

Van KDW naar SDW en verder naar SDW/KDW

Jan Bergstra
email: janaldertb@gmail.com
Minstroom Research Utrecht

14 november 2022

Samenvatting

FDF heeft een alternatief voor de KDW voorgesteld, de SDW. Dit alternatief wordt in enig detail besproken en van commentaar voorzien. De SDW, met het bijbehorende protocol missen een essentieel aspect dat uitgangspunt was bij het ontwerp van de KDW.

Een compromis onder de naam SDW/KDW wordt voorgesteld, dat begint als SDW en in de loop van de jaren meer gaat lijken op wat bij gebruik van de KDW aan habitats zou worden verkregen.

1 Inleiding

Twee weken geleden heeft de FDF een voorstel gedaan voor de aanpak van de stikstofproblematiek. Opvallend daarin is het voorstel om de KDW te vervangen door een andere ecologisch kengetal, de SDW (zie [4]). Daar wil ik enkele kanttekeningen bij plaatsen.

Bij zo'n kengetal, KDW of SDW, of wat dan ook, zijn drie aspecten te onderscheiden:

- (1) hoe bepaal je het kengetal (ofwel de technische definitie ervan),
- (2) de belangrijkste eigenschappen van het kengetal, en
- (3) en het protocol: hoe werk je ermee (met name bij vergunningsverlening).

Een protocol voor het gebruik van de KDW was beschreven in het PAS (hierna het PAS-protocol genoemd). Maar je kunt ook een ander protocol bedenken, b.v. het VnV-PAS-protocol (Vergunning na Vrijkomen variant van het PAS) protocol, waarbij stikstofruimte alleen mag worden toegewezen bij verlening van een nieuwe vergunning als deze ruimte ook aantoonbaar eerder is vrijgekomen. Het VnV-PAS-protocol resulteert uit de fameuze uitspraak van de ABRvS uit 2019 waar de juridische noodzakelijkheid van deze volgorde wordt geclaimd (zij het met een argumentatie die ik niet kan begrijpen, zie [2]).

In [2] heb ik laten zien dat de KDW, zoals technisch beschreven in de oorspronkelijke teksten niet de eigenschappen kan hebben die de Raad van State daarvan claimt, en gebruikt in de fameuze uitspraak van de Afdeling Bestuursrecht uit 2019. Er is naar mijn overtuiging al een probleem met de KDW los van het protocol voor het gebruik daarvan (PAS protocol of VnV-PAS-protocol, dat maakt niet uit).

2 De SDW

De FDF stelt nu voor om een nieuw kengetal, de SDW (stikstofdepositiewaarde), te gaan gebruiken, als alternatief voor de KDW. De technische definitie van de SDW is als volgt: voor een locatie (binnen of buiten een Natura 2000) gebied is de SDW de totale voor 2015 geschatte stikstofdepositie (gerekend in Mol/ha/jr) op die locatie. Om de SDW te bepalen ligt voor de hand om AERIUS te gebruiken. De historische data zijn door het hele land voldoende bekend.

Het protocol dat de FDF voorstelt (hierna FDF-protocol) is tamelijk eenvoudig. Ik begrijp dat er eigenlijk elk jaar een nieuwe SDW wordt vastgesteld waarbij men b.v. in 2023 begint met $SDW_{23} = SDW_{15}$ (= SDW) als beginsituatie. SDW_{23} bepaalt dan de toegestane stikstofruimte, voor alle locaties in NL, in het begin van 2023. SDW_{24} is vervolgens de met AERIUS geschatte integrale toegestane stikstofdepositie aan het begin van het jaar 2024 enz.

Het FDF-protocol eist dan dat alle nieuwe vergunningen depositieruimte moeten gebruiken die ontstaat uit saldering. Komt er (zeg in 2026) bij het beëindigen van emissie op een locatie depositieruimte 100 (in Mol/ha/jr) vrij (die kan worden gebruikt voor externe saldering) dan wordt daarvan een percentage ingehouden (volgens FDF 30%) zodat de SDW_{26} met 30% daarvan = 30 Mol/ha/jr afneemt. Deze rekenpartij wordt in beginsel op alle locaties in NL uitgevoerd (een heel werk, maar AERIUS kan dat vermoedelijk wel aan).

Het FDF protocol stelt verder dat externe saldering tussen verschillende sectoren niet de bedoeling is, zodat elke sector in dezelfde mate tot reductie wordt gedwongen. Een sector moet kennelijk sneller de emissies terugbrengen wanneer binnen de sector extern salderen vaker aan de orde is. Het ligt m.i. meer voor de hand om externe saldering tussen verschillende sectoren alleen bij uitzondering toe te staan en dan afhankelijk te stellen van politieke besluitvorming.

Zo ontstaan veel grotere vrijheidsgraden dan in het VnV-PAS-protocol, maar om op deze wijze goede voortgang te bereiken is nog moeilijk genoeg, er moet ruimte gemaakt worden voor de bouw van infrastructuur, de bouw van huizen, vergunningen voor (een deel van) de PAS-melders, en voor nieuwe agrarische plannen in samenhang met de noodzakelijke innovatie.

2.1 Te verwachten kritiek op het gebruik van de SDW

Het zou mij verbazen wanneer natuurorganisaties de SDW met het FDF-protocol zouden omarmen. De moeilijkheid met de SDW (zoals toegepast in het FDF-protocol) is dat dit kengetal op geen enkele manier rekening houdt met de habitatklassen waarvan men op de verschillende locaties in Natura 2000 gebieden het behoud wil nastreven (voor de term habitatklasse zie [1]). De KDW is geïntroduceerd, juist om een verschil te kunnen maken tussen locaties die aangewezen zijn voor verschillende habitatklassen.

2.2 Een pluspunt van het FDF-protocol: probleemloze start

Een verdienste van de SDW (=SDW₁₅) met FDF-protocol is dat deze een realistisch startpunt levert. KDW (met VnV-PAS-protocol, dat Remkes in feite hanteert) levert niet zo'n realistisch startpunt, met als gevolg dat bij gebruik van de KDW (met het VnV-PAS-protocol) zeer geforceerde maatregelen nodig zijn (de 600 van Remkes, of erger) om een realistisch startpunt voor verdere vergunningsverlening te bereiken. Het

achterliggende idee van het oorspronkelijke PAS was uitdrukkelijk ook om een realistische start te maken, maar dan door in de eerste drie jaren van een 6-jarige PAS cyclus minder strikte beperkingen te hebben en te eisen dat deze beperkingen in de 2e helft van een PAS-cyclus wel worden bereikt. De noodzaak van een hanteerbare start van een nieuw protocol voor de vergunningsverlening heeft de ABRvS om voor mij onbegrijpelijke redenen in 2019 niet willen inzien. De genoemde ABRvS uitspraak heeft ook de problematiek van de PAS-melders opgeleverd. Het van de ene dag op de andere tot onwerkzaam verklaren van wetgeving creëert formidabele complicaties, iets waarvan de ABRvS zich ongetwijfeld destijds ook volledig bewust was. Niet elke wet is er op gemaakt dat men deze van de ene dag op de andere uit het raam kan gooien, en de problemen die daarmee ontstaan dan door een ander kan laten oplossen.

3 Een compromis: het FDF/VnV-PAS-protocol

Een vraag die zich aandient is of het mogelijk is om beide aspecten te combineren: een realistisch startpunt bereiken zonder geforceerde maatregelen vooraf, en rekening houden met het verschil in tolerantie voor stikstofdepositie bij verschillende habitatklassen waarvan in de diverse Natura 2000 gebieden habitats in gunstige staat van instandhouding moeten worden behouden of moeten ontstaan (al dan niet via herstel).

Zo'n compromis lijkt mogelijk te zijn door een combinatie SDW/KDW van SDW en KDW te gebruiken, en het innemingspercentage (bij extern salderen) te laten variëren: laag, b.v. 10% buiten de Natura 2000 gebieden, en hoger op sommige locaties binnen de Natura 2000 gebieden. Bekijk b.v. jaar 2026 (na denkbeeldige invoering van het nieuwe protocol in 2023): op een locatie is er geen ernstig probleem als daar SDW26 op of onder de KDW ligt, dan is het inhoudingspercentage van 10% te verdedigen. Maar als SDW26 op die locatie boven de KDW ter plekke ligt dan moet er op termijn iets gebeuren. Nu behandel je de locaties in Natura 2000 gebieden verschillend afhankelijk van de KDW. Als daar op een locatie stikstofdepositieruimte vrijkomt dan wordt daarvan een percentage ingehouden dat stijgt naarmate het verschil tussen SDW26 en KDW groter is. Bijvoorbeeld:

- 15 % als SDW26 - KDW minder dan 150 Mol/ha/jr is,
- 20 %, als SDW25 - KDW tussen 150 Mol/ha/jr en 300 Mol/ha/jr ligt,
- 25 %, als SDW25 - KDW tussen 300 Mol/ha/jr en 600 Mol/ha/jr ligt, en
- 30% als SDW26 - KDW boven de 600 Mol, /ha/jr ligt.

De verschillende percentages hierboven kunnen wat worden aangepast, maar op deze wijze kan een compromis ontstaan tussen het FDF-protocol op basis van de SDW en het VvV-PAS-protocol op basis van de KDW. Dit compromis (FDF/VnV-PAS-protocol) is op korte termijn hanteerbaar zonder geforceerde maatregelen vooraf, en zal op de langere termijn ook in de verschillende Natura 2000 gebieden verbeteringen opleveren.

3.1 Vergelijking met een ander compromis

In [3] staat het DOGW/DBGW-protocol dat eveneens beoogt een voor de landbouw meer hanteerbaar alternatief voor het VvV-PAS-protocol te bieden. Een voordeel van het FDF/VnV-PAS-protocol zoals hierboven omschreven is dat het stukken eenvoudiger is dan het DOGW/DBGW-protocol en dat het bij introductie in de eerste jaren minder drastische consequenties heeft. De afstand met de aanpak zoals wordt bereikt met het

VnV-PAS protocol is bij het DOGW/DBGW-protocol kleiner dan bij het FDF/VnV-PAS-protocol.

Referenties

- [1] Jan Bergstra. Stikstoflogica I: Wat is een habitat? Minstroom Research Utrecht, Report (draft) posted on Agrifacts (2022). <https://stichtingagrifacts.nl/wp-content/uploads/2022/10/Stikstoflogica1.pdf>
- [2] Jan Bergstra. Stikstoflogica II: vragen bij het gebruik van KDW-kunde in ABRvS uitspraak 2019:1603. Minstroom Research Utrecht, Report (draft), posted on Agrifacts (2022). <https://stichtingagrifacts.nl/wp-content/uploads/2022/10/Stikstoflogica2.pdf>
- [3] Jan Bergstra. Stikstoflogica III: een DOGW- plus DBGW-protocol voor vergunningsverlening, als alternatief voor het KDW-protocol. Minstroom Research Utrecht, Report (draft), posted on Agrifacts (2022). <https://stichtingagrifacts.nl/wp-content/uploads/2022/10/Stikstoflogica3.pdf>
- [4] FDF. Nadere uitleg stikstof depositiewaarde (factsheet). <https://farmersdefenceforce.nl/nadere-uitleg-stikstof-depositie-waarde-sdw-factsheet/>