

Aan de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland  
T.a.v. de Afdeling Natura 2000  
Postbus 40225  
8004 DE Zwolle

Betreft: Zienswijze Stichting Milieuzorg Zeist e.o. Ontwerp-programma PAS

Zeist, 19 februari 2015

Het Ontwerp-programma PAS, de Plan-MER inclusief Passende beoordeling en ook Gebiedsanalyses is voor de periode van 10 januari 2015 t/m 20 februari 2015 voor het indienen van zienswijzen ter inzage gelegd. Gaarne maakt de Stichting Milieuzorg Zeist e.o. van de gelegenheid gebruik haar zienswijze op het PAS aan u kenbaar te maken. Eerst zal een algemene reactie worden gegeven, waarna nog op een aantal specifieke punten zal worden ingegaan.

### **1. Algemeen**

Door Nederland zijn in de loop van de tijd zo'n ruim 160 natuurgebieden in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn aangewezen als 'Natura 2000-gebied'. Bij de aanwijzing zijn dan tevens de zogenaamde instandhoudingsdoelen t.a.v. aanwezige habitatstypen en ook (vogel)soorten aangegeven, evenals een mogelijke verbeterdoelstelling. Gezien de eisen die de betreffende habitattypen en (bijbehorende) soorten stellen, dient voor het bereiken van de overeenkomstig de Habitat- en Vogelrichtlijn vereiste 'gunstige staat van instandhouding' tevens aan bepaalde milieueisen te worden voldaan. Op basis beschikbare analyses is duidelijk dat voor vele habitattypen en ook (bijbehorende) soorten niet kan worden voldaan aan o.a. de eisen die de betreffende typen en ook soorten aan de maximale stikstofbelasting (dus van ammoniak en stikstofoxiden) stellen, ook wel als de 'kritische depositiewaarde (KDW)' voor stikstof aangeduid<sup>1</sup>. In de praktijk betekent dat, ook gezien bestaande jurisprudentie, dat bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen die met een bepaalde stikstofemissie gepaard gaan en waarbij ten gevolge van die emissie de betreffende kritische depositie waarden worden overschreden niet langer mogelijk zijn. Daarbij gaat het dan bijvoorbeeld om de uitbreiding van wegennet, maar met name om ook de uitbreiding (en ook de nieuwvestiging) van landbouwbedrijven. Teneinde die 'impasse' te kunnen doorbreken is in overleg met vele stakeholders door het Ministerie van Economische zaken en die van Infrastructuur en Milieu het zogenaamde ontwerp-programma PAS opgesteld. Aan dat ontwerp-programma ligt dan tevens een Plan-MER, inclusief Passende beoordeling en bijbehorende Gebiedsanalyses ten grondslag. Aangezien bij die Gebiedsanalyses aan zogenaamde herstelstrategieën een belangrijke betekenis wordt toegekend, wordt in een groot aantal (achtergrond)documenten ook daaraan bijzondere aandacht besteed. Die herstelstrategieën zijn dan tevens aan een internationale review onderworpen.

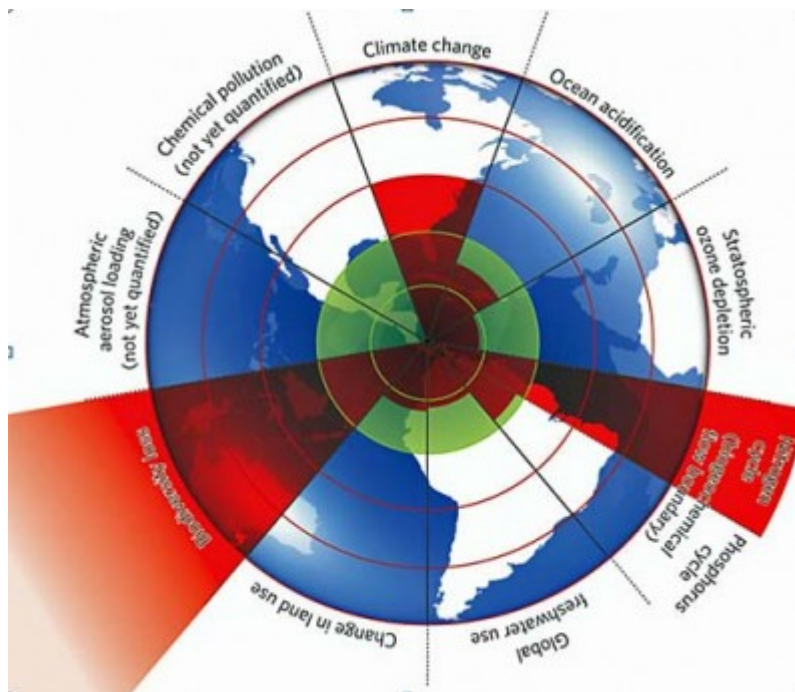
Zoals ook uit het Ontwerp-programma PAS naar voren komt, wil men met de PAS dus naast het geven van een (aanzet tot de) aanpak van de stikstofproblematiek met name ook een bepaalde ontwikkel-ruimte bieden aan ruimtelijke ontwikkelingen/initiatieven, zoals aan zogenaamde prioritaire projecten, evenals met name ook aan de in de nabijheid van Natura-2000 gebieden gelegen landbouwbedrijven. Die ontwikkel-ruimte kan dan ontstaan doordat men door zogenaamde bronmaatregelen, zowel door meer generieke maatregelen, als ook door maatregelen door specifieke bedrijfstakken, zoals bijvoorbeeld de landbouw, de huidige stikstofbelasting wil terugbrengen. Aangezien ondanks de genomen bronmaatregelen voor veel habitattypen de stikstofbelasting evenwel nog lang niet onder de voor dat habitatype relevante 'kritische depositiewaarde (KDW)' uitkomt, evenals men eigenlijk meteen vanaf de start van het programma een bepaalde ontwikkelingsruimte aan bepaalde ontwikkelingen wil bieden, wil men dan tevens door zogenaamde ecologische 'herstelmaatregelen', de kwaliteit van die habitattypen zodanig waarborgen dat in ieder geval geen (verdere) verslechtering

---

<sup>1</sup> Zie voor betreffende KDW o.a. het rapport: 'Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000 (Alterra, 2012)'.

optreedt. In die zin zou dan toch een bepaalde ontwikkelingsruimte kunnen worden geboden zonder dat de overeenkomstig de Habitat- en Vogelrichtlijn voor betreffende habitattypen en (bijbehorende) soorten vereiste 'gunstige staat van instandhouding', of wel het 'duurzame voortbestaan', in gevaar komt, althans gewaarborgd blijft dat die 'gunstige staat van instandhouding' ook daadwerkelijk nog op termijn zal kunnen worden gerealiseerd.

Kernvraag bij dit alles is o.i. toch of Nederland op deze manier wel steeds almaar verder moet willen blijven groeien, dus dat ondanks dat het op basis van wetenschappelijk onderzoek evident is dat kritische grenzen worden overschreden men toch weer meer ontwikkel-ruimte aan betreffende activiteiten wil geven. Juist als we duurzaamheid voorop zouden willen zetten dan zouden we het o.i. toch niet langer moeten zoeken in de kwantitatieve groei van die bepaalde sectoren, waarvan toch al veel langer duidelijk is dat we daarmee de grenzen van wat de aarde in die zin kan dragen hebben bereikt, voor zover die grenzen niet al ver worden overschreden. In deze kan o.a. ook worden verwezen naar de publicaties van o.a. Rockström et al., waaruit naar voren komt dat we wat betreft de milieuvervuiling door stikstof, naast het biodiversiteitsverlies en de klimaatverandering, die grenzen reeds ruim hebben overschreden (zie ook bijgaande figuur)!



Figuur: Planetary boundaries (naar Rockström et al, 2015).

Met name ook gezien de gevolgen voor de in de Wereld/Europa en in het bijzonder ook Nederland voorkomende ecosystemen, zou o.i. Nederland dan ook niet langer moeten kiezen voor een almaar verdergaande groei van in feite niet duurzame productiesystemen, maar ook binnen betreffende (TOP)sectoren moeten kiezen voor een vergaande 'transitie', waarbij de draagkracht van de aarde en dus ook ter plaatse aanwezige ecosystemen niet langer wordt overschreden. Daartoe zijn o.i. ook binnen Nederland vele mogelijkheden, zoals de omschakeling naar (gemengde) landbouwbedrijven waar de kringloop en niet de (over)productie centraal staat en waarbij gewoon weer voor de locale/regionale gemeenschappen wordt geproduceerd met respect voor natuur en landschap, hetgeen - zoals ook het verleden heeft aangetoond - tot echt levende landschappen leidt! Juist in gebieden waar de ruimtelijke druk eigenlijk het grootst is, zoals in de Randstad, liggen hier enorme kansen, met name ook voor de (biologische/ecologische) productie van streekgebonden producten die dus eenvoudig in nabijgelegen stedelijke gebieden lokaal/regionaal kunnen worden afgezet.

Duidelijk zal dus zijn dat de Stichting Milieuzorg Zeist e.o. de thans voorliggende PAS in deze vorm niet kan ondersteunen. Uiteraard steunt zij wel die maatregelen in de PAS voor zover deze de stikstofbelasting op aanwezige stikstofgevoelige natuur terugbrengt, evenals die herstelmaatregelen die tot een daadwerkelijk ecologische herstel kunnen leiden. O.i. zou men evenwel pas een bepaalde ontwikkel-ruimte voor (ruimtelijke) ontwikkelingen/initiatieven kunnen vrijgeven als de KDW voor de betreffende habitat-typen niet langer wordt overschreden, dus als de voor betreffende habitattypen de vereiste 'gunstige staat van instandhouding' ook daadwerkelijk is gewaarborgd. Pas zo handel je immers als mens met respect voor die betreffende ecosystemen en wordt het geen 'dweilen met de kraan' nog (wijd) open.

Daarnaast ontbeert het PAS o.i. ook een duidelijke strategische visie hoe men dan op termijn wel echt tot een duurzame landbouw kan komen<sup>2</sup>, dus een landbouw die (wel) met respect met de natuur en landschap omgaat en waarbij niet door allerlei laatste redmiddelen, zoals het toepassen van luchtwassers, nieuwe voedersystemen, etc., de impact op de lokale omgeving dan weliswaar kan worden verkleind, maar de totale milieugebruiksruimte van dergelijke systemen nog steeds de draagkracht van de aarde ver overschrijdt (zie in deze overigens ook het: 'Living Planet Report 2014 (WWF, 2014)'). Pas dan zou met het PAS o.i. pas echt een stap in de goede richting worden gezet.

## 2. Specifiek aspecten

Hierbij zal aan een aantal meer specifieke aspecten nadere aandacht worden gegeven.

### *Plan-MER en mogelijke alternatieven*

Voor zover men dan toch de koers die nu met de PAS wordt voorgestaan wil voortzetten en die o.i. dus niet als duurzaam kan worden gezien, dan is het allereerst voor de Stichting Milieuzorg Zeist e.o. de vraag waarom daarbij dan niet voor de alternatieven 3 of 4 zoals deze in het kader van de Plan-MER aan de orde zijn gesteld is gekozen, waarbij in ieder geval bij alternatief 3 de sterkste reductie van de stikstofbelasting wordt bereikt en dus voor een relatief groter aantal gebieden niet langer de KDW wordt overschreden (zie in deze met name ook de 'Plan-MER', Figuur 5.2: 'Ontwikkeling stikstofdepositie op Natura-2000-habitattypen en leefgebied van soorten van 2014 tot 2030'). Ook al aangezien er in veel ecosystemen door de (enorme) stikstofbelasting vanuit het verleden er bovendien al veel schade is aangericht, zou men daar voorts natuurlijk al wel een aantal herstelmaatregelen moeten nemen. De 'herstelmaatregelen' zoals deze thans in de PAS worden voorgesteld en die er toch voornamelijk op zich gericht om (in juridische zin) ook een bepaalde 'ontwikkel-ruimte' aan bepaalde (ruimtelijke) ontwikkelingen te kunnen bieden ziet de Stichting Milieuzorg Zeist e.o. echter eerder als 'damage-control' maatregelen<sup>3</sup>.

### *Vrijgeven ontwikkelruimte*

Zoals ook onder 'Algemeen' al aangegeven is de Stichting Milieuzorg Zeist e.o. van mening dat pas ontwikkel-ruimte zou moeten worden vrijgegeven als de kritische depositiewaarden voor stikstof voor de in Natura 2000-gebieden voorkomende habitattypen en (bijbehorende) soorten niet langer worden overschreden, dus feitelijk gewoon het handhaven van de huidige juridische beschermingsystematiek. Daarbij is zij natuurlijk wel een voorstander van het ook daadwerkelijk nemen van bronmaatregelen, zodat (op termijn) wel aan de door de betreffende habitattypen vereiste kritische depositiewaarden wordt voldaan. Pas zo ontstaat er o.i. pas echt weer een bepaalde ontwikkel-ruimte.

<sup>2</sup> Juist ook meer duurzame systemen als 'agro-forestry' of 'permacultuur' bieden o.i. veel meer mogelijkheden om basis van de op een bepaalde plek voorkomende ecologische systemen/processen tot een duurzame productie te kunnen komen (zie o.a. ook publicaties prof. Pablo Tittonell Wageningen University).

<sup>3</sup> In die zin hadden de herstelmaatregelen die tot een daadwerkelijk natuurherstel leiden o.i. wel in het Natuurpact moeten worden opgenomen, maar dus niet de 'damage-control' maatregelen zoals deze dan nu van het PAS deel uitmaken.

Voor zover dan toch aan het thans voorliggende PAS wordt vastgehouden is de Stichting Milieuzorg Zeist e.o. in ieder geval de mening toegedaan dat het PAS-systeem dan zodanig zou moeten worden ingericht dat pas een bepaalde ontwikkel-ruimte rondom een specifiek Natura 2000-gebied wordt vrijgegeven als ook daadwerkelijk door metingen is aangetoond dat ter plaatse de depositie door genomen generieke en specifieke bronmaatregelen ook daadwerkelijk navenant is gedaald<sup>4</sup>. Daardoor waarborg je dan immers al bij voorbaat dat er (vanuit het zogenaamde voorzorgprincipe) voor het betreffende habitatype (met bijbehorende soorten) bij het vrijgeven van een bepaalde ontwikkel-ruimte er in ieder geval geen verdere verslechtering optreedt, zoals o.i. ook als zodanig is vastgelegd in de betreffende Habitat- en Vogelrichtlijn. Zoals ook immers door het PBL in haar: 'Beoordeling PAS - De verwachte effecten voor natuur en vergunningverlening (PBL, 2014)' aangegeven, bestaat er immers toch een grote onzekerheid of uiteindelijk met de PAS de zogenaamde 'PAS-depositiedoelen' wel zullen worden gehaald, met alle consequenties voor aanwezige habitatypen en soorten. Dat niet in de laatste plaats ook aangezien toch ook uit diverse onderzoeken naar voren is gekomen dat lang niet alle wettelijke maatregelen zijn genomen, zoals die m.b.t. zogenaamde luchtwassers, of deze althans niet goed zijn onderhouden.

In het verlengde van het voorgaande is de Stichting Milieuzorg Zeist e.o. dan ook bijzonder kritisch m.b.t. het besluit om die ruimtelijke initiatieven/ontwikkelingen die leiden tot een maximale toename van een grenswaarde van 1 mol/ha/jr (zomaar) vergunningvrij te verklaren, ook al dienen deze ontwikkelingen dan nog wel te worden gemeld. Allereerst is het daarbij dan de vraag of daardoor niet aan heel veel bedrijven die op iets grotere afstand van een Natura 2000 gebied met stikstofgevoelige natuur zijn gelegen niet heel veel groeirimte wordt geboden, waardoor feitelijk de achtergrondwaarde (sterk) kan gaan stijgen. O.i. moet dat niet denkbeeldig worden geacht, juist nu de melkquota zijn vrijgegeven. Daarnaast is het toch bekend dat zelfs een beperkte toename boven de voor bepaalde habitatypen met (bijbehorende) soorten vastgestelde kritische depositiewaarden toch al (op termijn) tot bepaalde negatieve effecten kunnen leiden, ook al zijn die effecten wellicht niet altijd direct aantoonbaar. Dus is de Stichting Milieuzorg Zeist e.o. van mening dat van die vergunningvrijstelling, ook al vindt er dan monitoring plaats en is daarvoor nu reeds binnen het PAS een bepaalde ontwikkel-ruimte gereserveerd, zou moeten worden afgezien.

### *Herstelstrategieën*

Voorop gesteld zij dat er waardering is voor de wijze waarop de herstelstrategieën in beeld zijn gebracht, niet alleen door eerst een aantal mogelijke maatregelen in algemene zin in kaart te brengen (zie ook Deelrapport I: 'Algemeen inleiding herstelstrategieën'), maar ook specifiek voor relevante habitats en (bijbehorende) soortgroepen (zie ook Deelrapport II: 'Herstelstrategieën voor stikstofgevoelige habitats'), als ook wat de consequenties van betreffende herstelmaatregelen op het niveau van het landschap als geheel zijn (zie ook Deelrapport III: 'Landschapsecologische inbedding herstelstrategieën'). Ook hier blijft o.i. staan, zoals overigens ook in het voorgaande al aangegeven, dat voor zover het om maatregelen gaat om de overbelasting die in het verleden heeft plaatsgevonden uit het systeem (door maaien, plagen, etc.) te verwijderen, uiteraard rekening houdend met (nog) aanwezige bijzondere waarden<sup>5</sup>, het o.i. inderdaad om herstelmaatregelen gaat. Als het evenwel om maatregelen gaat om een bepaalde ontwikkel-ruimte te creëren voor nieuwe (ruimtelijke) ontwikkelingen - en waardoor dus feitelijk de eerder genomen bronmaatregelen weer voor een gedeelte teniet worden gedaan - kan o.i. niet anders dan van 'damage-control' maatregelen worden gesproken. In die zin is men feitelijk aan het 'dweilen met de kraan (vol) open'. Zeker ook aangezien die

<sup>4</sup> Zoals bekend (verondersteld) vallen de in de lucht gemeten waarden de laatste jaren beduidend hoger dan dat op basis berekende emissies werd verwacht (zie in deze ook het rapport: 'Beoordeling PAS (PBL, 2014)', Figuur 4.1: 'Ammoniakemissie en -concentratie'), zodat o.i. de daadwerkelijk gemeten waarden een betere basis voor de toetsing bieden dan de berekende waarden. Voor zover bij de Stichting Milieuzorg Zeist e.o. bekend is het overigens (nog) steeds onduidelijk wat dan de oorzaak van de geconstateerde verschillen is.

<sup>5</sup> Vergelijk ook Blauwe Brigade die door maatregelen, zoals kleinschalig plagen in delen natte heide, de klokjesgentiaan en daarmee ook het gentiaanblauwtje weer nieuwe levenskansen wil bieden.

herstelmaatregelen, zeker als het bijvoorbeeld om plaggen gaat, gedurende de looptijd van de PAS maar een beperkt aantal keren kunnen worden uitgevoerd, aangezien anders bijvoorbeeld de zaadbank wordt uitgeput, loopt men hiermede o.i. dus te grote risico's die men gewoon niet zou moeten nemen. Daarnaast kan niet worden uitgesloten dat door de te nemen maatregelen er ook een negatieve invloed op (in de nabije omgeving) aanwezige waarden van natuur, landschap en cultuurhistorie (inclusief archeologie) ontstaat (zie in deze ook de 'Plan-MER', Tabel 10.2: Totaal overzicht milieueffecten PAS t.o.v. referentiesituatie).

In die zin staat de Stichting Milieuzorg Zeist e.o. dus wel achter die herstelmaatregelen die daadwerkelijk tot een structurele oplossing kunnen leiden, zoals bijvoorbeeld het verbeteren/herstel (eco)hydrologische situatie (vergelijk ook maatregelen in het kader van de EKRW), maar ziet zij niets in maatregelen die tegelijkertijd ontwikkel-ruimte (lees: groei) moeten bieden aan nu juist die sectoren die (nota bene) zelf voor die overmatige stikstofbelasting verantwoordelijk zijn.

### *Gebiedsanalyses*

Zoals ook uit o.a. de Gebiedsanalyses zoals deze mede aan het PAS ten grondslag liggen duidelijk wordt, wordt voor tal van de binnen de Natura 2000 gebieden gelegen habitattypen en (bijbehorende) soorten de zogenaamde kritische depositiewaarden (KDW) t.a.v. (o.a.) ammoniak (aanzienlijk) overschreden. Dat zal ondanks de in het kader van het PAS genomen bronmaatregelen voor veel gebieden met stikstofgevoelige natuur ook na 2032 nog het geval zijn (zie in deze met name ook de 'Passende beoordeling', figuur 4.2: 'De depositie van het PAS in 2030 t.o.v. de KDW'<sup>6</sup>). In die zin zal dus ook na 2032 nog een aanzienlijke inspanning noodzakelijk zal zijn om de overeenkomstig de Habitatrichtlijn, in casu Natuurbeschermingswet vereiste 'gunstige staat van instandhouding'/'duurzame voortbestaan' van in dit geval stikstofgevoelige natuurtypen ook echt te kunnen waarborgen, hetgeen o.i. eigenlijk alleen kan worden gewaarborgd als de stikstofdepositie de kritische depositiewaarde zoals deze voor betreffende natuurtypen zijn vastgesteld niet langer wordt overschreden. Teneinde dat te bereiken moet een daadwerkelijke transitie wezenlijk worden geacht, een transitie waaraan in het PAS feitelijk gewoon geheel voorbij wordt gegaan.

### **3. Conclusie**

Alhoewel door het PAS dan nu een aantal maatregelen wordt genomen die o.i. eigenlijk gezien de overbelasting met stikstof al veel eerder hadden moeten worden genomen, blijft het PAS toch o.i. een typische Nederlandse polder-oplossing. Men is immers kennelijk pas bereid maatregelen te nemen als daar dan een bepaalde ontwikkel-ruimte voor bepaalde sectoren tegenover staat, terwijl men eigenlijk nu al weet dat die ontwikkelruimte die dan wordt geboden, zeker ook als de herstelmaatregelen tegenvallen, niet duurzaam is. De Stichting Milieuzorg Zeist e.o. pleit er dan ook voor op te passen met het pas en nu het nog kan echt te kiezen voor een (grote) transitie, niet in de laatste plaats dus voor een echt duurzame landbouw waarbij er weer ruimte voor dier, natuur, landschap en dus uiteindelijk ook de mens is!

Hoogachtend,

P. Greeven

B. de Wolf

Afz.: Stichting Milieuzorg Zeist e.o.

P/a: B. de Wolf

Kometenlaan 70

3721 JV Bilthoven

<sup>6</sup> Zo is op basis beschikbare Gebiedsanalyses nu al duidelijk dat binnen de provincie Utrecht voor zowel bijvoorbeeld het Binnenveld als ook Overkolland-Langbroek ondanks genomen maatregelen er in 2032 nog steeds van een (aanzienlijke) overschrijding van de kritische depositiewaarden sprake is!