

Checklist voor een effectief ammoniak beleid

Bernard ter Haar, november 2022

Drie-en-een-half jaar na de uitspraak van de Raad van State dat het stikstofbeleid van het kabinet niet door de beugel kan zijn we nog niet heel erg opgeschoten met het vinden van een beter beleid. De boeren zijn boos gemaakt, veel vlaggen hangen omgekeerd, de automobilisten rijden overdag maximaal honderd kilometer per uur, en veel bouw- en industrieprojecten zijn vertraagd of kunnen niet doorgaan. Recent is becijferd dat de economie hierdoor al voor €28 miljard aan schade heeft opgelopen. Het kabinet heeft Remkes gevraagd hoe de samenleving weer in een constructieve houding gebracht kan worden, en die heeft met een dikke empathie-saus overgoten de voorstellen van zijn vorige rapport “Niet alles kan overal” weer op tafel gelegd. Een echte oplossing lijkt nog niet in zicht. In mijn hoofd ben ik al een tijdje aan het meedenken over dit vraagstuk. Onderstaand een poging om de gedachten op papier te krijgen (en daarmee ook weer scherper in mijn hoofd).

Welke elementen moeten allemaal een plek krijgen in de puzzel om het vraagstuk op te lossen? Ik zet er een flink aantal op een rij (voor meer details zie [Verkenning Normeren en beprijzen van stikstofemissies | Publicatie | Algemene Bestuursdienst](#)):

- Het hardnekkigste onderdeel van het stikstofprobleem zit in de uitstoot en neerslag van ammoniak. De andere milieuschadelijke stikstofverbindingen NOx worden teruggedrongen door het beleid dat Nederland CO2 neutraal gaat maken.
- Ammoniak wordt vooral uitgestoten door de Nederlandse veeteeltsector, in het bijzonder de runderveeteelt. De ammoniakuitstoot in Nederland is vier keer hoger dan het Europese gemiddelde.
- Ammoniak is een vluchtige stof die zich breed verspreid. Dat leidt tot een ammoniak-deken over Nederland. Slechts een beperkt deel slaat neer in de directe omgeving van de uitstoot.
- Ammoniakneerslag verslechtert de kwaliteit van veel kwetsbare natuurgebieden in Nederland (zie voor de details [Langetermijnverkenning Stikstofproblematiek | Rapport | Aanpak Stikstof](#)). Daarmee wordt de biodiversiteit in deze natuurgebieden (en daarmee ook in de rest van Nederland) bedreigd. Volgens de Europese richtlijnen moet verslechtering van Natura2000 gebieden worden voorkomen. Veel natuur in Nederland is op dit moment in slechte staat.
- De kwetsbaarheid van de Natura2000 gebieden wordt niet alleen door de ammoniakneerslag bepaald. Bijvoorbeeld ook de kwaliteit van de waterhuishouding, of de natuurkwaliteit in de omgeving van de Natura2000 gebieden beïnvloeden deze evenzeer.
- De ammoniakuitstoot door de Nederlandse landbouwsector is de afgelopen decennia al aanzienlijk teruggedraagt, maar deze teruggang lijkt aan vaart te hebben verloren. Veel voor de hand liggende technische maatregelen zijn inmiddels geïmplementeerd. De discipline om deze maatregelen goed en consistent uit te voeren wordt maar beperkt gehandhaafd. Gelet op alle ruimte in bestaande natuurvergunningen en de (soms buitenwettelijke) souplesse die decentrale overheden hanteren is niet uitgesloten dat de ammoniakuitstoot ondanks de RvS uitspraak de afgelopen jaren is gestegen.
- De rechtelijke macht in Nederland heeft de afgelopen jaren in vrijwel alle rechtszaken uitgesproken dat bij gebrek aan stikstofruimte geen nieuwe vergunningen mogen worden afgegeven. Overheden zijn inmiddels veelvuldig voor de rechter gedaagd wegens onterecht verleende vergunningen, en hebben vrijwel alle rechtszaken verloren.

- De ammoniakuitstoot is niet de enige milieuschade die de Nederlandse veeteelt veroorzaakt en die urgent moet worden teruggebracht. De runderveeteelt veroorzaakt ook veel methaan- en lachgas-uitstoot, beide sterke broeikasgassen die mede de klimaatverandering veroorzaken. Ook de waterkwaliteit is onder de vereisten die de EU daaraan stelt. Verder leidt de verdroging van de veenweidegebieden vanwege de door de veeteelt gewenste lage grondwaterstand tot oxidatie van het veen en daarmee veel uitstoot van broeikasgassen (en tot vele miljarden aan funderingsschade van woningen in de betreffende gebieden!).
- De Nederlandse veeteelt heeft een lange traditie in de Nederlandse cultuur, maar is inmiddels een weinig winstgevende sector. Zonder aanzienlijke subsidies is de sector niet of nauwelijks bestand tegen de concurrentie op de wereldmarkt. Economisch gezien gaat er met krimp van de veeteeltsector weinig verloren.
- Vergeleken met andere landen in Europa vindt in Nederland weinig biologische landbouw plaats. Een biologische bedrijfsvoering is extensiever, dus minder dieren, en veroorzaakt mede daardoor minder ammoniakuitstoot. Nederland kent een buitengewoon hoge concentratie van dieren. De huidige ernstige vogelgriep epidemie demonstreert dat zo'n concentratie niet alleen tot het afmaken van honderdduizenden dieren leidt, maar ook een ernstig zoönosegevaar (overspringen van een virus van dier naar mens) met zich draagt. In de Haagse politiek wordt wel veel over circulaire landbouw gesproken, maar feitelijk is er nauwelijks beleid dat biologische landbouw ondersteunt. Ook het zoönose risico wordt niet met adequaat beleid bestreden.

Naast het overzicht van dit feitenmateriaal is het ook goed te kijken wat de wensen zijn die met een effectief ammoniakbeleid bij voorkeur worden ingelost. Ook hier weer puntsgewijs:

- Een snelle reductie van ammoniakuitstoot is gewenst, om verdere verslechtering van de natuurkwaliteit tegen te gaan, en om andere sectoren weer stikstofruimte te geven. Nederland kan niet nog jaren op slot blijven zitten. Onzekere doelen stellen voor 2030 is voor de korte termijn geen oplossing.
- Het feitelijk meten van stikstofuitstoot op het boerenbedrijf is gewenst, mede om deze uitstoot beter te kunnen monitoren en handhaven. Het beleid is nu nog grotendeels op modellen gebaseerd. Inmiddels is meten technisch goed mogelijk.
- Vanwege de brede uitwaaiing van ammoniak is het gewenst een landelijk reductiebeleid te voeren aangevuld met gebiedsgerichte maatregelen, vooral in de nabijheid van Natura2000 gebieden. Landelijke steun is ook vereist om de decentrale bestuurders de kans te geven hun rug recht te houden in het reguleren van de veeteeltsector.
- Bij de keuze van het beleidsinstrumentatie is het gewenst de boer zelf zoveel mogelijk regie te laten over zijn bedrijfsvoering en al dan niet de continuering daarvan.
- Zo is het ook gewenst dat het beleid erop inspeelt dat naar schatting ongeveer 1/3 van alle veeteeltboeren bij gebrek aan bedrijfsopvolger en gevorderde leeftijd wel met zijn bedrijf wil stoppen.
- Het is redelijk als de veeteeltsector zelf medeverantwoordelijk wordt gehouden voor de kosten van de milieuschade die zij veroorzaakt.
- Het is belangrijk om niet alleen te kijken naar ammoniakreductie, maar tevens de uitstoot van broeikasgassen, de schade aan de waterhuishouding en ook het zoönose-risico in het beleidspakket een plek te geven. Dit mede om te vermijden dat de boer met voortdurend gestapelde beleidseisen wordt geconfronteerd.

Op basis van dit feitenmateriaal en het wensenpakket kunnen we nu een eerste oordeel vellen over het huidige kabinetsbeleid inzake ammoniak. Daarna probeer ik ook een checklist te maken waaraan een maatregelenpakket voor een effectief ammoniakbeleid moet voldoen.

Remkes heeft in zijn laatste rapportage als hoofdmaatregel voor de korte termijn aanbevolen om binnen een jaar honderden piekbelasters rond Natura2000 gebieden uit te kopen, al dan niet vrijwillig. Dit lijkt te voldoen aan de wens om op korte termijn met zekerheid een reductie van ammoniakuitstoot te bereiken, maar dat doet het niet. De ervaringen met vrijwillige uitkoop zijn weinig bemoedigend. Het uitkoopbeleid van de afgelopen jaren heeft heel weinig opgeleverd. Remkes suggereerde ook dat de uitkoop gepaard zou gaan met een vorm van ruilverkaveling, waarbij uitgekochte boeren wel weer elders aan de slag zouden kunnen. De gedachte dat zoiets op korte termijn realiseerbaar zou zijn in het overvolle Nederland is tamelijk illusoir. Dat betekent dat een rechter geen enkele betekenis aan deze maatregel zal toekennen voordat het succes ook werkelijk is bewezen. Het kabinet heeft zich ook niet willen binden aan de termijn van een jaar en wil vasthouden aan vrijwilligheid. Dat eerste is niet onverstandig. Een deadline voor de uitkoop zou de prijs aan het eind van het jaar enorm hebben opgedreven. En onvrijwillige uitkoop, ofwel onteigening, waar een deel van de Tweede Kamer recent op hintte, duurt in Nederland al gauw tussen de zes en acht jaar. Daarmee heeft het kabinet met deze keuzes de wens voor korte-termijn zekerheid over ammoniakreductie niet gehonoreerd en Nederland dus ook niet van het slot af gehaald. Verder heeft het kabinet door uitkoop centraal te stellen de mogelijkheid voor de boer om regie te voeren over zijn eigen bedrijfstoekomst grotendeels ontnomen. De boer kan misschien nog ja of nee zeggen, maar moet in elk geval het initiatief van de overheid afwachten. Ik vermoed dat juist dit punt tot veel emoties bij de boeren heeft geleid. Zij hebben de afgelopen decennia al veel beleid over zich uitgestort gekregen, maar wel steeds de daaruit voortvloeiende, soms moeilijke bedrijfsbeslissingen zelf mogen nemen.

Het kabinet heeft de provincies gevraagd om binnen een jaar met plannen te komen voor stikstof-, dus vooral ammoniakreductie te komen. Daarmee is ook geen korte-termijn reductie gerealiseerd en is afstand genomen van de ideeën om een landelijke regeling te treffen aangevuld met gebiedsgericht beleid. De meeste provinciale bestuurders hebben al aangegeven niet blij te zijn met de hun toebedeelde taak. Zij hadden liever een landelijk beleid als basis gezien. Het is ook een vrij onmogelijke en politiek onhandige keuze om de taak bij de provincies te leggen in het vooruitzicht van provinciale verkiezingen van maart 2023. Het kabinet roept er zelfs het risico mee op dat de Provinciale Staten verkiezingen en de daaraan gekoppelde Eerste Kamerverkiezingen aanleiding worden van een afrekeningsactie met het ammoniakbeleid van dit kabinet. Voor de langere termijn heeft Remkes het eerdere idee van de afrekenbare stoffenbalans weer van stal gehaald. Zijn rapporten maken echter geenszins duidelijk hoe deze stoffenbalans effectief tot een ammoniakreductie kan leiden.

Er is dus nog geen enkele zekerheid gecreëerd om op korte termijn reductie van ammoniakuitstoot te bewerkstelligen, en trouwens op langere termijn ook nog niet. Daarmee blijft Nederland op slot, en loopt de economische schade in andere sectoren fors op. Het is ook niet eenvoudig om korte-termijn maatregelen te vinden. In het rapport “Verkenning Normeren en Beprijzen van stikstofemissies” wordt een flink aantal maatregelen op een rij gezet. De meeste daarvan vragen een aanzienlijke implementatieperiode en vaak ook een voorafgaand wetgevingstraject. Als korte-termijn maatregel komt dat rapport niet veel verder dan verdunning van mest met water, en een inzaaiverplichting van vlinderbloemigen, in combinatie met strakkere kunstmestnormering. Wat op korte termijn ook kan helpen is een strakke handhaving. Handhaving ten aanzien van de verwerking van mest en terugdringing van alle vormen van mestfraude, handhaving ten aanzien van het

werkelijk gebruiken van aangeschafte staltechnieken (geen luchtwassers die 's nachts uitgezet worden om stroom te besparen), en handhaving ten aanzien van veeteeltbedrijven zonder een adequate natuurvergunning. Wat ook helpt is het dichtschroeien van elke mogelijkheid om onbenutte ruimte in een vergunning alsnog te gebruiken om de ammoniakuitstoot te laten toenemen door meer dieren te gaan houden. Voor de middellange termijn komt een systematiek van afnemende emissierechten in beeld als een van de weinige instrumenten die zekerheid kunnen verschaffen over een reductiepad van de ammoniakuitstoot. Dat systeem wordt Europees voor CO₂ benut, het zogenoemde ETS-systeem. Een boer zou bij dat systeem gratis rechten krijgen voor ammoniakuitstoot, maar ieder jaar een bepaald percentage minder. Deze rechten zouden wel verhandelbaar kunnen zijn, zodat een boer die wil stoppen zijn rechten kan verkopen, en een boer die niet wil krimpen, rechten kan bijkopen. Een economisch efficiënt systeem, dat de boer ook kent vanuit andere rechten-systemen, en de boer zelf ook enige regie laat (bijvoorbeeld de keuze voor minder dieren of meer technische innovaties). Vereiste van zo'n systeem is wel dat emissies goed gemeten worden en dat het systeem goed gemonitord en gehandhaafd wordt. Een rechten-systeem kan ook met gebiedsvarianties toegesneden worden op wat lokaal vereist is. Maar niet alle maatregelen hoeven restrictief te zijn. Een royale subsidie voor de overgang naar een biologische bedrijfsvoering, die vooral helpt om de overgangperiode te overbruggen, kan op korte termijn al een groot effect hebben. Veel boeren willen namelijk best biologisch gaan boeren, maar zien daarvoor nu nog een te grote drempel.

Omdat veel maatregelen pas over enkele jaren werkelijk tot minder ammoniakuitstoot kunnen leiden is het een interessante juridische vraag of de rechter alleen toets op behaalde resultaten, of ook zekerheid over toekomstige reducties in de beschouwing kan en wil betrekken. Het afwijzen van de PAS-systematiek was vooral omdat onzekere toekomstige reducties werden ingezet om uitstootvermeerderingen toe te staan. Ik vermoed dat echte zekerheid omtrent de toekomst op veel plekken ruimte biedt, namelijk daar waar geen Natura2000 gebied onherstelbaar verslechtert.

Dit alles brengt mij tot de volgende checklist voor een pakket aan maatregelen voor een effectief ammoniakbeleid:

- **Reductie-zekerheid** is vereist, op zowel de korte als de middellange termijn. Dit vereist een pakket maatregelen, dat op korte termijn realiseerbaar is, en niet afhankelijk is van gedragseffecten (werkt de boer wel of niet mee).
- Het toezicht en de handhaving moeten streng zijn. Dit vraagt uitbreiding van capaciteit, en monitoring op landelijk niveau. Tegen veeteeltbedrijven zonder adequate natuurvergunning moet worden opgetreden, wel conform normen omtrent behoorlijk bestuur, maar zonder verdere souplesse.
- In elk geval moet toename van ammoniakuitstoot worden voorkomen. Dus geen inzet meer van nog ongebruikte ruimte in vergunningen.
- De aanpak van de ammoniak-deken (als gevolg van de brede uitwaaiing van ammoniak) moet met landelijke maatregelen gebeuren.
- Het beleid moet voor de sectoren eenvoudig en hanteerbaar zijn, en voor iedereen transparant en goed te volgen. Meng het ammoniakbeleid niet met het NO_x beleid.
- Een landelijk systeem van afnemende rechten voor ammoniakuitstoot (vergelijkbaar met het Europese ETS systeem voor CO₂), met gebiedsgerichte differentiatie, kan de lange-termijn zekerheid bieden voor een afdoende ammoniakreductie om de Nederlandse natuur te behoeden voor verder verval.

- Krimp van het aantal dieren is onvermijdelijk, ook met het oog op de andere knelpunten als waterrisico, de uitstoot van broeikasgassen en het zoönose-risico van grote concentraties dieren; het beleid moet hierin met zekerheid voorzien.
- De inzet van innovatieve technieken kan behulpzaam zijn, mits de effecten daarvan niet contrair zijn aan de aanpak van de andere in het vorige punt genoemde knelpunten.
- Het ammoniakbeleid moet maximaal ondersteunend zijn aan de route naar een circulaire landbouw. Positieve prikkels kunnen stimuleren om biologisch te gaan boeren.
- Uitkoop van bedrijven (vooral piekbelasters rond Natura2000 gebieden) kan op de middellange termijn een efficiënte gebiedsgerichte aanvulling van het (landelijke) ammoniakbeleid zijn, maar ook niet meer dan aanvullend, vanwege de onzekerheid wanneer het uitkoopbeleid (vrijwillig of gedwongen) tot werkelijke resultaten zal leiden, en omdat de dreiging van andere maatregelen behulpzaam kan zijn voor het verkrijgen van medewerking van de betrokken boer.
- Het is onvermijdelijk dat een streng ammoniakbeleid vergezeld gaat van een vorm van inkomensondersteuning. Hoe gericht deze steun kan worden ingezet om te komen tot een meer extensieve en biologische landbouw hoe beter dat is.

Een gemakkelijke lijst is het niet. Voor boerenfamilies die al generaties lang melkvee houden is het zwaar om met dit ammoniakbeleid te worden geconfronteerd. Toch is het nodig, ook zij zullen de effecten moeten dragen van de ontwikkeling van een agrarische sector die zich al decennialang richt op schaalvergroting, intensivering en heel veel export. Het is nu de hoogste tijd dat het kabinet een breuk maakt met deze ontwikkeling, ophoudt met het aankondigen van voornemens, en werkelijk ammoniakreductie tot stand gaat brengen.