

Aanvullende informatie 8^e actieprogramma t.b.v. BWO 9 december

Het BWO van dinsdag 9 december zal bijgewoond worden door M LVVN, M KGG, en beide bewindspersonen lenW. Het BWO is op initiatief van LVVN en mogelijk komen zij met een agenda en/of besprekingsstuk.

Deze informatie is opgesteld aan de hand van verzoeken die door S lenW zijn gedaan.

In bijlage 1 wordt ingegaan op de verantwoordelijkheden van M en S lenW in relatie tot het actieprogramma Nitraatrichtlijn (AP). Hieronder worden eerst enige lijnen benoemd om te reageren op inbreng van M LVVN. Vervolgens wordt ingegaan op de benodigde aanpassingen van het 8^e AP.

N.a.v. de inbreng van S lenW bij het vooroverleg adviseren wij u niet in te gaan op een inhoudelijke discussie, in te zetten op verlengen van het 7^e AP en verdere uitwerking aan een volgend kabinet te laten.

- Dit is in lijn met de reacties van Commissie MER, Landsadvocaat, PBL;
- Het sluit aan bij veel signalen van regionale overheden;
- Het voorkomt een infractieprocedure omdat het 8^e AP niet leidt tot het bereiken van de doelen van de Nitraatrichtlijn, onvoldoende bijdraagt aan de doelen KRW en leidt tot meer ammoniak uitstoot;
- Deze inzet past bij de demissionaire status van het Kabinet (, waarbij de steun van de zittende partijen ook verdeeld is).

Reactie op opmerkingen M LVVN

“Er is geen sprake van verslechtering en we zetten stappen richting doelbereik.”

- U wordt geadviseerd zoveel mogelijk geen inhoudelijke discussie te voeren. U kunt verwijzen naar de opvattingen van de Commissie MER, PBL, Landsadvocaat en de Europese Commissie (EC) op de resultaten van het 8^e AP¹.
- Op basis van de berekeningen van WEnR (kennisinstituut Wageningen) wordt met het 8^e AP
 - het doel voor nitraat grondwater in het zuidelijk zand- en lössgebied niet gehaald
 - verslechtert de kwaliteit van oppervlaktewater² m.u.v. het Maas-gebied
 - is er een toename van de uitstoot met 2,5 kiloton ammoniak (NH₃), 0,8 kiloton stikstofoxide (NO_x) en 0,3 kiloton lachgas (N₂O).
- De speling op het ammoniakplafond is in 2030 21 kton. Met meer voorgenomen maatregelen die voor extra ammoniakuitstoot zorgen, komt dat emissieplafond wel in zicht. S lenW kan vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de NEC-plafonds benoemen dat er dan ook maatregelen (van LVVN) tegenover zouden moeten staan die de uitstoot van ammoniak verlagen.

¹ Internationale en diplomatieke belangen

De Landsadvocaat heeft aangegeven dat op dit punt de juridische risico's voor een inbreukprocedure en nationale rechtszaken groot zijn.

² M LVVN zal mogelijk inbrengen dat er geen achteruitgang plaatsvindt, omdat versoepeling alleen wordt toegepast waar doelen behaald zijn. Dat is echter niet zeker omdat in de berekeningen van te optimistische aannames is uitgegaan. Het begrip 'achteruitgang' hangt bovendien samen met wel of niet behalen van een norm. Er is echter niet getoetst of de verslechtering in de concentratie (die er wel is) leidt tot achteruitgang t.o.v. de norm. Er wordt alleen aangekondigd om dit in de komende jaren "te volgen", maar dat is niet in lijn met de KRW.

- Mogelijk komt M LVVN met andere cijfers. Dan zet ze de verandering niet af tegen de referentie ofwel beleid 2025, maar een 'basispad'. De verbeteringen zijn dan te verklaren door het huidige 7^e AP en de Europees opgelegd derogatiebeschikking. Er wordt uitgegaan van onjuiste aannames (gemiddeld weer, geen fraude, aandeel grasland blijft gelijk aan 2022, ...).

“Er is breed afgestemd met alle partijen”

- Vanuit lenW hebben we steeds de opgave (water, lucht) benadrukt en aangegeven dat we pas een finaal oordeel kunnen geven als alle maatregelen bekend zijn. Dat was pas mogelijk vanaf tweede helft november nadat nieuwe gebruiksnormen zijn doorgevoerd en aandachtsgebieden zijn begrensd.
- Afstemmen heeft plaatsgevonden met de agrarische sector, niet met de opmerkingen van de Commissie MER, PBL, Landsadvocaat en de Europese Commissie, noch de opmerkingen van andere overheden.
- Er is ook nog steeds veel onvrede bij regionale overheden. Zij voelen zich onvoldoende betrokken bij de aanwijzing van aandachtsgebieden (hoewel lenW het door LVVN gevoerde proces wel steunt). Zij weigeren ook zelf de resterende regionale opgave met eigen maatregelen op te vullen, nu deze opgave vooral groter wordt door het 8^e AP.
- De Kamerbrief die LVVN voornemens is te sturen is alleen in de CFL voorgelegd. Dat was een schriftelijke ronde. Ambtelijk is deze brief vooraf niet gezien en inhoudelijk staan er diverse passages in die lenW ambtelijk niet vindt kloppen (beweringen over de waterkwaliteit).

“Nu geen 8^e AP opleveren is in strijd met wat ik moet doen van de Nitraatrichtlijn”

- Internationale en diplomatieke belangen
[redacted]
- Een 8^e AP waarmee de doelen van de Nitraatrichtlijn én de KRW niet worden gehaald, is in strijd met Europese regels. Juist dit geeft een grote kans op een Europese inbreukprocedure en nationale rechtszaken. Internationale en diplomatieke belangen
[redacted]

“Ik kan toch niet laten gebeuren dat sommige gewassen niet meer geteeld kunnen worden?”

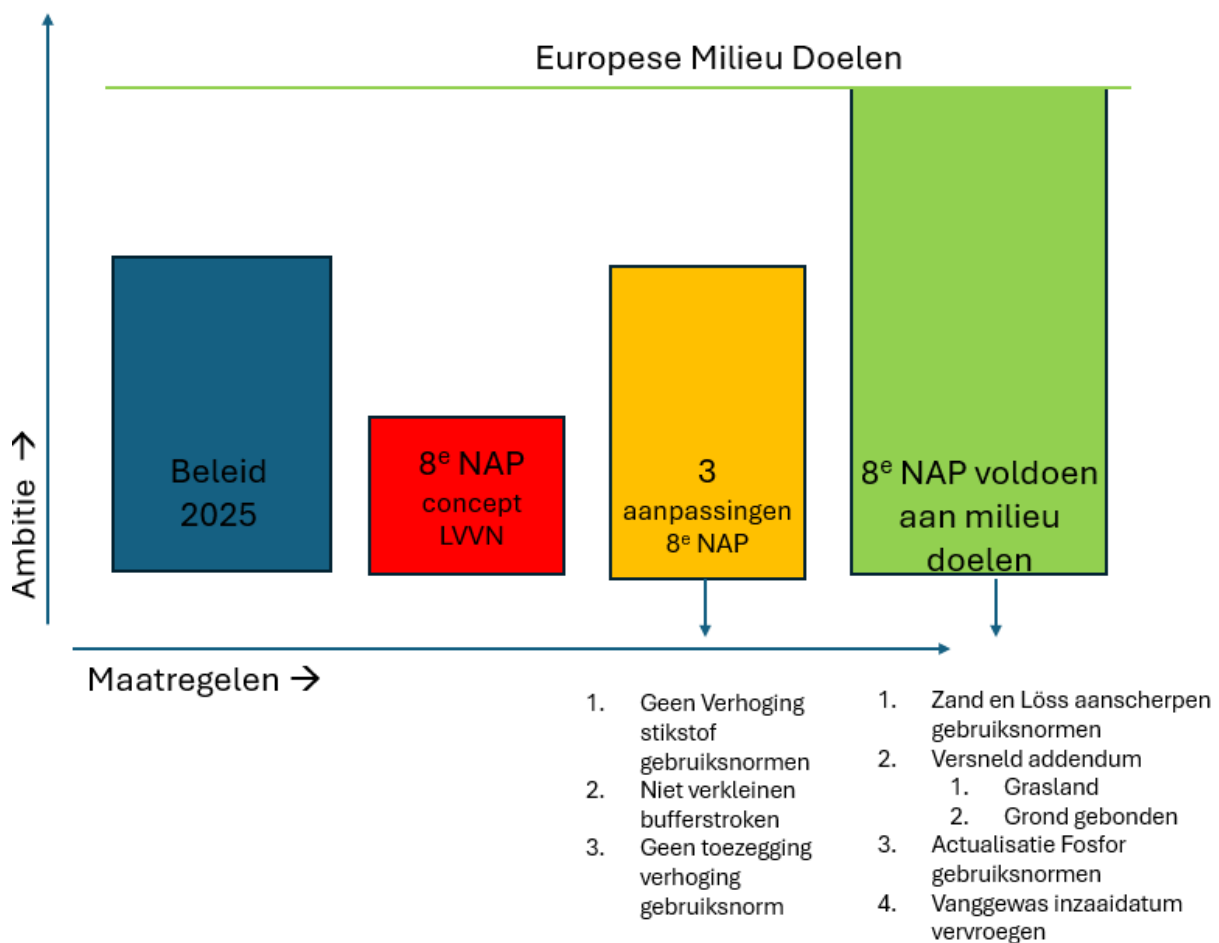
- Sturen op gewassen is wel degelijk nodig om doelen daar ooit te bereiken. Daarom zou deze keuze aan een volgend kabinet gelaten moeten worden.
- Met deze keuze wentelt u de kosten voor de bereiding van drinkwater af op consumenten.
- Er wordt nu in sommige putten nog grondwater gewonnen voor drinkwater, maar dat wordt steeds moeilijker. De extra zuivering die nodig is, is in strijd met de KRW. Dit raakt ook bedrijven die grondwater gebruiken.
- LVVN kiest er voor om in het zuidelijk zand en lössgebied gebruiksnormen (de hoeveel stikstof die maximaal mag worden toegediend) voor uitspoelingsgevoelige gewassen hoger te laten zijn dan het wetenschappelijk advies voor die gewassen (Commissie Deskundigen Meststoffenwet). De redenering is dat er ook andere gewassen staan, waardoor het gemiddeld acceptabel zou zijn.
- LVVN gaat uit van de verdeling van gewassen van 2022, terwijl sindsdien de ‘gunstige’ gewassen (zoals gras) snel verdwijnen. Er is ook geen beleidsmaatregel opgenomen om het areaal grasland te beschermen (zoals grondgebondenheid via een graslandnorm).

“Als het 8^e AP niet doorgaat, dan kunnen we niet verder met doelsturing”

- Er is geen probleem om het traject doelsturing in de lucht te houden. Er kunnen metingen worden gedaan en er kan verder gewerkt worden aan criteria om te bepalen wanneer aan doelsturing wordt voldaan. IenW steunt dit, maar dat kan ook zonder een 8^e AP.
- Wat niet kan is het nu al voorsorteren op versoepelingen op basis van doelsturing.
- Het is daaro nodig om de bonus die boeren te zijner tijd krijgen algemener te formuleren. We kunnen nu nog geen 20 kg extra stikstof bemesting toezeggen. Immers de gebruiksnormen zijn in het zuiden gemiddeld voor het landgebruik. Als je de goede ondernemers belooft, zul je omgekeerd degenen die het probleem veroorzaken steviger moeten reguleren. Anders is het geen echte doelsturing.

Benodigde maatregelen cq gewenste aanpassing aan het 8^e AP

De verschillende varianten zijn hieronder in een figuur samengevat. Deze kunnen worden gezien als varianten. De variant om het 7^e AP te continueren (met de voorwaarden van derogatiebeschikking) is 'beleid 2025'. Voordeel hiervan boven aanpassingen aanbrengen op het 8^e AP, is dat dit meer ruimte biedt aan een nieuw kabinet om met die aanpassingen te komen. Er van uitgaande dat de meest rechtse variant in de figuur uiteindelijk nodig is, dan kunnen 'beleid 2025' continueren en '3 aanpassingen 8^e NAP' als compromissen worden beschouwd. Na de figuur volgt een tabel en een toelichting.



Benodigde maatregel	Belang minister	Belang staatssecretaris
1. Geen verhoging stikstof-gebruiksnormen	Voorkomen van verslechtering kwaliteit oppervlaktewater en toename stikstofuitstoot naar de lucht.	Voorkomen van toename directe uitstoot ammoniak naar de lucht en voorkomt minder krimp veestapel door verhoging plaatsingsruimte mest (daardoor meer ammoniak).
2. Niet verkleinen bufferstroken op klei en veen	Voorkomen van verslechtering kwaliteit oppervlaktewater en toename stikstofuitstoot naar de lucht.	Voorkomen van toename directe uitstoot ammoniak naar de lucht en voorkomt minder krimp veestapel door verhoging plaatsingsruimte mest (daardoor meer ammoniak).
3. Geen toezegging verhoging gebruiksnorm	Om achteruitgang kwaliteit grondwater te voorkomen.	
4. (1) Verlaging stikstof-gebruiksnormen uitspoelingsgevoelige gewassen op zand en löss	Om voldoende verbetering kwaliteit grondwater te bereiken.	Verlaagt ook uitstoot naar de lucht
5. (2, 3, 4)		

Ad 1, 3 en 4. De stikstofgebruiksnorm is de maximale hoeveel stikstofmest die mag worden toegediend per gewas en per bodemtype. Het CDM heeft een advies opgeleverd per gewas voor zand- en lössgronden en een advies dat uitgaat van een middeling per gebied op basis van de gewassen die er in 2022 stonden. In de uiteindelijk beleidskeuze dat laatste als uitgangspunt genomen, maar is daar ook weer van afgeweken. De relatie met het CDM advies is daardoor hooguit indirect.

Voor de regio zand noord en zand midden betekent dit een (lichte) verhoging van de stikstofgebruiksnorm van gewassen. Voor de overige gebieden is dat voor bepaalde gewassen ook het geval. Dit betekent een verslechtering van de kwaliteit van het oppervlaktewater. Er is niet gekeken in hoeverre dat normen doet overschrijden, maar het verhoogt wel de regionale opgave.

Een ander gevolg van hogere gebruiksnormen is dat de uitstoot van stikstof en broeikasgassen direct toeneemt, maar ook indirect omdat er minder krimp van de melkveestapel zal zijn door toename mestplaatsingsruimte. Dit leidt tot verslechtering t.o.v. het basispad KEV. Verder maakt het ok de maatregelen vanuit de MCEN minder geloofwaardig bij weging door de rechter in lopende zaken. De uitstoot van ammoniak neemt ook toe, waardoor de emissieplafonds van de NEC-richtlijn dichterbij komen. Nu zit Nederland nog ruim onder dit plafond, maar met elke maatregel die voor meer ammoniakuitstoot zorgt wordt het halen van die norm onzekerder.

In de regio zand zuid wordt stikstofgebruiksnormen iets verlaagd van uitspoelingsgevoelige akker- en tuinbouwgewassen (bijvoorbeeld consumptieaardappelen, asperges, aardbeien en boomteelt). Hierbij wordt een middeling toegepast om deze gewassen te ontzien, zonder dat er garanties worden ingebouwd om het areaal grasland te behouden. Het resultaat voor zand-zuid en het löss-gebied is dat op voorhand vast staat dat het doel van 50 mg/l nitraat in grondwater niet wordt gehaald, waarmee niet wordt voldaan aan Nitraatrichtlijn en Kaderrichtlijn Water (KRW).

Vanwege deze middeling kan dan nu niet al worden toegezegd dat de gebruiksnorm wordt verhoogd indien t.z.t. wordt voldaan aan doelsturing (waarvan de criteria nog niet eens zijn vastgesteld).

Ad 2. Als argumentatie gebruikt LVVN dat grondwater hier veelal aan de norm van 50 mg/l nitraat voldoet. De maatregel is echter bedoeld om oppervlaktewater te beschermen. Er is aangegeven dat dit alleen buiten de aandachtsgebieden (zie hierna) geldt, maar in welke de verslechtering van de waterkwaliteit tot overschrijden van normen zal leiden.

Zie ad 1 en 2 voor de redenering t.a.v. toename uitstoot stikstof en broeikasgas en verhoging mestplaatsingsruimte en daardoor verminderde krimp van de veestapel t.o.v. beleid 2025.

Ad 5. De maatregelen 2, 3 en 4 bij de rechtse kolom van de figuur zijn ook nodig om de dolen van de Nitraatrichtlijn en de KRW wel te halen.

Bijlage 1. Verantwoordelijkheden M en S lenW i.r.t. het actieprogramma Nitraatrichtlijn

M lenW:

- Systeemverantwoordelijk voor de waterkwaliteit, in bijzonder halen KRW-doelen. Eerste aanspreekpunt van Europese Commissie bij inbreukprocedure of nationale rechtszaken tegen Staat
- Algemeen verantwoordelijk t.a.v. vergunningen voor projecten / nieuwe ontwikkelingen en om belemmering via Europese inbreukprocedures te voorkomen.

S lenW:

- Systeemverantwoordelijk voor de bodem- en luchtkwaliteit
- Algemeen verantwoordelijk voor het VTH-stelsel waarin het bevoegd gezag een vergunning kan geven voor projecten / nieuwe ontwikkelingen (milieuvergunningen, en wat betreft emissiearme stallen ook voor natuurvergunningen) en om belemmering via Europese inbreukprocedures te voorkomen.

Instemming van beide lenW-bewindspersonen is nodig voor vaststelling van een AP dat leidt tot een wijziging van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet.

Toelichting

- Artikel 44 van de Meststoffenwet stelt “De voordracht voor algemene maatregelen van bestuur krachtens deze wet wordt Ons gedaan door Onze Minister of, voor zover deze maatregelen worden getroffen in het belang van de bescherming van de bodem, door Onze Minister en Onze Minister van Infrastructuur en Milieu te zamen.” Hier wordt ‘minister’ algemeen benoemd en als aanleiding de bescherming van de bodem (en daarmee de waterkwaliteit via uitspoeling via de bodem naar grond- en oppervlaktewater).
- Oorspronkelijk lag de verantwoordelijkheid met name bij de staatsecretaris van lenW voor bodem en milieu, maar vanwege de directe relatie met de waterkwaliteit in toenemende mate ook bij de minister van lenW. In de praktijk is het dus afhankelijk van het onderwerp van de regeling en geval van het 8^e actieprogramma gaat het beide bewindspersonen aan.
- Een goede waterkwaliteit en voldoende reductie van de stikstof-emissie zijn randvoorwaardelijk voor vlottrekken vergunningverlening, bijvoorbeeld bij infra-projecten en luchtvaart.
- Wanneer (mede) door hogere ammoniakuitstoot de fijnstofconcentraties boven de grenswaarden uitkomen, kan dit gevolgen hebben voor het niet kunnen verlenen van milieuvergunningen en belemmerd werken voor ruimtelijke plannen.
- Er zijn twee Europese richtlijnen die de uitstoot en concentraties in de lucht van ammoniak en fijnstof normeren:
 - De **richtlijn Luchtkwaliteit**, die grenswaarden stelt voor de concentratie van fijnstof (PM2.5) in de lucht. Een groot deel hiervan ontstaat secundair uit ammoniak. S lenW is verantwoordelijk voor het halen van de doelen van de richtlijn.
 - De richtlijn is herzien in 2024, waarbij onder andere de grenswaarde voor PM2.5 is aangescherpt van 20 naar 10 microgram/kubieke meter.
 - Er geldt vanaf de publicatie van de richtlijn een onthoudingsverplichting: lidstaten mogen op weg naar implementatie geen besluiten nemen die het halen van de grenswaarden vanaf 2030 structureel in gevaar brengen. De nationale rechter kan nu al bij beoordeling van nieuwe ruimtelijke plannen (beleidswijzigingen, bouwplannen) deze toets op basis van jurisprudentie doen.
 - Voor het halen van deze EU-grenswaarde voor PM2,5 in Nederland (nationaal: ‘Omgevingswaarde’) heeft het Rijk (stas lenW) meer specifiek de eindverantwoordelijkheid en programmaplicht bij dreigende overschrijdingen.

- De nieuwe grenswaarde voor PM2.5 halen is ambitieus maar er is wel actie nodig. Maatregelen die voor extra ammoniakuitstoot zorgen, maken het moeilijker om die grenswaarde te gaan halen. Knelpunten door fijnstofoverschrijdingen bij veehouderijen zijn nu al niet eenvoudig voor het bevoegde gezag om op te lossen.
- Bovendien verplicht de richtlijn dat ook na 2030 onder andere de gemiddelde PM2.5-concentratie waaraan de bevolking is blootgesteld blijft dalen om zo in 2050 het doel van Zero Pollution (WHO-advieswaarden) te halen.
- De **NEC-richtlijn** die onder andere een plafond stelt voor de emissie van ammoniak uit Nederland.
 - Enkele dagen geleden is de evaluatie van de richtlijn uitgekomen: Deze blijkt effectief, maar er is meer nodig voor het tegengaan van ammoniakuitstoot, die in tegenstelling tot andere stoffen sinds 2005 maar mondjesmaat is afgenomen.
 - We halen die plafonds nu nog, maar bij nog meer extra uitstoot komt dat wel degelijk in gevaar. Zie tabel in bijlage 2 met mogelijk ontwikkelingen uitsluitend op het gebied van ammoniak die negatief effect (kunnen) hebben op het halen van de PM2,5- grenswaarde.
 - De richtlijn wordt op enig moment herzien, waarbij de uitstootplafonds waarschijnlijk zullen worden verlaagd.
 - De landbouwsector is overigens nu voor 90% verantwoordelijk voor alle uitstoot van ammoniak.

Bijlage 2 Risico's opvullen NEC-plafonds

PBL voorjaar 2025: voorzien dat NEC-plafonds in 2030 worden gehaald. Voor ammoniak verwachting 21 kiloton onder plafond 2030 (plafond 122, verwachte emissie 101). Lijkt in de basis dus ruimte te bieden MAAR:

- > Berekening WUR (8AP9): toename ammoniak 2,5 kiloton.
- > Afname van 'buffer' 21-2,5 tot 19 kiloton. Schept op dit moment geen alarmerend beeld.
WUR: licht negatief.
- > Tegelijk gezien in perspectief andere ontwikkelingen:
 - meer maatregelen ten nadele van luchtkwaliteit door LVVN voorzien (zie tabel hiernaast)
 - Als LVVN met meer plannen komt kan de ruimte snel slinken (vb. excretiefactoren)
 - EC overweegt wederom NEC-plafonds na 2030, waarschijnlijk lager/scherper dan huidige
 - doelstelling 'zero pollution' richting 2050: alles wat erbij komt, moet er uiteindelijk ook weer af
 - raming NEC-plafond zitten er 6 kiloton boven of onder (onzekerheidsmarge) (19-6 = 13 kiloton bewegingsruimte over na 8^e nitraatprogramma voor overige plannen LVVN en evt. andere sectoren)
- > Opvullen van ruimte is per saldo toename van emissies fijnstof (PM_{2,5}) en daarmee ook een risico voor het halen van de aangescherpte grenswaarden in 2030 op grond van de richtlijn luchtkwaliteit.

Tabel: Voorgenomen beleid en effect op ammoniakemissies

Voorstel/inzicht	Emissies
Dierwaardige veehouderij	Moeilijk te zeggen, waarschijnlijk toename enkele kilotonnen als dierplaatsen gelijk blijven
Inzichten vallen regelmatig negatief uit bij stalemissies: Rundvee-emissies 16% hoger dan gedacht (Kamerbrief Beleidsreactie). Geiten blijken significant meer (ruim 2 keer zoveel) uit te stoten per dier (Kamerbrief)	Moeilijk te zeggen, waarschijnlijk toename enkele kilotonnen (Aantal geiten is sinds 2000 vervijfvoudigd tot 2020.)
Voor nu van de baan: excretiefactoren aanpassen	Toename 1,6 kiloton
Derogatie wordt in principe stopgezet, maar er zijn geluiden die geheel of gedeeltelijk weer proberen te realiseren.	Als wel volledige derogatie behouden dan toename 9 kiloton.