Sharon Dijksma in de Tweede Kamer beloofde? Of krijgt Frank Berendse gelijk. In zijn afscheidsrede als hoogleraar natuurbeheer noemde hij de PAS vorig jaar ‘een ingenieus beleidsconcept, dat wellicht de agrarische economie ten goede komt, maar zal leiden tot ernstige vertraging van het herstel van de Nederlandse natuur’.

Is de PAS een zegen of een onding? Stikstofspecialist Roland Bobbink van onderzoekscentrum B-WARE moet een rechtstreeks antwoord schuldig blijven. Hij leeft nog tussen hoop en vrees. ‘De PAS heeft tot veel elan en inzet geleid bij de provincies en natuurorganisaties. Er wordt daardoor weer werk gemaakt van het natuurnetwerk, de vroegere EHS. Bovendien is er volop aandacht voor herstelbeheer en voor onderzoek en monitoring. Dat is positief’, aldus Bobbink. ‘Aan de andere kant zitten er zeker risico’s aan de PAS, daar heeft Berendse gelijk in. Uitgangspunt is dat de stikstofdepositie omlaag gaat en dat de geplande herstelmaatregelen in de natuur vruchten afwerpen. Voordat we dat laatste weten, zelfs voordat die herstelmaatregelen zijn uitgevoerd, is er al nieuwe stikstofruimte uitgegeven. Dat is een duidelijk risico.’

De PAS is het bestuurlijke antwoord op het vastlopen van de vergunningverlening voor aanleg van wegen, industrieterreinen en nieuwe stallen rond Natura2000-gebieden. De Europese Habitatrichtlijn eist dat alleen vergunning mag worden verleend als er geen negatieve gevolgen zijn voor die natuurgebieden. Vooral vanuit de veehouderij maar ook door wegverkeer en industriële processen komen veel stikstofverbindingen vrij. Die leiden tot eutrofiëring en verzuring van de bodem.

De vergunningverlening rond Natura2000 stagneerde daardoor, tot chagrijn van de provincies. Vooral de veehouderij liep tegen de grenzen aan van de natuurwetgeving. Ongeveer 30 procent van de stikstoflast in Nederland komt uit het buitenland, zo’n 7 procent is het natuurlijk achtergrondniveau – aan die beide posten valt weinig te doen – maar de veehouderij is de veruit grootste binnenlandse stikstofbron, vooral van ammoniak. Die neemt ruim 65 procent van de binnenlandse emissies voor zijn rekening, vaak in de buurt van natuurgebieden.

Ontwikkelingsruimte

De PAS is in juli 2015 ingevoerd om zowel natuur als economie recht te doen. In beleidsconvenanten met de landbouwsector is overeengekomen dat de stikstofuitstoot door agrarische bedrijven de komende jaren zal dalen bijvoorbeeld door het gebruik van ander voer en emissiearme stallen. Tegelijkertijd gaan provincies in stikstofgevoelige Natura2000-gebieden (118 van de 160) herstelmaatregelen uitvoeren om het effect van de aanwezige stikstof te verminderen. De gedachte achter de PAS is dat door de combinatie van minder uitstoot en herstelmaatregelen in de natuur, weer ruimte ontstaat

voor nieuwe economische activiteit. Iets meer dan de helft van die geplande daling in uitstoot mag worden ingevuld met nieuwe stikstofemissies, de zogeheten ontwikkelingsruimte voor nieuwe economische activiteit. Deze wordt elk jaar opnieuw berekend met AERIUS.

Dit rekeninstrument bepaalt op basis van de locatie en de aard van stikstofbronnen de verspreiding en depositie van stikstof. Door de depositiekaart te combineren met de habitatkaart van de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, ontstaat een beeld van de stikstofbelasting van die habitats. Ook meet het RIVM via het Meetnet Ammoniak in de Natuur (MAN) in tientallen Natura2000 gebieden de maandgemiddelde ammoniakconcentraties.

Eind goed al goed, zo lijkt het. Zowel de natuur als de ondernemer kan ‘blij’ zijn, zoals Sharon Dijksma al aankondigde in de Tweede Kamer, toen ze in 2014 haar wetsvoorstel verdedigde. De veehouder kan weer stallen bouwen, terwijl de natuur ook een graantje meepikt. De bedrijfseconomische plus werd na invoering meteen duidelijk. De provincies waren er in 2015 als de kippen bij om ontwikkelingsruimte te vergeven, bijvoorbeeld aan veehouderijen die willen uitbreiden. Soms werd alles voor de eerste drie jaar in een klap opgesoupeerd. Noord-Brabant volgde een andere koers. Daar wordt de uitgifte uitgesmeerd en het provinciebestuur is extra terughoudend in het zuidoosten van de provincie vanwege de slechte staat van de natuur.

Verdroging

Om scherp te krijgen welke herstelmaatregelen in de Natura2000-gebieden moeten worden getroffen, hebben provincies gebiedsanalyses in het kader van de PAS opgesteld. Om de natuurgebieden op te knappen, zo blijkt, worden vertrouwde maatregelen, als plaggen en maaien, ingezet om stikstof af te voeren, maar ook staan er ingrepen op de rol om de weerbaarheid van de natuur te vergroten, bijvoorbeeld het tegengaan van verdroging. Kwelwater en verhoging van de grondwaterstand kunnen bijvoorbeeld in natte schraalgraslanden de verzuring tegengaan.

Omdat vernatting vaak consequenties heeft voor omliggende grondeigenaren heeft de PAS ook een ruimtelijke component, onder meer het ontwikkelen van natte natuurgebieden die als bufferzones kunnen dienen. Op dat gebied zijn

de verschillen tussen de provincies enorm. Groningen heeft amper grond nodig; koploper Overijssel ‘zoekt’ 4200 ha om z’n Natura2000 gebieden PAS-klaar te maken. Die gronden zullen worden ondergebracht in het Natuurnetwerk. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Wageningen University & Research schetsten begin dit jaar in het rapport ‘Het provinciaal natuurbeleid ingekaderd’, dan ook dat de PAS grosso modo een stimulans is voor het Natuurnetwerk, en dus voor de biodiversiteit. ‘Over het algemeen stoppen de provincies heel veel

*“De provincies
stoppen heel veel
energie in de PAS”*

Rob Folkert



Herstel van het open landschap in de Meeuwenduinen in het kader van de PAS (foto's: Provincie Zeeland/Jan Vink).

energie in de PAS,' zegt Rob Folkert van het Planbureau. 'Een ander pluspunt is dat de aanpak van verdroging weer is vlot getrokken. De maatregelen daarvoor stonden vaak al jaren op de agenda, maar werden niet uitgevoerd. Daarmee kan een duurzaam herstel worden gerealiseerd van de stikstofgevoelige natuur.' Ook zijn de provincies erin geslaagd de landbouwsector te winnen voor de plannen, aldus Folkert. 'In Overijssel is LTO-Noord zelfs trekker van een gebiedsproces om de PAS-herstelmaatregelen uit te werken.' Toch is er ook een andere kant aan de medaille. De landbouworganisaties mogen dan goed meedoen, de boeren en andere grondeigenaren zijn nog allerm minst enthousiast. 'De mensen die het betreft, schrikken enorm als bijvoorbeeld hun land onder water moet worden gezet. We zien veel weerstand. Al eerder hebben we gewaarschuwd dat maatschappelijke onrust kan leiden tot flinke vertraging voor natuurherstel'.

Onteigening

De provincies gaan er in hun plannen vanuit dat grondbezitters deels vrijwillig meewerken aan de plannen. Wel hebben de meeste zich gewapend tegen dwarsliggers. Het PBL roemt in haar rapportage de interventieladder van de provincie Overijssel. Om aan de benodigde 4200 hectare te komen heeft Overijssel een stappenplan ontwikkeld. In eerste instantie kijken of de grondeigenaar zelf met overheidssubsidie de PAS-maatregelen wil uitvoeren. Overijssel schat in dat zo 40 procent van de opgave kan worden ingevuld. Als dat niet lukt, probeert de provincie de grond minnelijk te verwerven. Als de eigenaar niet wil verkopen dan volgt onteigening als laatste redmiddel. 'Onteigening was een taboe, dat nu in de meeste maar niet alle provincies van de baan is. Die maatregel roept wellicht weerstand op, maar ze biedt ook duidelijkheid: het beleid is niet vrijblijvend', aldus Folkert. 'Er worden dwingende

instrumenten ingezet, er is geld, energie en er is draagvlak bij alle partijen, ook bij LTO. Dat zijn grote veranderingen die hun effect niet zullen missen, ook niet voor de natuur. Toch is het nog afwachten of dat snel genoeg tot de gewenste uitkomst leidt, gebrek aan medewerking bij grondeigenaren is immers een risico. Er moet veel gebeuren in korte tijd.'

Evaluatie

De PAS loopt gedurende drie periodes van zes jaar. Halverwege de eerste periode, dus medio 2018, is er een tussentijdse evaluatie, waarbij moet worden bepaald of bijsturing van het programma noodzakelijk is. Dat is nodig als er onvoldoende resultaten zijn van de bron- en herstelmaatregelen. Het PBL schrijft daarover. 'Als de verplichting tot bijsturing niet adequaat wordt opgepakt, kan de rechter besluiten dat de PAS niet langer ten grondslag kan worden gelegd aan de uitgifte van ontwikkelingsruimte. In de praktijk zal – mocht in gebreke blijven zich voordoen – deze consequentie naar verwachting op haar vroegst na de eerste programmaperiode optreden.' In 2021 moet de PAS zich dus in ieder geval hebben bewezen. Dan dienen de in de eerste PAS-periode geplande herstelprojecten in de natuur te zijn uitgevoerd. Volgens opgave van het PAS-bureau, een onafhankelijk interbestuurlijk bureau met inmiddels zo'n acht medewerkers, dat de provincies en de betrokken ministeries ondersteunt en adviseert over de uitvoering van de PAS en de vorderingen monitort, zijn er ongeveer 2300 herstelprojecten gepland. Is de stikstofgevoelige natuur in de Natura2000-gebieden dan ook mooier, biodiverser, veerkrachtiger? Dat valt nog te bezien. Verdroogde weilanden veranderen niet van de ene dag op de andere in een bloemenparadijs. 'Het minimale doel is dat de natuur er in die eerste periode van zes jaar niet op achteruit gaat', zegt Erwin Adema, medewerker natuur bij het PAS-bureau. 'Dat lijkt niet hoog gegrepen, maar het is dan ook het absolute minimum. Uiteraard streven we naar verbetering. Als je ziet hoeveel er op stapel staat, dan is dat best ambitieus. In de volgende periode van zes jaar moeten die maatregelen zich gaan uitbetalen.'

Lotte Dijk, informatiemanager bij het PAS-bureau, legt uit dat in 2021 klip en klaar moet zijn dat het herstel eraan zit te komen. Om de voortgang in de gaten te houden, gaan provincie en terreinbeheerder elk jaar samen het veld in om zo nodig bij te sturen. Bovendien ontwikkelde Alterra procesindicatoren gebaseerd op vegetatieontwikkeling, beelden vanuit de lucht, abiotische factoren en indicatorsoorten. De benodigde gegevens worden elk jaar verzameld. In ieder geval leidt de PAS zo tot blijde gezichten bij de groene bureaus.

In 2021 moeten die procesindicatoren tot een eerste oordeel leiden of de PAS zijn belofte voor de natuur waar gaat maken.

De PAS bij het Europese Hof van Justitie

Het is afwachten of de PAS een lang leven is beschoren. De Raad van State heeft negen PAS-zaken liggen, aangespannen door drie kleine natuur- en milieuoorganisaties. Die maken onder meer bezwaar tegen het achterwege laten van een zogeheten passende beoordeling bij vergunningverlening voor extra veehouderij. Volgens de Europese Habitatrichtlijn moet dan worden nagegaan of nabij gelegen natuur geen schade ondervindt door de extra stikstofuitstoot vanuit de stallen. De verantwoordelijke ministers vinden dat overbodig nu de PAS is ingevoerd.

Voordat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State daarover oordeelt, gaat zij zeer waarschijnlijk advies vragen aan het Europese Hof van Justitie in Luxemburg. Het is namelijk onzeker of de rechters daar het principe van de PAS wel accepteren. In het arrest Orleans van juli 2016 maakte het Hof duidelijk dat het niet acceptabel is dat kosten voor de natuur voor de baat uitgaan. In dat geval ging het om uitbreiding van de haven van Antwerpen. Omdat de compenserende maatregelen niet af waren en dus niet zeker was of de natuur daarmee voldoende opschiet, had Antwerpen nog geen vergunning voor de uitbreiding mogen geven.

In een brief aan de Tweede Kamer heeft de regering aangegeven geen problemen te verwachten; diverse natuuradvocaten zien het arrest juist als een potentiële bom onder de PAS.

Het antwoord uit Luxemburg op de vragen uit Den Haag zal waarschijnlijk een à twee jaar op zich laten wachten.

Is het oordeel negatief dan lopen de provincies en de boeren het risico dat de ontwikkelingsruimte in gevaar komt.

Stikstofuitstoot

Wat er gebeurt als de stikstofuitstoot over zes jaar niet of nauwelijks is gedaald, is nog niet helder. Blijft de daling achterwege dan kan er in principe worden bijgestuurd door het niet toedelen van ontwikkelingsruimte of het opleggen van extra bronmaatregelen. Over dit 'reservepakket' wordt nog onderhandeld met landbouworganisaties.

'Om die daling van de stikstofdepositie is het wel allemaal begonnen', vindt Henk Siebel van Natuurmonumenten. 'Het is prachtig dat er met de PAS eindelijk een instrument is waarmee een ombuiging zou kunnen plaatsvinden, maar dat maakt ons ook kritisch. Tot nu toe is er sinds 2004 helemaal geen teruggang te zien in de ammoniakdepositie, eerder een toename. Wacht maar wordt er dan gezegd, maar aan de landbouwkant merk ik nog niet veel gedrevenheid.'

Dat steekt temeer omdat in droge natuurgebieden de stikstof accumuleert en de verzuring verergert, terwijl er daar amper middelen zijn om tot structurele verbeteringen te komen. 'In de nattere gebieden kunnen we door herstel van de hydrologie mooie resultaten boeken. Dat geldt ook voor de duinen met wat kalkrijk zand, maar in de droge bossen en heidegebieden zitten we eigenlijk met de handen in het haar', aldus Siebel. 'Als je gaat

plaggen, haal je wel stikstof weg, maar ook de voor veel soorten belangrijke elementen als calcium, kalium en fosfor. Dan kom je van de regen in de drup en sowieso is het effect tijdelijk. Er is nu zoveel stikstof geaccumuleerd, dat zit tot in de haarvaten van het systeem.'

Ook Bobbink van B-WARE ziet die tweedeling tussen nat en droog. 'Herstel van de buffering in de bodem om verzuring tegen te gaan, moet komen van verwerking van mineralen met basische kationen als veldspaat. Maar in sommige heide- en bosgebieden, bijvoorbeeld in Noord-Brabant, zijn door de verzuring vrijwel alle mineralen met basische kationen uit de bovenlaag verdwenen; daar is alleen kwarts over. We onderzoeken nu met PAS-geld of het opbrengen van steenmeel, zowel in heide als ook in bossen – waar je sowieso niet kunt plaggen – een oplossing biedt. Of alles herstelbaar is? ik weet het niet', aldus Bobbink.

'Een ding is zeker: een voortschrijdende bodemverzuring door stikstof is desastreus. De depositie moet omlaag, maar ik begrijp dat de rek eruit is bij de technische maatregelen in de landbouw. Hooguit is er nog vijf procent te winnen. Dan is er denk ik nog maar één oplossing: een overgang naar een duurzame, emissiearme hoogkwalitatieve landbouw met minder dieren.'

Meer informatie: <http://pas.bij12.nl>