

Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

> Retouradres Postbus 20401 2500 EC Den Haag

Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 BD DEN HAAG

Programma DG Stikstof

Bezoekadres

Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres

Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr

00000001858272854000

T 070 379 8911 (algemeen)

F 070 378 6100 (algemeen)

Ons kenmerk

DGS / 22475006

Uw kenmerk

2022Z16880/2022D35764

Datum 20 september 2022

Betreft Reactie op publicatie TNO 'Een weg uit de stikstofproblematiek'

Geachte Voorzitter,

Op dinsdag 13 september jl. verscheen de TNO-notitie 'Een weg uit de stikstofproblematiek.' Op 14 september heeft de vaste commissie van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid het kabinet verzocht deze voor de Algemene Politieke Beschouwingen van een reactie te voorzien (uw kenmerk 2022Z16880/2022D35764). Met deze brief geef ik invulling aan dit verzoek.

Allereerst wil ik markeren dat het waardevol is dat onderzoeksinstituten zoals TNO met voorstellen komen hoe vervolgstappen in de stikstofaanpak nader vorm te geven. Dit vraagstuk is gebaat bij de inzet van alle partijen en een open discussie over oplossingsrichtingen. De inzichten uit de notitie kunnen onder andere bijdragen aan de verdere uitwerking van de integrale aanpak van het kabinet en de verdere invulling en vormgeving van de gebiedsprocessen. Bovendien zijn de diverse aspecten uit het voorstel actueel en herken ik diverse punten die de afgelopen periode onderwerp van gesprek zijn geweest, bijvoorbeeld in de gesprekken met de heer Remkes. Daarbij gaat het zoal om het belang van kunnen sturen op emissies, de mogelijkheden voor (technische) innovatie en het verbeteren van het meet- en monitoringsinstrumentarium.

Sturen op emissies en emissiebudgetten

TNO benadrukt in haar voorstel het belang om op emissies te kunnen sturen om onzekerheden in de aanpak te verminderen en doet daartoe het voorstel om regionale emissiebudgetten vast te stellen, waarbij wordt gemarkeerd dat deze zodanig moeten worden vastgesteld dat de depositiedoelstelling (74 procent onder KDW) behaald moet worden. TNO geeft aan dat de vertaling naar emissies nodig is omdat praktisch niet mogelijk is om direct te sturen op depositie.

Ik deel met TNO het belang om te komen tot een systematiek die werkbaar is en zie daarin belangrijke parallellen met de aanpak van het kabinet. Ook het kabinet erkent het nut en noodzaak van de doorvertaling van depositie naar emissies. In de startnota van het Nationaal Programma Landelijk Gebied zijn daarom indicatieve emissiereductiedoelstellingen per gebied meegegeven, waardoor er voor provincies en regio's een beeld ontstaat over de omvang van de opgave. Deze indicatieve doorvertaling naar regionale emissiereductiedoelstellingen dient er toe om provincies en betrokkenen te helpen sturen en handvatten te geven voor te nemen maatregelen. Wel geldt dat het TNO-voorstel meer de nadruk legt

op de resterende emissieruimte: het zogeheten emissiebudget. Deze resterende emissieruimte is direct gerelateerd aan de emissiereductie die noodzakelijk is om de stikstofdoelen te halen. Tevens geldt dat ook in het voorstel van TNO de reductie van stikstofemissies nog steeds is verbonden aan de noodzakelijke reductie van depositie: uiteindelijk is namelijk de mate van belasting van stikstofgevoelige natuur een van de belangrijke drukfactoren voor natuurkwaliteit, net als voor de mogelijkheid om nieuwe vergunningen te verlenen.

Richtingen voor invulling van de aanpak

TNO reikt in het voorstel een aantal bouwstenen aan voor nadere invulling van de aanpak, waarbij zij onderscheid maakt tussen maatregelen voor gebieden nabij N2000-gebieden en gebieden die daar verder vanaf liggen. Daarnaast wordt een onderscheid gemaakt in hetgeen mogelijk is op korte termijn en de inzet voor de middellange termijn.

TNO spreekt over de noodzaak om randgebieden rondom N2000-gebieden te herinrichten omdat hier slechts zeer beperkt ruimte is voor activiteiten die stikstof uitstoten. Voor deze gebieden zijn in het voorstel (zeer) lage emissiebudgetten beschikbaar in een ring van één tot twee kilometer. De noodzaak tot (vergaande) reductie in randgebieden is ook in de aanpak van het kabinet onderkend omdat dit een effectieve manier is om de overbelasting van natuur te verminderen daar waar het de meeste impact heeft. TNO stelt voor om emissiebronnen in deze gebieden in kaart te brengen om op basis daarvan maatregelen te nemen. Dit kan een nuttige stap zijn, zeker als onderdeel van de gebiedsprocessen van de provincies.

Met het oog op het belang van bewezen effectiviteit van te nemen maatregelen maakt TNO onderscheid tussen maatregelen voor de korte en middellange termijn. Op (zeer) korte termijn zal volgens TNO vooral inzet op extensivering nodig zijn, evenals het ontmoedigen van import van krachtvoer en kunstmest, en het versneld vernieuwen van vaar- en voertuigen. Op de middellange termijn liggen er meer kansen voor technologische innovaties en managementoplossingen.

Ik deel met TNO het belang van de inzet van bewezen effectieve instrumenten, temeer duidelijkheid en zekerheid omtrent maatregelen voor betrokken partijen noodzakelijk is. Robuustheid en bewezen effectiviteit van technieken is hiervoor van een onmiskenbaar belang. In de kabinetsaanpak is ruimte voor inzet van diverse maatregelen zoals extensivering, maar ook naar vrijwillige beëindiging, managementmaatregelen, omschakeling en inzet van innovaties. Voor andere sectoren dan de agrarische sector wordt onder andere ook ingezet op verschoning van het vaar- en voertuigenpark.

Het voorstel van TNO onderstreept echter ook hoe belangrijk het is dat er volop wordt ingezet op doorontwikkeling van robuuste innovatieve technologieën die in de diverse sectoren ingezet kunnen worden. Voor de doorontwikkeling van emissiearme technieken en management heeft het kabinet een subsidieregeling voor de ontwikkeling en investering in emissiearme stallen (Subsidiemodules brongerichte stal en managementmaatregelen: SBV), een innovatieprogramma voor de ontwikkeling van emissiearme mestaanwendingstechnieken en een

demonstratieprogramma om het effect van voermaatregelen in de praktijk te demonstreren. Daarbij geldt wel dat het kabinet de diverse oplossingen voor het stikstofvraagstuk integraal weegt met het oog op onder andere de klimaat- en wateropgave. Een te eenzijdige focus zou immers kunnen leiden tot kostbare lock-ins en op den duur juist de onzekerheid en onduidelijkheid voor betrokkenen kunnen vergroten.

Onderscheid tussen ammoniak en stikstofoxiden

Vanwege de verschillende eigenschappen van ammoniak (NH₃) en stikstofoxiden (NO_x) pleit TNO ervoor om de aanpak van beide stoffen te splitsen. In het voorstel geldt dit zowel voor de emissiebudgetten alsook met betrekking tot saldering voor vergunningverlening. TNO geeft onder meer als reden aan dat de certificering en emissiebepalingen van de twee gassen op dit moment nog niet dezelfde robuustheid kent.

Het kabinet houdt in zijn aanpak rekening met de verschillen in de eigenschappen van ammoniak en stikstofoxiden. Zo is de reductie van ammoniak passender vorm te geven door met name gebiedsgericht te werken en wordt de uitstoot van stikstofoxiden hoofdzakelijk via generiek, landelijk beleid aangepakt. Om een nader onderscheid aan te brengen zoals TNO voorstelt, is het eerst nodig om de consequenties hiervan voor de stikstofaanpak nader in beeld brengen. Tevens vraagt het administratief scheiden van ammoniak en stikstofoxiden om het ontwikkelen van een wetenschappelijke onderbouwde en robuuste methode, ook in relatie tot de kritische depositiewaarde als best beschikbare maatstaf voor de drukfactor stikstof. Indien wetenschappelijke publicaties nieuwe en aanvullende inzichten in bieden, zal dit uiteraard in de verdere aanpak en uitwerking betrokken worden.

Certificeren, meten en monitoren

TNO stelt voor om voor de langere termijn de tijd te gebruiken voor verbeteringen in (innovatieve) technieken en management (in de veehouderij). Ook kan de tijd worden gebruikt om een systeem op te zetten om de emissie beter te bepalen, waarbij TNO spreekt over een certificeringssysteem voor de verschillende stikstofbronnen. Tot slot stelt TNO voor om een verbeterslag te maken op het monitoringsinstrumentarium.

Het kabinet is eveneens voorstander van meer meten en sturen op emissie en ziet het als een belangrijk element in de praktische uitvoerbaarheid van de stikstofaanpak. Het stelt de ondernemer in staat om op bedrijfsniveau zo concreet mogelijk grip te hebben op zijn emissiebijdrage. Dit geeft feedback hoe hij/zij het management op het bedrijf kan verbeteren, wat kan bijdragen aan de reductie van uitstoot. Via het Nationaal Kennisprogramma Stikstof (NKS) ben ik een programma aan het opzetten om samen met de provincies en de agrarische sector de toepassing van bedrijfsspecifiek meten verder te verkennen, en concreter te maken wat er bij meer doelsturing allemaal komt kijken op de korte en lange termijn, zowel op juridische als technisch vlak. De aanbevelingen van TNO kunnen hier mogelijk aan bijdragen.

In het Nationaal Kennisprogramma Stikstof (NKS) wordt gewerkt aan een continue verbetering van het monitoringsinstrumentarium, modelvernieuwing (waaronder gebruik satellietdata) en het opzetten van bedrijfsspecifieke

emissiemetingen. Over de ammoniakemissies van zee wordt onderzoek gedaan door RIVM.

Ons kenmerk
DGS / 22475006

Het kabinet heeft met interesse naar de aanbevelingen van TNO gekeken. Deze brief dient als eerste reactie op de notitie. Voor het vervolg zal ik bekijken hoe ik – ook met TNO – deze inzichten zo goed mogelijk kan benutten in de kabinetsaanpak. Daarbij is ook van belang te bezien hoe de voorstellen bijdragen kunnen aan realisatie van de bredere opgaven voor natuur, klimaat, waterkwaliteit en de transitie van het landelijk gebied.

Christianne van der Wal-Zeggelink
Minister voor Natuur en Stikstof