

Bijlage 2b: Belang Stikstof Depositie Registratie Systeem (SDRS)

Aanleiding

Het extern van salderen van stikstof is al een paar maanden hot issue in de lopende stikstofimpasse. De belangen van verschillende partijen lijken ver uit elkaar te liggen. De Provincies willen een leefbaar en goed uitgebalanceerd ingericht buitengebied behouden. Het ministerie van LNV lijkt, naast natuur, woningbouw en economie als belangrijk uitgangspunt te hebben. En de landbouw vindt het van groot belang dat alle doorgaande bedrijven voldoende toekomstperspectief hebben. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is dat de uitgangspunten en de daar bij behorende feiten van elk partij niet inzichtelijk te zijn, waardoor de impasse in stand blijft. Vanwege deze onzekerheid is het van groot belang om geen stappen te maken die door partijen niet te overzien zijn en dat de feiten zo goed mogelijk in beeld gebracht worden. Een verplicht Stikstof Depositie Registratie Systeem (SDRS) zal veel feiten vastleggen en er voor kunnen zorgen dat de nu nog aanwezige stikstofruimte optimaal benut kan worden.

Voorwaarden Stikstof Depositie Registratie Systeem (SDRS)

Om een goed functionerend Stikstof Depositie Registratie Systeem (SDRS) neer te zetten zouden de volgende voorwaarden als uitgangspunt genomen moeten worden:

1. De generieke afroming ten behoeve van natuur bedraagt maximaal 30%;
2. Het SDRS is leidend bij extern salderen;
3. Het SDRS administreert per stikstofgevoelig hexagoon zowel benutte als vrijkomende depositieruimte;
4. De emissie van NH₃ en NO_x wordt gescheiden geregistreerd;
5. Er dient een gelijk speelveld te zijn voor alle doorgaande bedrijven in dezelfde sector;
6. Er dient sprake te zijn van voldoende financiële prikkels om overschot aan stikstof in vergunningen aan te bieden aan het SDRS.

In de volgende alinea's zullen wij het belang van bovenstaande punten nog eens uiteenzetten.

De generieke afroming ten behoeve van natuur bedraagt maximaal 30%

In de Beleidsregel wordt gesteld dat de afroming bij extern salderen maximaal 30% bedraagt, tenzij de Provincie in de gebiedsgerichte aanpak een hogere generieke afroming nodig acht. De afgelopen 20-30 jaar heeft er al een forse daling van ammoniakemissie plaatsgevonden. Een afroming van 30% zorgt dan ook ruimschoots voor een geborgde daling van de depositie op de natuur. Ook is deze daling niet persé op elk hexagoon in een gebied noodzakelijk. Om ondernemers een gelijk speelveld te bieden is het niet wenselijk dat rond bepaalde gebieden een hogere korting wordt gehanteerd.

Het SDRS is leidend bij extern salderen

Het doel van het Stikstof Depositie Registratie Systeem is het registreren van alle uitgegeven en vrijkomende depositie. Hiermee wordt er ook geborgd dat er weer depositieruimte kan worden uitgegeven zonder een stijging van depositie op de natuur. Een goed functionerend systeem zorgt er voor dat alle depositie stromen goed wordt geregistreerd, zodat het eenvoudig is om aan te geven hoeveel depositie er naar natuur, landbouw en overige sectoren is gegaan. Hierdoor staat SDRS garant voor een goed monitoring en juridische borging. De overheid dient daarom het SDRS in wetgeving te implementeren om te voorkomen dat private partijen buiten het SDRS om depositieruimte verhandelen.

Het SDRS administreert per stikstofgevoelig hexagoon zowel benutte als vrijkomende depositieruimte

De uitspraak van de Raad van State en de toelichting op de Beleidsregels geven zeer nadrukkelijk aan dat op geen enkel relevant hexagoon de depositie toe mag nemen. De administratie van ingeleverde en weer uit te leveren depositie dient daarom op hexagoon niveau bij gehouden te worden om dit te borgen. In de kamerbrief van 24 april 2020 wordt op pagina 10, eerste alinea ook het volgende door de minister aangegeven: "Ook werk ik aan een structureel systeem om deze vrijvallende stikstofruimte op hexagoon-niveau efficiënt in te zetten, bijvoorbeeld via een depositiebank die voor alle sectoren, waaronder de landbouw, beschikbaar is.

De emissie van NH₃ en NO_x wordt gescheiden geregistreerd

De emissie van NH₃ en NO_x is zeer verschillend van verschijningsvorm, chemische werking en manier van verspreiding. NH₃ is een base, terwijl NO_x verzurend werkt in de lucht. In samenhang met deze scheikundige eigenschappen vangt NH₃ schadelijke stoffen weg en slaat vervolgens neer. NO_x is een onderdeel van het fijnstofcomplex en is daarmee juist schadelijk voor de volksgezondheid. Neergeslagen als depositie werkt NO_x ook op de grond sterk verzurend. NH₃ kan onder invloed van nitrificerende bacteriën een licht verzurende werking krijgen, maar staat vooral bekend om de vermestende werking van het hierbij gevormde nitraat, een voedingsstof voor planten. Het verspreidingsgebied van beide stoffen verschilt enorm.

Deskundigen verschillen wat van inzicht, maar de depositie van NH₃ valt volgens een recente pilot bij N2000 gebied Dwingelerveld grotendeels binnen een straal van 400 meter van de bron¹. NO_x kent doordat de uitstoot doorgaans gecombineerd wordt met warme lucht en de uitstoothoogte omhoog wordt gebracht door een schoorsteen een verspreidingsgebied van vijftig kilometer en soms zelfs meer.

Een verschuiving in depositievorm van NH₃ naar NO_x heeft door bovengenoemde argumenten een significant effect op de natuur. De RvS is daar in het PAS arrest van 29 mei 2019, artikel 17.5, vrij uitgesproken over: "Zoals het Hof al oordeelde in het Kokkelvisserij-arrest dient het bevoegd gezag op basis van die passende beoordeling de zekerheid te hebben verkregen dat de activiteit geen schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het gebied. Dit is het geval wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn." Om uitwisselen van NH₃ naar NO_x, en andersom, mogelijk te maken dient dus een passende beoordeling plaats te vinden om aan te tonen dat dit geen schadelijke gevolgen heeft. Gezien de extra verzuring door de omzetting van NH₃ in NO_x liggen schadelijke gevolgen juist wel in de lijn der verwachting en daarmee is verschuiving juridisch onmogelijk. Dit wordt nog eens onderstreept door het feit dat de overheid zich committeert aan de NEC-richtlijn waarin NH₃ en NO_x apart van elkaar genoemd worden als twee van de vijf te reduceren emissies met voor iedere stof een eigen niet uitwisselbaar plafond.

Ook het eindadvies over structurele aanpak "Niet alles kan overal" van het Adviescollege Stikstofproblematiek onder leiding van Remkes benoemd in hoofdstuk 2.4 dat onderscheid van NO_x en NH₃ van belang is. Ik citeer de volgende zinsnede: "*De verschillen tussen NH₃ en NO_x zijn zodanig dat het gerechtvaardigd is NH₃-emissies te onderscheiden van NO_x-emissies, en deze niet zondermeer als onderling uitwisselbaar te beschouwen.*"

¹ 1 Rapport Wageningen UR: Nitrogen deposition and ammonia concentrations in the Dwingelerveld as affected by surrounding dairy farms, juni 2012.

In de Kamerbrief van 7 februari 2020 wordt door de minister aangegeven dat ongerichte en ongecontroleerde opkoop van veehouderijen voorkomen moet worden. Een scheiding van NH3 en NOx borgt deze wens van de minister.

Er dient een gelijk speelveld te zijn voor alle doorgaande bedrijven in dezelfde sector

Middels het Stikstof Depositie Registratie Systeem (SDRS) kan er een gelijk speelveld voor alle agrarische ondernemers gecreëerd worden. Het systeem stelt ondernemersruimte beschikbaar op basis van netto benutbare emissie. Zonder dit systeem zullen bedrijven die dichtbij Natura 2000 gebieden zitten een groot financieel nadeel hebben ten opzichte van bedrijven die verder weg zitten. Het gevolg hiervan is dat het platteland rond de Natura 2000 gebieden kan verpauperen en er ver van de gebieden af zeer grote bedrijven gaan ontstaan. Deze tendens is totaal strijdig met het breed gedeelde inzicht dat de aanwezige agrarische bedrijven juist door hun bedrijfsvoering een groot deel van het beheer rondom en in de Natura 2000 gebieden voor rekening kunnen nemen.

Daarnaast zijn er een groot aantal bedrijven die, o.a. vanwege de regelgeving op het gebied van stikstof die niet parallel heeft gelopen met de referentiedata of vanwege verkeerde beoordeling van overheden, in een situatie terecht gekomen dat hun huidige situatie niet vergund kan worden. Deze situatie dient opgelost te worden, zodat ook deze bedrijven toekomstperspectief behouden om hun bedrijf in welke richting dan ook te kunnen ontwikkelen.

Eveneens zullen bedrijven die, in de periode voor het PAS (voor 1 juli 2015), middels extern salderen een rechtsgeldige vergunning hebben verkregen voor het ontwikkelen van hun bedrijf niet afgestraft mogen worden, doordat ze, vanwege o.a. fosfaatregelgeving, hun ontwikkeling niet hebben door kunnen zetten (inname latente ruimte). Dit zijn juist de voorbeeldbedrijven die, rekening houdende met de belangen van Natura 2000 gebieden, tijdig de juiste stappen hebben gezet.

Er dient sprake te zijn van voldoende financiële prikkels om overschot aan stikstof in vergunningen aan te bieden aan het SDRS

Een financiële stimulans om NH3 aan te bieden aan het Stikstof Depositie Registratie Systeem (SDRS) zal er toe leiden dat vrijkomende NH3 weer door derden benut kan worden. Alleen bij voldoende financiële prikkel zullen ondernemers hun overschot aan emissie aan willen bieden. Om te voorkomen dat ondernemers NH3 uit het register claimen, maar niet benutten, dient er een realisatietermijn te worden opgenomen.

Conclusie

Een goed Stikstof Depositie Registratie Systeem (SDRS) zal bijdragen aan het oplossen van de huidige stikstofimpassie, vanwege de volgende redenen:

- door te zorgen dat depositie ten allen tijde beschikbaar blijft voor andere bedrijven, waardoor op termijn de stikstofproblemen niet nog groter worden;
- door alle depositie stromen goed in een register vast te leggen om te borgen dat er geen enkele toename is van depositie op een relevant hexagoon en daarbij inzichtelijk te maken waar de depositie naar toe gaat;
- door inzage te geven in ontwikkeling per gebied, waardoor de gebiedsgerichte maatregelen hierop afgestemd kunnen worden;
- door een gelijk speelveld te creëren voor alle agrarische bedrijven om daarmee de spreiding op het platteland in stand te houden en het platteland daarmee leefbaar te houden;
- door bedrijven financieel te prikkelen om het niet benutte deel van emissie aan te bieden aan het register, zodat andere partijen daar gebruik van kunnen maken.

Zonder een goed werkend Stikstof Depositie Registratie Systeem voorzien wij dat de problemen met stikstof en de gevolgen van de te nemen maatregelen tot grote schade kunnen leiden voor zowel de agrarische sector en overige sectoren, natuur en economie.

Redactie

17 juli 2020

Werkgroep 'SDRS' (ontstaan vanuit het Landbouw Collectief)

- Barry van der Burg (Boeren in Actie Noord Holland)
- Gerbrand van het Klooster (LTO)
- Herman Litjens (ZLTO)
- Jacob van Emst (Netwerk Grondig)
- Jack Rijlaarsdam (Boeren in Actie Noord Holland)
- Jolte Pot (adviseur in agrarische sector)
- Roy Meijer (NAJK)
- Sjoerd Mensonides (Agractie Nederland)
- Trienke Elshof (LTO)