



# STIKSTOFREDUCTIE VIA HET KRACHTVOER

Analyse in het kader van de Kamermotie voor 3 procent reductie van ruw-eiwitgehalte in het krachtvoer

## **Notitie**

**Martijn Vink, Gert Jan van den Born, Marian van Schijndel en  
Emma van der Zanden**

**21 augustus 2020**

## **Colofon**

### **Stikstofreductie via het krachtvoer, Analyse van de Kamermotie over 3 procent reductie van het ruw-eiwitgehalte in krachtvoer**

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 2020

PBL-publicatienummer: 4243

## **Contact**

Martijn.Vink@pbl.nl

## **Auteurs**

Martijn Vink, Gert Jan van den Born, Marian van Schijndel, Emma van der Zanden (PBL)

Met bijdragen van: Jan Dijkstra, Oene Oenema (Wageningen University & Research), Cor van Bruggen (CBS) en Chris Backes (Universiteit Utrecht)

## **Supervisie**

Jeannette Beck

## **Redactie figuren**

Beeldredactie PBL

## **Eindredactie en productie**

Uitgeverij PBL

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Vink, Van den Born et al (2020), Stikstofreductie via het krachtvoer, Analyse van de Kamermotie over 3 procent reductie van het ruw-eiwitgehalte in krachtvoer, Den Haag: PBL.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is voor alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

# Inhoud

<b>1</b>	<b>Aanleiding, vraagstelling en leeswijzer</b>	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>Uitgangspunten analyse</b>	<b>12</b>
2.1	Ministerieel voorstel	12
2.2	Sectorvoorstel	13
2.3	Combinatie van ministerieel- en sectorvoorstel	14
2.4	Doelstelling en effecten voorstellen: onzekerheid troef	15
	2.4.1 Van belang bij bepalen effecten: omvang, locatie specificiteit en mate van zekerheid	15
	2.4.2 Doelstelling speedwet noopt tot focus op onzekerheden bij doorrekening voorstellen	17
2.5	Analysekader: vier kernvragen	19
	2.5.1 'Werkt' het voorstel?	20
	2.5.2 'Past' het voorstel in de bestaande beleidscontext?	20
	2.5.3 'Mag' het voorstel vanuit juridisch perspectief?	21
	2.5.4 'Hooft' het voorstel vanuit maatschappelijk perspectief?	21
<b>3</b>	<b>Analyse van de voorstellen</b>	<b>22</b>
3.1	Ministerieel voorstel	22
	3.1.1 'Werkt' het ministeriële voorstel?	22
	3.1.2 'Past' het ministeriële voorstel in de beleidscontext?	24
	3.1.3 'Mag' het ministeriële voorstel vanuit juridisch perspectief?	24
	3.1.4 'Hooft' het ministeriële voorstel vanuit maatschappelijk perspectief?	25
3.2	Sectorvoorstel	26
	3.2.1 'Werkt' het sectorvoorstel?	26
	3.2.2 'Past' het sectorvoorstel in de beleidscontext?	28
	3.2.3 'Mag' het sectorvoorstel vanuit juridisch perspectief?	28
	3.2.4 'Hooft' het sectorvoorstel vanuit maatschappelijk perspectief?	29
3.3	Combinatie van het ministeriële- en sectorvoorstel	30
<b>4</b>	<b>Conclusie: onzekere effecten vragen om politieke afweging</b>	<b>31</b>
4.1	Effect op uitstoot ammoniak van ministerieel voorstel in theorie groter dan van sectorvoorstel	31
4.2	Berekeningen bieden beperkt houvast voor juridisch zekere besluitvorming	32
	4.2.1 Onzekerheden in berekeningen zijn relatief groot ten opzichte van de kleine effecten van beide voorstellen	32
	4.2.2 Daadwerkelijk verschil in effect op vergunningverlening is afhankelijk van uitwerking vooronderstellingen	33
4.3	Of effecten zullen 'vaststaan' kan ingrediënt zijn bij politieke afweging over voorstellen	35
<b>5</b>	<b>Referenties</b>	<b>36</b>



## BEVINDINGEN

*Naar aanleiding van de motie Geurts/Harbers heeft het ministerie van LNV het Planbureau voor de Leefomgeving verzocht om de effecten van een beperking van het ruw-eiwitgehalte in krachtvoer voor melkvee op de uitstoot van ammoniak te analyseren. Er zijn drie voorstellen bestudeerd: het ministeriële voorstel, het sectorvoorstel en een combinatievariant. De conclusie is dat het ministeriële voorstel en het sectorvoorstel in theorie tot een reductie van 0,2 kiloton kunnen leiden, maar dat voor beide gevallen geldt dat de te bereiken reductie met onzekerheden is omgeven. Dit is van belang omdat te treffen maatregelen op voorhand een gegarandeerd locatie-specifieke effect op de natuur moeten hebben voordat ze als basis voor vergunningverlening voor woningbouw en MIRT projecten kunnen dienen. De onzekerheden die van belang zijn voor juridisch zekere vergunningverlening vloeien vooral voort uit het beleidsmatige en politieke domein en in mindere mate uit de rekenmodelonzekerheden. Het PBL beveelt aan om tot een brede politieke afweging te komen waarbij niet de verschillen in berekende emissiereducties een hoofdrol spelen maar naast maatschappelijke zorgen ook de mate waarin emissiereducties locatie specifiek vast zullen staan. Dit vaststaan zal qua timing in verhouding gezien moeten worden tot het moment waarop de locatie specifieke vergunningverlening gewenst is.*

Op 2 juli 2020 stemde een meerderheid van de Tweede Kamer in met een motie van Kamerleden Geurts en Harbers<sup>1</sup> om een doorrekening door het PBL te laten plaatsvinden van verschillende maatregelen om het ruw-eiwitgehalte in krachtvoer voor melkvee te beperken. De motie werd ingediend in het kader van de uitvoering van de Spoedwet Aanpak Stikstof<sup>2</sup>. De Spoedwet werd aangenomen naar aanleiding van de uitspraak van de Raad van State van 29 mei 2019 aangaande het Programma Aanpak Stikstof (PAS). Op grond van de Europese Habitatrichtlijn stelde de Raad van State onder meer dat het PAS niet in voldoende mate garandeerde dat de natuurkwaliteit in Natura 2000-gebieden niet zou verslechteren door de neerslag (depositie) van stikstofemissies. Ammoniakemissie uit de landbouw is een van de bronnen die deze stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden veroorzaakt. Na deze gerechtelijke uitspraak kwam veel vergunningverlening voor stikstof uitstotende activiteiten stil te liggen, waaronder woningbouw en MIRT projecten. Het is de verwachting dat de emissiereductie bewerkstelligt door de Spoedwet het lopende jaar reeds de vergunningverlening voor de bouw van woningen en 7 MIRT-projecten weer mogelijk zal maken<sup>2</sup>. De Spoedwet beoogt dit te doen door onder andere de invoering van een stikstofregistratiesysteem en het terugdringen van de stikstofuitstoot via de verlaging van de maximumsnelheid op alle snelwegen en regels inzake de samenstelling van diervoeders.

In lijn met de Spoedwet Aanpak Stikstof bracht de minister van LNV een beleidsvoorstel in (hierna: het ministeriële voorstel) waarin op basis van bodemtype en gebruiksintensiteit een negental normen wordt gesteld aan het maximaal ruw-eiwitgehalte in krachtvoer voor de melkveehouderij<sup>3</sup>. Het ministeriële voorstel beoogt hiermee gedurende vier maanden (september tot en met december 2020) de ammoniakuitstoot van de melkveehouderijsector naar de lucht met 0,2 kiloton terug te dringen. De totale jaarlijkse uitstoot van ammoniak bedroeg in Nederland in 2018 129,5 kiloton, met een bijdrage van 56,7 kiloton vanuit de melkveehouderij<sup>4</sup>.

Sectororganisaties verenigd onder de naam de Melkveegroep zijn in reactie op het voorstel van de minister met een alternatief voorstel gekomen (hierna: het sectorvoorstel) waarbij de

<sup>1</sup> <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020Z13427&did=2020D28412>

<sup>2</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/11/13/kabinet-neemt-maatregelen-voor-natuur-bouw-en-infrastructuur>

<sup>3</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/05/06/kamerbrief-over-wijziging-regeling-diervoeders-2012-in-verband-met-stikstof>

<sup>4</sup> Het betreft de emissie van melk- en kalfkoeien en jongvee inclusief fokstieren

voerleveranciers die lid zijn van de Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie (Nevedi) aangeven in de periode van 1 juli tot 31 december 2020 de aanvoer van ruw eiwit op geaggregeerd sectorniveau met 3 procent te verlagen ten opzichte van de periode van 1 september tot 31 december 2018. Deze reductie leidt naar verwachting van de Melkveegroep eveneens tot een verlaging van de emissie van tenminste 0,2 kiloton. Het initiële sectorvoorstel is beschreven in bijlage 1 van de brief die minister Schouten op 30 juni naar de Kamer stuurde<sup>5</sup>. Dit sectorvoorstel biedt meer keuzevrijheid aan de individuele melkveehouder voor het gebruik van krachtvoer met hogere of lagere percentages ruw eiwit, zolang het totaal van het geleverde krachtvoer maar 3 procent minder ruw eiwit bevat dan over dezelfde periode in 2018. In het voorstel wordt er van uitgegaan dat de veevoerbedrijven verenigd in Nevedi via discussies met individuele melkveehouders aan de keukentafel tot een op sectorniveau geaggregeerde verlaging van 3 procent komen. Na overleg met de Minister heeft de Melkveegroep het voorstel aangepast en een combinatie voorgesteld met het ministeriële voorstel. Deze combinatie van twee voorstellen (hierna: combinatievariant) staat beschreven in bijlage 2 van de brief die minister Schouten op 30 juni naar de Kamer stuurde<sup>6</sup>. In de combinatievariant wordt uitgegaan van een keuzemogelijkheid tussen het sectorvoorstel en het ministeriële voorstel, waarbij er in het sectorvoorstel over een verlaging van het ruw-eiwitgehalte van 3 procent op *bedrijfsniveau* wordt gesproken in plaats van een verlaging van 3 procent op *geaggregeerd sectorniveau* zoals in het initiële sectorvoorstel.

De motie Geurts en Harbers verzoekt de regering: *"het voorstel van de melkveehouderijsector voor 3% reductie van het ruw eiwitgehalte in het geleverde mengvoer op sectorniveau ten opzichte van 2018, de ministeriële regeling en de combinatie van beide indien de melkveehouder de keuze daartussen wordt geboden, per omgaande door te laten rekenen door het PBL"*<sup>7</sup>. Naar aanleiding van de Motie Geurts en Harbers heeft het Ministerie van LNV aan het PBL op 7 juli verzocht het sectorvoorstel, het ministeriële voorstel en een combinatie van beide voorstellen door te rekenen, dan wel een expert judgement te geven. Op 9 juli heeft het PBL het ministerie laten weten een analyse te kunnen maken van de effecten van de voorstellen op de uitstoot van stikstof naar de lucht, in het kader van de Habitatrichtlijn en de uitspraak van de Raad van State (Raad van State 2019). De notitie die nu voorligt doet verslag van die analyse en baseert zich op de berekeningen die op verzoek van het PBL gemaakt zijn door medewerkers van WUR en het CBS die vindbaar is op de website van het PBL (Dijkstra and Van Bruggen 2020).

## Emissie effecten van ministerieel voorstel zijn in theorie groter dan van sectorvoorstel

De berekeningen zijn gemaakt met behulp van de rekenmethodiek van de Werkgroep Uniformering berekening Mest- en mineralencijfers (WUM) en het National Emission Model for Agriculture (NEMA) (Velthof, van Bruggen et al. 2012, Van Bruggen and Gosseling 2019, Van Bruggen, Bannink et al. 2020). Uitgaande van de voorstellen met de voorgestelde beleidsinstek en vooronderstellingen zoals beschreven in de openbare stukken, of die via navraag bij het ministerie van LNV en/of de Melkveegroep zijn verduidelijkt, komt een verschil naar voren tussen de berekende ammoniakemissiereducties bewerkstelligd door het ministeriële voorstel en het sectorvoorstel.

---

<sup>5</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/30/bijlage-1-alternatief-voermaatregel-melkveegroep>

<sup>6</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/30/bijlage-2-annek-bij-alternatief-plan-stikstofvoermaatregel-vanuit-de-melkveegroep>

<sup>7</sup> <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020Z13427&did=2020D28412>

Uitgaande van de vooronderstellingen in het ministeriële voorstel resulteert het voorstel in een berekende maximale emissiereductie van 0,29 kiloton ammoniak. Wanneer conform de vooronderstellingen in het voorstel 5 procent van dit potentieel teniet gaat doordat melkvee-houders hun dieren andere voermiddelen geven (substitutie) en 15 procent van de melkvee-houders de voorgestelde regeling niet naleeft<sup>8</sup>, komt de berekende emissiereductie uit op 0,23 kiloton. Met inachtneming van deze vooronderstellingen kan berekend worden dat de doelstelling van 0,2 kiloton ammoniakemissiereductie bij uitvoering van het ministeriële voorstel naar verwachting binnen bereik kan liggen.

Op basis van de vooronderstellingen zoals beschreven in het sectorvoorstel leidt dit tot een berekende maximale ammoniakemissiereductie van 0,22 kiloton. Het sectorvoorstel gaat er echter vanuit dat dit potentieel niet geheel gerealiseerd zal worden omdat niet alle melkvee-houders op bedrijfsniveau zullen kiezen voor voldoende reductie van het ruw eiwit in het krachtvoer. Het voorstel hanteert daartoe een algemene 'veiligheidsmarge' die omgerekend 27 procent is ten opzichte van de maximaal haalbare bovengrens. Daarmee komt de berekende reductie uit op 0,16 kiloton en is de doelstelling van 0,2 kiloton ammoniak nog niet in beeld. Als toch gestreefd wordt naar het maximale potentieel van 0,22 kiloton, dan gaat het sectorvoorstel *de facto* uit van een veiligheidsmarge van 10 procent. De doelstelling van 0,2 kiloton ammoniak zou dus wel in beeld kunnen zijn als voldoende melkveehouders meewerken zodat de veiligheidsmarge tot 10 procent beperkt zou kunnen blijven. Wanneer de veiligheidsmarge van 27 procent het uitgangspunt blijft, zal op geaggregeerd sectorniveau het ruwe eiwitgehalte in het krachtvoer met 3,7 procent moeten dalen om aan de doelstelling van 0,2 kiloton emissiereductie te kunnen voldoen.

De combinatievariant is vanwege de vele mogelijke uitwerkingen niet doorgerekend. Wel kan in kwalitatieve zin beredeneerd worden dat vanwege het karakter van het voorstel deze combinatievariant naar alle waarschijnlijkheid de doelstelling van een emissiereductie van 0,2 kiloton ammoniak niet zal halen. Dit hangt hoofdzakelijk samen met het deel van de melkveehouders dat reeds een ruw-eiwitgehalte in het krachtvoer gebruikt dat onder de normen van het ministeriële voorstel zit en daarmee naar verwachting zal kiezen voor het ministeriële voorstel. Het deel melkveehouders dat met hun ruw eiwit gehalte boven de in het ministeriële voorstel genoemde normen zit zal naar verwachting voor het sectorvoorstel kiezen. Er blijven daarmee naar verwachting te weinig melkveehouders over om met 3 procent verlaging van ruw eiwit in krachtvoer op bedrijfsniveau de doelstelling van 0,2 kiloton ammoniakemissiereductie te halen.

## Berekeningen bieden beperkt houvast voor een juridisch zekere politieke afweging

Naast de berekening van de mogelijke emissiereducties neemt het PBL de juridische context van de Spoedwet en de drie voorstellen nadrukkelijk als uitgangspunt voor zijn analyse. Het PBL doet dit om een zo volledig mogelijk beeld te geven van de effecten van de drie voorstellen ten aanzien van de doelen zoals geformuleerd in de Spoedwet Aanpak Stikstof. Dit om te rooskleurige verwachtingen op basis van louter technische berekeningen te voorkomen.

Op basis van de Europese Habitatrichtlijn zijn er drie belangrijke voorwaarden te onderscheiden om aan de doelstellingen van de Spoedwet Aanpak Stikstof te voldoen en

---

<sup>8</sup> Bij een niet-naleving van 15 procent van de melkveehouders wordt in de berekening aangenomen dat dit over 15 procent van het melk- en jongvee gaat en daarmee 15 procent van de emissiereductie die teniet wordt gedaan. Afhankelijk van de omvang en specifieke karakteristieken van het bedrijf dat niet naleeft kan dit in de praktijk anders uitpakken.

vergunningverlening mogelijk te maken voor woningbouw en 7 MIRT-projecten (zie ook: Raad van State 2019, Vink and van Hinsberg 2019, Van den Born, Couvreur et al. 2020). Om te beginnen mag de hoeveelheid vergunde stikstofuitstoot niet groter zijn dan de hoeveelheid gereduceerde en daarvan het aandeel maximaal te vergunnen stikstofuitstoot. In lijn met de vraag in de Kamermotie Geurts en Harbers<sup>9</sup> is het daarmee van belang te weten of de emissiereductie voldoende groot zal zijn. Daarnaast spelen nog twee voorwaarden. Omdat vergunningverlening locatie specifiek is en over stikstof*depositie* gaat, zal onderbouwd moeten kunnen worden dat de bereikte reductie in stikstofdepositie ook plaatsvindt op de *locatie* waar de te vergunnen activiteiten nieuwe stikstofdepositie zullen veroorzaken. Tot slot heeft de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op basis van de Habitatrichtlijn en de rechtspraak van het Hof van Justitie daarover bepaald dat de effecten van een maatregel dienen 'vast te staan' alvorens deze kunnen worden gebruikt voor het vergunnen van nieuwe activiteiten. Deze laatste voorwaarde verhoudt zich lastig ten opzichte van de urgentie rondom de gewenste vergunningverlening zoals beoogd in de Spoedwet Aanpak Stikstof. Effecten zullen immers pas vaststaan na afloop van de maatregel, terwijl het Kabinet reeds het lopende jaar - tijdens de maatregel - een op voorhand bepaald aantal vergunningen mogelijk wil maken. Of de voorstellen ook daadwerkelijk tot juridisch houdbare vergunningverlening kunnen leiden voor woningbouw en 7 MIRT-projecten hangt daarmee primair af van de onderbouwing of effecten *op voorhand* locatie specifiek zullen 'vaststaan'.

Of het ministeriële voorstel en het sectorvoorstel ook daadwerkelijk de berekende reducties in ammoniakemissie naar de lucht zullen bewerkstelligen is op voorhand onzeker. Of de effecten daarmee op voorhand 'vaststaan' zal een onderbouwing vergen. Dit heeft twee redenen. Om te beginnen is de onzekerheid in de met behulp van het rekeninstrumentarium van de WUM en NEMA berekende emissies in absolute zin groot in verhouding tot de relatief geringe emissiereducties die aan de orde zijn met de voorstellen. Het gaat hierbij om een onzekerheid van rond de 45 procent van de emissies uit de melkveehouderij (Lagerwerf, Bannink et al. 2019, Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof 2020). Voor de onderlinge vergelijking van de voorstellen leidt deze onzekerheid niet tot een verschillend oordeel omdat het om een systematische onzekerheid gaat en zij in beide berekeningen even groot is. In absolute zin betekent het wel dat er bij een keuze voor één van de voorstellen beredeneerd kan worden dat het onzeker is of de berekende emissiereductie daadwerkelijk zal plaatsvinden. Deze onzekerheid zal daarbij naar verwachting wel veel kleiner zijn dan de genoemde 45 procent onzekerheid in de totale emissieberekening voor de melkveehouderij.

Een tweede onzekerheid schuilt in de vooronderstellingen die in de voorstellen gedaan worden. Of een voorgestelde maatregel doet wat hij claimt te doen hangt af van de aannames of vooronderstellingen waarvan is uitgegaan bij het ontwerpen van de maatregel. Zal 85 procent van de melkveehouders zich daadwerkelijk aan de wet houden? Is een wettelijke regeling voldoende handhaafbaar? Zullen 16 duizend gesprekken tussen voerleveranciers en melkveehouders hen in voldoende mate bewegen om minder ruw eiwit via het krachtvoer te gaan gebruiken? Beschikt de melkveehouderijsector over voldoende coördinatiecapaciteit om tot een breed gedragen covenant te komen? De daadwerkelijke uitwerking van vooronderstellingen is meestal in meer of mindere mate onzeker, maar is beïnvloedbaar door vooronderstellingen anders te kiezen of van tevoren beter uit te werken. De onvoldoende doordachte vooronderstellingen in het PAS waren een belangrijke reden voor de Raad van State om een streep door het beleidsprogramma te zetten. Met andere woorden, in tegenstelling tot de getallen achter de komma van de in absolute zin onzekere berekeningen zit de sleutel voor juridische houdbare politieke afweging wellicht voor een groter deel in een analyse, vergelijking en het waar nodig robuuster maken van de in de voorstellen gemaakte vooronderstellingen en de daarmee gepaard gaande (on)zekerheden.

---

<sup>9</sup> <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020Z13427&did=2020D28412>



Met andere woorden, in tegenstelling tot de getallen achter de komma van de in absolute zin onzekere berekeningen zit de sleutel voor juridische houdbare politieke afweging wellicht voor een groter deel in een analyse, vergelijking en het waar nodig robuuster maken van de in de voorstellen gemaakte vooronderstellingen en de daarmee gepaard gaande (on)zekerheden.

## Analyse vooronderstellingen kan ingrediënt zijn bij politieke afweging over voorstellen

De onzekerheden die voortkomen uit de vooronderstellingen in de drie voorstellen zullen naar verwachting een belangrijke rol spelen bij de daadwerkelijke kans op een juridisch zekere vergunningverlening. Het gaat de Habitatrictlijn daarbij niet primair om het exacte aantal kilotonnen stikstofemissiereductie. Het gaat er om dat de getroffen maatregelen een gegarandeerd gunstig effect hebben op de natuur alvorens ze als basis voor vergunningverlening kunnen dienen (Raad van State 2019). Het is daarmee de vraag of de berekende theoretische emissiereducties tot twee decimalen achter de komma een voldoende basis bieden voor een juridisch zekere politieke afweging tussen de drie voorstellen. Gezien de vele andere maatschappelijke issues waar de voorstellen aan raken, verdient het aanbeveling om tot een politiek besluit te komen waarbij andere overwegingen de hoofdrol spelen dan het vergelijken van de absolute grootte van nauwelijks wezenlijk verschillende en onzekere getallen. Zoals gezegd speelt de mate waarin onderbouwd kan worden dat effecten *op voorhand* zullen vaststaan naar verwachting een belangrijkere rol voor juridisch zekere besluitvorming. Meer dan de vergelijking van getallen zou de analyse en vergelijking van gemaakte vooronderstellingen daarmee een ingrediënt kunnen zijn in de politieke afweging. Welk voorstel werkt de vooronderstelling zo uit dat het een ingrediënt kan zijn in een betrouwbare onderbouwing van het locatie specifiek op voorhand vaststaan van de emissie effecten -en daarmee de depositie effecten? Wanneer uitgegaan wordt van de ambitie een op voorhand bepaald aantal vergunningen reeds het lopende jaar te verlenen, dan lijkt het ministeriële voorstel meer handvatten te bieden voor juridisch zekere vergunningverlening dan het sectorvoorstel of de combinatievariant. Deze ambitie zorgt er voor dat emissiereducties op *voorhand* zouden moeten vaststaan. Voor het sectorvoorstel zal het naast het vertrouwen dat een rechter bij een eventuele rechtszaak zal moeten hebben in de onzekerheden rond bijvoorbeeld substitutie, met name gaan om de vraag of de rechter *op voorhand* vertrouwen heeft in de uitkomsten van 16 duizend keukentafelgesprekken die de voerleveranciers op korte termijn zullen moeten voeren met individuele melkveehouders. Het zal lastig te onderbouwen zijn dat deze gesprekken *op voorhand* tot het vaststaan van emissiereducties zullen leiden, zeker gezien het potentieel grote effect dat het verloop van deze gesprekken zal hebben op de locatie specifieke verdeling van de emissiereducties. Echter, de melkveehouder specifieke monitoring zoals voorgesteld in het sectorvoorstel kan in potentie een betere basis vormen voor juridisch zekere vergunningverlening dan de wettelijke regeling zoals voorgesteld in het ministeriële voorstel. Dit kan echter alleen wanneer er gekozen wordt om de timing en allocatie van vergunningverlening afhankelijk te maken van de melkveehouder specifieke monitoring en daadwerkelijk ingeboekte emissiereducties die in het sectorvoorstel beoogd zijn. De onzekerheid zal daarbij verschuiven van het 'vaststaan' van de emissiereducties naar het aantal vergunningen en de locatie van de vergunningen die gedurende een periode kunnen worden verstrekt.

# 1 Aanleiding, vraagstelling en leeswijzer

Op 2 juli 2020 heeft de Tweede Kamer een motie van Kamerleden Geurts en Harbers<sup>10</sup> aangenomen om de regering te verzoeken het PBL drie voorstellen te laten doorrekenen die het ruw-eiwitgehalte in krachtvoer voor melkkoeien beogen te beperken. De motie werd ingediend in het kader van de uitvoering van de Spoedwet Aanpak Stikstof<sup>11</sup>. In lijn met deze spoedwet bracht de minister van LNV een beleidsvoorstel in (hierna: het ministeriële voorstel) waarin op basis van bodemtype en gebruiksintensiteit een negental normen worden gesteld aan het ruw-eiwitgehalte in krachtvoer voor de melkveehouderij<sup>12</sup>. Het ministeriële voorstel beoogt hiermee gedurende vier maanden (de periode september tot en met december 2020) de ammoniakuitstoot van de melkveehouderijsector naar de lucht met 0,2 kiloton terug te dringen. De totale jaarlijkse uitstoot van ammoniak bedroeg in Nederland 129,5 kiloton in 2018, met een totale bijdrage van 56,7 kiloton vanuit de melkveehouderij<sup>13</sup>.

Sectororganisaties verenigd onder de naam de Melkveegroep zijn in reactie op het voorstel van de minister met een alternatief voorstel gekomen (hierna: het sectorvoorstel) waarbij de voerleveranciers die lid zijn van de Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie (Nevedi) beogen in de periode van 1 juli tot 31 december 2020 de aanvoer van ruw eiwit op geaggregeerd sectorniveau (het totaal aan krachtvoer geleverd aan alle afnemers) met 3 procent te verlagen ten opzichte van 1 september 2018 tot 31 december 2018. Deze reductie leidt naar verwachting van de Melkveegroep eveneens tot een verlaging van de ammoniakemissie van tenminste 0,2 kiloton. Het initiële sectorvoorstel is beschreven in bijlage 1 van de brief die minister Schouten op 30 juni naar de Kamer stuurde<sup>14</sup>. Dit sectorvoorstel biedt keuzevrijheid aan de individuele melkveehouder voor het gebruik van krachtvoer met hogere of lagere percentages ruw eiwit, zolang het totaal van het geleverde krachtvoer op geaggregeerd sector niveau maar 3 procent minder ruw eiwit bevat dan over de periode september t/m december in 2018. Na overleg met de Minister heeft De Melkveegroep het voorstel aangepast en een combinatie voorgesteld met het ministeriële voorstel. Deze combinatie van twee voorstellen (hierna: combinatievariant) staat beschreven in bijlage 2 van de brief die minister Schouten op 30 juni naar de Kamer stuurde<sup>15</sup>. In de combinatievariant wordt uitgegaan van een keuzemogelijkheid tussen het sectorvoorstel dan wel het ministeriële voorstel, waarbij er in het

<sup>10</sup> <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020Z13427&did=2020D28412>

<sup>11</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/11/13/kabinet-neemt-maatregelen-voor-natuur-bouw-en-infrastructuur>

<sup>12</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/05/06/kamerbrief-over-wijziging-regeling-diervoeders-2012-in-verband-met-stikstof>

<sup>13</sup> Het betreft de emissie van melk- en kalfkoeien en jongvee inclusief fokstieren.

<sup>14</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/30/bijlage-1-alternatief-voermaatregel-melkveegroep>

<sup>15</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/30/bijlage-2-annex-bij-alternatief-plan-stikstofvoermaatregel-vanuit-de-melkveegroep>

sectorvoorstel over een verlaging van het ruw-eiwitgehalte van 3 procent op *bedrijfsniveau* wordt gesproken in plaats van een verlaging van 3 procent op *geaggregeerd sectorniveau* zoals in het initiële sectorvoorstel.

In lijn met wat de Afdeling advisering van de Raad van State eerder in haar advies over de Spoedwet Aanpak Stikstof aangaf, moeten de voorstellen niet verward worden met een structurele aanpak van de stikstofproblematiek (Raad van State 2019). Ook het PBL heeft aangegeven dat voor een structurele aanpak andere routes meer voor de hand liggen (Vink and van Hinsberg 2019). In zijn brief van 24 april 2020 heeft het kabinet aangegeven hoe het de structurele aanpak voor zich ziet<sup>16</sup>. De relatief kleine reducties in ammoniakuitstoot die de voorliggende voorstellen beogen, moeten dan ook primair gezien worden in het kader van acute problematiek rondom vergunningverlening, die geadresseerd wordt in de Spoedwet Aanpak Stikstof. Het is de inzet dat deze wet het lopende jaar reeds de vergunningverlening voor de bouw van woningen en 7 MIRT-projecten zal vergemakkelijken<sup>2</sup>. Voor de vergunningverlening van deze projecten bieden de Europese Habitatrichtlijn en de Nederlandse implementatiewetgeving (Wet Natuurbescherming) het juridisch kader. De achtergrond wordt in belangrijke mate bepaald door de uitspraak van de Raad van State van 29 mei 2019 aangaande het Programma Aanpak Stikstof (PAS)

De motie Geurts en Harbers verzoekt de regering: *"het voorstel van de melkveehouderijsector voor 3% reductie van het ruw eiwitgehalte in het geleverde mengvoer op sectorniveau ten opzichte van 2018, de ministeriële regeling en de combinatie van beide indien de melkveehouder de keuze daartussen wordt geboden, per omgaande door te laten rekenen door het PBL"*<sup>17</sup>.

Naar aanleiding van de Motie Geurts en Harbers heeft het Ministerie van LNV op 7 juli jl het PBL verzocht het sectorvoorstel, het ministeriële voorstel en een combinatie van beide voorstellen door te rekenen, dan wel een expert judgement te geven. Op 9 juli heeft het PBL het ministerie laten weten een analyse te kunnen maken van de effecten van de voorstellen op de uitstoot van stikstof naar de lucht, tegen de achtergrond van de Habitatrichtlijn en de uitspraak van de Raad van State (Raad van State 2019). De notitie die nu voorligt doet verslag van die analyse. Waar mogelijk geeft de analyse een gekwantificeerd beeld van de reducties in ammoniakemissie die de voorstellen in theorie zouden kunnen bewerkstelligen. Gezien het belang van vergunningverlening in het kader van de Habitatrichtlijn beschouwt de analyse deze theoretische reducties in het licht van de eisen die de Habitatrichtlijn stelt. Conform de vraag van het Ministerie van LNV gaat de analyse niet in op de specifieke berekeningen zoals gemaakt door het ministerie en De Melkveegroep. De vraag was niet om de berekeningen van het ministerie en De Melkveegroep te controleren maar om de voorgestelde maatregelen eigenstandig door te rekenen. Wel zullen eventuele verschillen in uitkomsten waar mogelijk geduid worden. In de volgende paragrafen zullen eerst de uitgangspunten van de analyse worden besproken waarna de voorstellen geanalyseerd worden, de resultaten van de analyses naast elkaar gelegd worden en er conclusies getrokken worden over de te verwachten effecten van de voorstellen tegen de achtergrond van de Habitatrichtlijn en de uitspraak van de Raad van State (Raad van State 2019).

---

<sup>16</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/04/24/voortgang-stikstofproblematiek-structurele-aanpak>

<sup>17</sup> <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020Z13427&did=2020D28412>

# 2 Uitgangspunten analyse

In deze paragraaf bespreken we de vertrekpunten van de analyse. Om te beginnen zijn dat de drie -zo volledig mogelijke- voorstellen. Daarna bespreken we tegen welke doelen de voorstellen zijn gewogen en wat daarmee de relevante effecten zijn. Tot slot beschrijven we de vier kernvragen van het analysekader waarlangs de analyse gemaakt is.

## 2.1 Ministerieel voorstel

In het kader van de Spoedwet Aanpak Stikstof heeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit een plan gepresenteerd om gedurende de laatste vier maanden van het lopende jaar het ruw-eiwitgehalte in krachtvoer te verlagen en daarmee de stikstofuitstoot van de melkveehouderij te verlagen met 0,2 kiloton ammoniakemissie ten opzichte van dezelfde periode in 2018<sup>18</sup>.

		Bedrijfsintensiteit		
		<i>Minder dan 14.000 kg melkproductie per hectare landbouwgrond</i>	<i>Tussen 14.000 en 20.000 kg melkproductie per hectare landbouwgrond</i>	<i>Meer dan 20.000 kg melkproductie per hectare landbouwgrond</i>
Grondsoort	Zand- of lössgrond	191 gram ruw eiwit per kilogram krachtvoer	192 gram ruw eiwit per kilogram krachtvoer	193 gram ruw eiwit per kilogram krachtvoer
	Kleigrond	171 gram ruw eiwit per kilogram krachtvoer	172 gram ruw eiwit per kilogram krachtvoer	173 gram ruw eiwit per kilogram krachtvoer
	Veengrond	164 gram ruw eiwit per kilogram krachtvoer	164 gram ruw eiwit per kilogram krachtvoer	165 gram ruw eiwit per kilogram krachtvoer

**Tabel 1. De negental normen voor het maximaal toegestane ruw-eiwitgehalte in krachtvoer dat melkveehouders aan hun melkvee mogen voeren en/of in hun bezit mogen hebben**

<sup>18</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/05/06/kamerbrief-over-wijziging-regeling-diervoerders-2012-in-verband-met-stikstof>

Deze verlaging zal voor 30 procent ten goede komen aan de stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden en voor 70 procent gebruikt kunnen worden om voor nog het lopende jaar de vergunningverlening voor woningbouw en 7 MIRT-projecten te vergemakkelijken<sup>19</sup>. Het ministeriële voorstel behelst een wettelijke regeling waarin een negental normen gelden voor de maximale hoeveelheid ruw eiwit in het krachtvoer (zie tabel 1). De norm zal per bedrijf verschillen afhankelijk van de grondsoort van de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond en de intensiteit van de melkproductie per hectare. Gedurende de vier maanden waarop de voorgestelde regeling van toepassing is, mogen melkveehouders geen krachtvoer met een hogere hoeveelheid ruw eiwit aan hun melkvee voeren en/of in hun bezit hebben. Onder melkvee wordt verstaan melk- en kalfkoeien die worden gehouden voor de productie van melk of voor de fokkerij van runderen voor de melkveehouderij, en jongvee jonger dan 1 jaar en vrouwelijk jongvee van 1 jaar en ouder. De Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit zal toezien op de maatregel en waar nodig sanctionerend optreden. Het ministeriële voorstel zegt uit te gaan van een 'worst-case scenario' om zo de zekerheid te creëren waar de Raad van State in haar uitspraak over het PAS naar verwees. In het voorstel wordt er daarom van uitgegaan dat 5 procent van de beoogde reductie in stikstofemissie weer teniet wordt gedaan doordat melkveehouders hun dieren een ander type voer geven, de zogenoemde substitutie. Ook wordt ervan uitgegaan dat 15 procent van de melkveehouders de wettelijke normen niet zal naleven. Navraag bij RVO leert dat via de geregistreerde informatie over de voerpraktijken van melkveehouders over 2018 en 2019 in theorie op voorhand bepaald kan worden wat de te verwachten ammoniakemissiereductie zal zijn van de voorgestelde regeling<sup>20</sup>. Het voorstel gaat er dan ook vanuit dat vanwege het wettelijke karakter de reducties in ammoniakemissie op voorhand in het stikstofregistratiesysteem kunnen worden ingevoerd en daarmee locatie specifiek kunnen worden bepaald, en zeker zullen zijn. Deze locatie specifieke zekerheid wordt in het voorstel van belang geacht omdat het Kabinet reeds dit jaar vergunningverlening wil vergemakkelijken voor de (woning)bouw en er dus niet kan worden gewacht totdat de beoogde emissiereducties in de realiteit kunnen worden vastgesteld.

## 2.2 Sectorvoorstel

In reactie op het ministeriële voorstel is een aantal sectororganisaties verenigd onder de naam De Melkveegroep met een alternatief voorstel gekomen om dit jaar nog de beoogde 0,2 kiloton reductie in ammoniakemissie te bewerkstelligen. Dit initiële voorstel wordt besproken in bijlage 1 van de Kamerbrief van 30 juni<sup>21</sup>. Na overleg met de Minister heeft de Melkveegroep dit initiële voorstel aangepast, waarbij er door melkveehouders ook een keuze gemaakt kan worden tussen het ministeriële en sectorvoorstel. Dit herziene voorstel wordt besproken in bijlage 2 van de Kamerbrief en zal verderop in de voorliggende analyse als de combinatievariant worden besproken. Evenals het ministeriële voorstel moet het sectorvoorstel gezien worden in het kader van de Spoedwet Aanpak Stikstof en wordt uitgegaan van dezelfde doelstelling van 0,2 kiloton ammoniakreductie die onder dezelfde voorwaarden zal worden verdeeld over natuur en vergunningverlening als in het ministeriële voorstel. Het sectorvoorstel stelt geen wettelijke normen voor, maar een door de leden van de Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie (Nevedi) gecoördineerde reductie van 3 procent ruw-eiwitgehalte op 'geaggregeerd sectorniveau'. De Nevedi-leden representeren het grootste deel van de Nederlandse veevoerleveranciers en verzorgen daarmee het overgrote deel van

<sup>19</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/05/06/ontwerpwijziging-regeling-diervoeders-2012-normering-ruw-eiwit>

<sup>20</sup> <https://www.rvo.nl/onderwerpen/agrarisch-ondernemen/mest/uw-diervoederbedrijf/voergegevens-diervoederleverancier>

<sup>21</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/30/kamerbrief-over-voorstel-sector-stikstofreductie-via-een-voermaatregel>

de mengvoerleveranties<sup>22</sup>. Hoe deze geaggregeerde reductie in ruw eiwit per individueel bedrijf zal uitpakken zal volgens het voorstel 'aan de keukentafel' worden bediscussieerd tussen de voerleverancier en de melkveehouder. Daarmee lijkt de mogelijkheid te bestaan dat een melkveehouder koeien eiwitrijker, dan wel eiwitarmere krachtvoer kan geven naargelang het verloop van de discussie tussen melkveehouder en voerleverancier. Dit zou betekenen dat wanneer een melkveehouder het niet mogelijk acht de eiwitgift via het krachtvoer terug te dringen, andere melkveehouders meer reductie voor hun rekening moeten nemen. Uit het sectorvoorstel volgt dat het de bedoeling is dat alle keukentafelgesprekken tezamen tot een geaggregeerde verlaging van 3 procent ruw eiwit in het krachtvoer leiden. Samengevat biedt dit alternatieve voorstel de melkveehouderijsector als geheel de mogelijkheid om *waar nodig* krachtvoer met hogere gehalten ruw eiwit te gebruiken, en *waar het kan* krachtvoer met een geringer ruw-eiwitgehalte of kleinere volumes aan krachtvoer te geven. Ook het sectorvoorstel gaat uit van eventuele tegenvallers en geeft aan een veiligheidsmarge te hanteren. Het voorstel geeft aan er van uit te gaan dat een reductie van 2,2 procent ruw eiwit in het krachtvoer voldoende zou zijn om 0,2 kiloton emissiereductie te bewerkstelligen maar kiest voor een reductie van 3 procent. Vanaf de bovengrens (3 procent reductie) geredeneerd leidt dit tot een veiligheidsmarge van 27 procent. Het sectorvoorstel gaat er van uit dat voor de realisatie van de beoogde ammoniakreductie "*collectieve en unanieme commitment van groot belang*" is. Het voorstel heeft het dan niet alleen over het commitment van de leveranciers van krachtvoer maar ook dat van de melkveeorganisaties. Er moet volgens het voorstel sprake zijn van een gezamenlijke inspanning. Om die inspanning te borgen moet "*een convent/contract worden overeengekomen en ondertekend tussen de melkveeorganisaties en Nevedi met concrete inspanningsverplichting*". Er wordt verder gesteld dat Nevedi haar leden kan vragen te tekenen voor een inspanningsverplichting om een bijdrage te leveren. Ook stelt het sectorvoorstel dat het ministeriële voorstel als "*stok achter de deur*" blijft gelden. Anders dan bij de ministeriële regeling wordt er in het sectorvoorstel niet van uit gegaan dat in één keer zekerheid geboden kan worden over de beoogde ammoniakreductie maar dat gaandeweg de regeling gemonitord wordt hoeveel reductie er bewerkstelligd wordt. Zo kan een "voorraad" gecreëerd worden, stelt het voorstel. Wanneer de Nevedi leden per melkveehouder zouden monitoren hoeveel ruw eiwit er via het krachtvoer geleverd zou worden zou deze "voorraad" in combinatie met gegevens uit 2018 ook locatie specifiek kunnen worden vastgesteld. Door het voorstel eerder in te laten gaan (1 juli) dan het ministeriële voorstel kan bij tegenvallende resultaten de ministeriële regeling alsnog op tijd worden bekrachtigd om voor het einde van het jaar de beoogde 0,2 kiloton ammoniakreductie te bewerkstelligen. Via de voerenquête van Nevedi zal de voerleveranciers gevraagd worden data aan te leveren over het geleverde voer. Deze data zullen gecontroleerd worden via een steekproef uitgevoerd door KPMG.

### 2.3 Combinatie van ministerieel- en sectorvoorstel

Na overleg met de Minister van LNV heeft de Melkveegroep het sectorvoorstel aangepast. Dit aangepaste voorstel wordt beschreven in bijlage 2 van de Kamerbrief van 30 juni<sup>23</sup>. De aanpassing heeft betrekking op een aantal zaken. Zo wordt er in het aangepaste voorstel van een verlaging van het ruw-eiwitgehalte op *bedrijfsniveau* gesproken. Anders dan in het sectorvoorstel waar de veevoerbedrijven verantwoordelijk zijn voor een verlaging van het ruw-eiwitgehalte op *geaggregeerd sectorniveau*, is in deze combinatievariant de melkveehouder verantwoordelijk voor de verlaging op bedrijfsniveau. Daarbij wordt een keuzemogelijkheid voor de melkveehouder geïntroduceerd. De melkveehouder kan kiezen tussen de

<sup>22</sup> Het sectorvoorstel spreekt over mengvoer. Mengvoer kan als krachtvoer geduid worden zoals bijvoorbeeld ook enkelvoudig krachtvoer. Enkelvoudig krachtvoer wordt niet genoemd in het sectorvoorstel.

<sup>23</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/30/kamerbrief-over-voorstel-sector-stikstofreductie-via-een-voermaatregel>

verlaging van het ruw-eiwitgehalte van 3 procent op bedrijfsniveau, of voldoen aan de voor het bedrijf geldende norm zoals voorgesteld in het ministeriële voorstel. Zolang er bij de keuze voor het sectorvoorstel op bedrijfsniveau maar een totale verlaging van 3 procent wordt gehaald, bestaat er in dit voorstel ruimte om op bedrijfsniveau te differentiëren met ruw-eiwitgehaltenes in het krachtvoer. De combinatievariant stelt dat de gegarandeerde ammoniakreductie van het ministeriële voorstel de basis vormt. Hierdoor zal ook de inwerking-treding niet 1 juli 2020 zijn maar 1 september 2020. Volgens de redeneerlijn in dit combinatievoorstel is de verlaging van de ammoniakemissie inrekenbaar op het zogenoemde hexagoonniveau<sup>24</sup>, met andere woorden kan volgens het voorstel locatie specifiek bepaald worden wat de verlaging van de ammoniakemissie zal zijn. Wel worden er in het voorstel nog enkele aandachtspunten genoemd die verder niet beantwoord worden in het voorstel. Het gaat daarbij om de vraag hoe de keuze van de melkveehouder geadmistreerd zou moeten worden en of de wet daarvoor gewijzigd zou moeten worden, wat de referentieperiode in 2018 zou moeten zijn en of de 'fosfaatreferentie' mee kan worden genomen. Ten aanzien van het eerste punt van aandacht stelt de minister in haar Kamerbrief van 30 juni dat de administratie van de keuze via RVO zou moeten verlopen, dat er bij een keuze voor het sectorvoorstel ontheffing aangevraagd zou moeten worden van de voorgestelde ministeriële regeling en dat er een privaatrechtelijk contract gesloten zou moeten worden waarmee de individuele melkveehouder zich zou verbinden aan het reductiedoel van 3 procent, en de borging daarvan.

## 2.4 Doelstelling en effecten voorstellen: onzekerheid troef

Alle drie de voorstellen beogen minimaal 0,2 kiloton aan ammoniakemissie te reduceren. De voorstellen doen dit in het kader van de Spoedwet Aanpak Stikstof. Naast de structurele aanpak waarmee het Kabinet op de langere termijn de stikstofuitstoot structureel beoogt te verlagen<sup>25</sup>, beoogt de Spoedwet Aanpak Stikstof - door onder meer het ruw-eiwitgehalte in krachtvoer te verlagen - nog het lopende jaar de vergunningverlening mogelijk te maken voor woningbouwprojecten en 7 MIRT projecten<sup>26</sup>. De reden dat het PBL deze juridische basis nadrukkelijk als uitgangspunt neemt voor zijn analyse is dat het PBL een zo volledig mogelijk beeld wil geven van de effecten van de drie voorstellen ten aanzien van de doelen zoals geformuleerd in de Spoedwet Aanpak Stikstof. Dit om te rooskleurige verwachtingen op basis van louter technische berekeningen te voorkomen.

### 2.4.1 Van belang bij bepalen effecten: omvang, locatie specificiteit en mate van zekerheid

Om te kunnen beoordelen of de drie voorstellen voldoen aan de doelstelling van de Spoedwet Aanpak Stikstof en daarmee vergunningverlening voor (woning)bouw mogelijk te maken, is het van belang dat de voorstellen voldoen aan de eisen die de Habitatrichtlijn stelt en de kaders die de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aangaf in haar PAS-uitspraak. Zoals in tekstbox 1 is aangegeven zijn er drie technische voorwaarden waaraan moet worden voldaan om de emissie effecten van de voorstellen ook in te kunnen zetten voor juridisch houdbare vergunningverlening (zie: Raad van State 2019, Vink and van Hinsberg 2019, Van den Born, Couvreur et al. 2020). Om te beginnen mag de hoeveelheid

<sup>24</sup> Een locatie specifieke hectare dat gebruikt wordt in het AERIUS model bij het berekenen van stikstofdeposities in Natura 2000-gebieden

<sup>25</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/04/24/voortgang-stikstofproblematiek-structurele-aanpak>

<sup>26</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/05/06/ontwerpwijziging-regeling-diervoeders-2012-normering-ruw-eiwit>

### **Textbox 1: Vergunningverlening; de Europese Habitatrichtlijn en de Raad van State**

De uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over het Programma Aanpak Stikstof (PAS) in mei 2019 volgde op een uitspraak van het Europees Hof van Justitie in november 2018. Beide uitspraken achtten de ecologische onderbouwing en de argumentatie achter de vergunningverlening via het Programma Aanpak Stikstof niet conform de Europese Habitatrichtlijn; de juridische basis onder het Nederlandse natuurbeleid. Het PAS kon daarmee niet meer als beleidsprogramma gebruikt worden om vergunningen te verlenen voor activiteiten die met hun stikstofemissies mogelijk een verslechterend effect hebben op de natuur in Natura 2000-gebieden. De Habitatrichtlijn verplicht Europese lidstaten de natuur in het Europese netwerk van Natura 2000-gebieden niet te laten verslechteren en op -een niet gespecificeerde- termijn de natuur van een lidstaat als geheel in een 'gunstige staat van instandhouding' te brengen. Daarbij biedt de Habitatrichtlijn de mogelijkheid om activiteiten toe te staan die mogelijk een verslechterend effect hebben op de natuur. Naast de mogelijkheden die er zijn voor activiteiten van 'groot maatschappelijk belang' waar geen alternatief voor bestaat, biedt de Habitatrichtlijn grofweg drie condities waaronder activiteiten toegestaan kunnen worden:

1. De natuurkwaliteit in een Natura 2000-gebied is beter dan de gebied specifieke 'instandhoudingsdoelstellingen' waardoor extra stikstofuitstoot geen verslechtering ten opzichte van de instandhoudingsdoelstellingen kan bewerkstelligen en dus toegestaan kan worden.
2. Initiatiefnemers van activiteiten kunnen de mogelijk verslechterende effecten van activiteiten 'mitigeren' door maatregelen te nemen die deze verslechtering voorkomen. Een voor de hand liggende manier is het zogenoemde 'salderen'. Een initiatiefnemer kan (nabijgelegen) stikstof uitstotende activiteiten beëindigen waardoor er 'stikstofruimte' ontstaat om een nieuwe vergunning aan te vragen. Dit kan door binnen een bedrijf of initiatief activiteiten te stoppen (intern salderen) of door nabijgelegen activiteiten te kopen en te beëindigen (extern salderen). Er zijn twee voorwaarden waaraan moet worden voldaan. Om te beginnen moet (bijvoorbeeld via het AERIUS-model van het RIVM) worden aangetoond dat de stikstofdepositie van het nieuwe project geografisch op dezelfde plek plaatsvindt als die van het oude project en deze niet overschrijdt. Daarnaast moet het beëindigen van activiteiten gekoppeld zijn aan een specifiek project dat de stikstofruimte direct dient te gebruiken.
3. De overheid kan maatregelen treffen. Naast dat de overheid zelf kan 'salderen' om eigen initiatieven mogelijk te maken, kan zij ook stikstofuitstoot-reducerende maatregelen treffen om vergunningverlening te vergemakkelijken voor nieuwe maatschappelijke initiatieven zoals woningbouw. Net als bij het salderen moeten de reducties in depositie qua locatie en omvang minimaal overeenkomen met de vergunde stikstofuitstoot. Dit is waar de Spoedwet Aanpak Stikstof een stikstof registratiesysteem voor voorstelt. Wanneer vergunningverlening via deze route verloopt verdient het aanbeveling dat de overheid reeds voldoet aan zijn verplichting om de natuur in de specifieke Natura 2000-gebieden aan de instandhoudingsdoelstellingen te laten voldoen. Wanneer dit laatste niet redelijkerwijs het geval is, kan de overheid door de rechter gedwongen worden (reeds onherroepelijke) vergunningen in te trekken om zo alsnog aan de vereiste stikstofreductie voor natuurherstel te werken (Backes 2019). Ondanks het feit dat de maatregelen die voorgesteld worden in de Spoedwet Aanpak Stikstof naar alle waarschijnlijkheid niet geheel in lijn is met deze aanbeveling heeft de afdeling Advisering van Raad van State in haar advies over de Spoedwet Aanpak Stikstof aangegeven dat het voor de korte termijn mogelijk is een dergelijke aanpak te volgen om vergunningverlening voor de bouw en MIRT-projecten mogelijk te maken (Raad van State 2019).

vergunde stikstofuitstoot niet groter zijn dan de hoeveelheid voor vergunningverlening gereserveerde stikstofuitstoot. In lijn met de vraag zoals geformuleerd in de Kamermotie Geurts en Harbers<sup>27</sup> is het dus van belang te weten of de emissiereductie voldoende groot zal zijn om de vergunningen te kunnen verlenen. Strikt genomen komt dit neer op de 70 procent van de voorgestelde 0,2 kiloton emissiereductie die voor vergunningverlening is

<sup>27</sup> <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020Z13427&did=2020D28412>



gereserveerd, wat 0,14 kiloton emissiereductie is. De overige 30 procent (0,06 kiloton) die volgens de Spoedwet ten goede zou moeten komen aan de natuur valt juridisch gezien niet onder de strikte voorwaarden die voor vergunningverlening gelden. Gezien de politieke keuze voor een reductie van 0,2 kiloton aan ammoniakemissie zal in de berekeningen van de notitie van 0,2 kiloton uit worden gegaan. Naast de voorwaarde voldoende reductie te bewerkstelligen spelen nog twee voorwaarden. Omdat vergunningverlening altijd locatie specifiek plaatsvindt, zal onderbouwd moeten worden dat de emissiereductie daadwerkelijk plaatsvindt daar waar de te vergunnen activiteiten nieuwe emissies zullen veroorzaken. Juridisch gezien komt het er op neer dat er door nieuwe vergunningen geen verhoging van de neerslag van stikstofemissies (depositie) mag plaatsvinden op stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden die reeds wetenschappelijk gezien een teveel aan stikstofdepositie<sup>28</sup> ontvangen (zie: Vink and van Hinsberg 2019). Wanneer dit in voldoende mate het geval is kan het zogeheten stikstofregistratiesysteem de vraag naar, en het aanbod van stikstofruimte administratief gezien bij elkaar brengen. Tot slot heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op basis van de Habitatrichtlijn gesteld dat de effecten van een maatregel dienen 'vast te staan' alvorens deze kunnen worden gebruikt voor het vergunnen van nieuwe activiteiten. Deze laatste voorwaarde verhoudt zich lastig ten opzichte van de urgentie rondom de vergunningverlening zoals beoogd in de Spoedwet Aanpak Stikstof; effecten zullen pas vaststaan na afloop van de maatregel, terwijl het Kabinet reeds het lopende jaar - tijdens de looptijd van de maatregel- vergunningverlening mogelijk wil maken. In haar kamerbrief geeft de Minister van LNV dan ook aan een wettelijke regeling als enige mogelijkheid te zien. Alleen zo kan in een vroeg stadium reeds de mate van zekerheid geboden worden waar de Habitatrichtlijn om vraagt, zo stelt de minister. Wanneer er gekozen zou worden om de timing van de vergunningverlening afhankelijk te maken van reeds vaststaande en geregistreerde emissiereducties biedt dit beduidend meer beleidsmatige mogelijkheden. Het is daarbij uiteraard wel de vraag *hoeveel* van de voorgenomen (woning)bouwvergunningen, en *waar* deze vergunningen gaandeweg het lopend jaar verleend zouden kunnen worden. We komen hier in onze conclusies kort op terug.

#### 2.4.2 Doelstelling spoedwet noopt tot focus op onzekerheden bij doorrekening voorstellen

De voorliggende analyse geeft allereerst een gekwantificeerde duiding bij de eerste voorwaarde: levert het voorstel voldoende emissiereductie op om gedurende het lopende jaar de doelstelling van 0,2 kiloton ammoniakemissiereductie te halen. Vervolgens plaatsen we de berekende effecten in het licht van de vergunningverlening - en daarmee de Habitatrichtlijn en de uitspraak van de Raad van State. Ook gaat de analyse kwalitatief in op de mate waarin de drie voorstellen zicht bieden op locatie specifieke zekerheid en het 'vaststaan' van de gekwantificeerde effecten. Dit betekent dat naast het doorrekenen van de maatregelen ook de onzekerheden bij deze doorrekening mede bepalend zijn. We maken onderscheid tussen twee type onzekerheden:

- 1) Onzekerheden die voortkomen uit de gebruikte data en modelinstrumentarium (zie hiervoor tekstbox 2);
- 2) Onzekerheden die voortkomen uit de voorgestelde beleidsarchitectuur; wat maakt dat een voorstel ook met zekerheid zal doen wat het beoogt?

We beschouwen hieronder de relevantie van de twee typen onzekerheden.

#### **Modelberekeningen en onzekerheden**

Om de omvang te berekenen van de te verwachten emissiereducties in ammoniak heeft het PBL gebruik gemaakt van de rekenmethodiek van de Werkgroep Uniformering berekening Mest- en mineralencijfers (WUM) en het National Emission Model for Agriculture (NEMA)

---

<sup>28</sup> Meestal worden hier als indicator de zogenoemde kritische depositiewaarden voor gebruikt

welke zijn beschreven in tekstbox 2 (Velthof, van Bruggen et al. 2012, Van Bruggen and Gosseling 2019, Van Bruggen, Bannink et al. 2020). Voor het maken van de berekeningen is de samenwerking gezocht met de bij deze modellen betrokken wetenschappers van Wageningen Universiteit en het Centraal Bureau voor de Statistiek. Een uitwerking van de

### **Tekstbox 2. Berekening stikstofuitstoot; modellen en onzekerheden**

Emissies naar de lucht, inclusief ammoniak en stikstofoxiden, als gevolg van landbouwactiviteiten worden in Nederland berekend met het National Emission Model for Agriculture (NEMA), dat onderdeel is van het modelinstrumentarium van de Emissieregistratie (ER). De berekende emissies vormen de basis van Europese en internationale rapportageverplichtingen, bijvoorbeeld om te controleren of Nederland voldoet aan afspraken voor nationale emissieplafonds. Het RIVM gebruikt de emissiegegevens ook als input om met het AERIUS-model de stikstofconcentratie en -depositie in Nederland te berekenen. Het NEMA-model is een zogenaamd N-flow model, dat aan de hand van de belangrijke bronnen binnen de landbouw de omvang van de stikstofstromen bepaalt. Voor ammoniak wordt hierbij rekening gehouden met ammoniak uit stallen en mestopslagen, uit beweiding en vanuit toediening van dierlijke mest, kunstmest, compost en zuiveringslib aan de bodem. Verder worden ammoniakemissies door mestbewerking en uit gewasresten meegenomen. De ammoniakemissie wordt berekend op basis van het zogeheten ammoniakale stikstof (TAN), het deel van de stikstof in mest waaruit ammoniak vervluchtigt. De emissies uit verschillende bronnen worden berekend met emissiefactoren, die de uitstoot per bron weerspiegelen. Deze emissiefactoren zijn vaak per diersoort, staltype en/of aanwendingstechniek gespecificeerd. Het model gebruikt informatie afkomstig van de Werkgroep Uniformering berekening Mest- en mineralencijfers (WUM), oftewel de WUM-rekenmethode, voor rantsoenen en stikstofexcreties als onderdeel van de inputdata. Deze gegevens worden jaarlijks geactualiseerd op basis van technische kengetallen en gegevens over de samenstelling van voedermiddelen en dierlijke producten (Van Bruggen and Gosseling 2019).

De methode van ammoniakberekening met het NEMA-model is beschreven in wetenschappelijk rapporten en publicaties, die worden aangepast bij methodewijzigingen (Velthof, van Bruggen et al. 2012, Van Bruggen, Bannink et al. 2020). Het model NEMA is internationaal gereviewd in 2015 (Sutton, Dragosits et al. 2015). Ook is het NEMA-model beschouwd door het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof, die concludeerde dat het modelinstrumentarium op nationale schaal doelgeschikt is en van voldoende tot goede kwaliteit is (Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof 2020). Desondanks kent het model onzekerheden. Deze onzekerheden zijn inherent aan het gebruikte model en de onzekerheid in de invoergegevens. Hierbij is het belangrijk onderscheid te maken tussen de onzekerheid in de berekende *absolute* emissiewaarden en onzekerheid in *relatieve* emissieveranderingen. Onderzoek naar de absolute onzekerheid van de nationale ammoniakemissies, gebaseerd op de voorplanting van fouten uit invoergegevens en emissiefactoren, laat zien dat de totale onzekerheid voor de berekende nationale ammoniakemissie 25 procent is. Deze is hoger, namelijk 45 procent, wanneer alleen naar de rol van melkvee in de ammoniakemissie wordt gekeken. Deze onzekerheid komt vooral door de onzekerheid van de emissiefactoren zoals bijvoorbeeld de emissies die vrijkomen uit de stal of bij het uitrijden van de mest. De onzekerheid die veroorzaakt wordt door de invoergegevens voor dieraantallen is daarentegen bijvoorbeeld veel kleiner, voor melkvee is die bepaald op 2 procent (Lagerwerf, Bannink et al. 2019). Daarnaast bedraagt de onzekerheid van de N-excretie voor rundvee 5-15 procent. Wel moet als kanttekening worden geplaatst dat deze onzekerheden veelal aan de hand van expert judgement zijn bepaald (Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof 2020).

Deze onzekerheden in model-parameters en data spelen een minder grote rol als er naar de *relatieve* verschillen in emissieveranderingen wordt gekeken. Dit komt omdat systematische fouten bij het berekenen van verschillen - tussen bijvoorbeeld beleidsvoorstellen of andere (economische)veranderingen - hetzelfde zijn zolang de zelfde parameters gebruikt worden. Voor de *vergelijking* van de beleidsvoorstellen zoals beschreven in deze notitie speelt deze grote onzekerheid dus minder een rol. Het is hierbij belangrijk dat in beide voorstellen zo veel mogelijk gebruikt gemaakt wordt van dezelfde cijfer en berekeningsbasis. Tot slot geeft de relatief grote onzekerheid in de berekeningen wél aan dat bij de keuze voor een van de in deze notitie geanalyseerde voorstellen niet zal vast staan of er daadwerkelijk een reductie in ammoniakemissie van de geclaimde omvang zal plaatsvinden. In absolute zin zijn de berekeningen hooguit een *best beschikbare indicatie*.

berekeningen is beschreven in Dijkstra en Van Bruggen (2020). Ondanks dat het NEMA-model en de WUM-rekensystematiek de best beschikbare methoden zijn om dergelijke emissiereducties te berekenen, zijn de onzekerheden bij de berekende reductie ten opzichte van de omvang van die reductie relatief groot, oplopend tot 45 procent van de ammoniakemissies uit de melkveehouderij (Lagerwerf, Bannink et al. 2019, Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof 2020, Van Bruggen, Bannink et al. 2020). Dit wil zeggen dat de berekeningen moeten worden gezien als een *'best beschikbare indicatie'*. Omdat de modelonzekerheden in alle berekeningen hetzelfde zijn (dezelfde systematiek en parameters zijn gebruikt) speelt de modelonzekerheid bij de onderlinge vergelijking van de voorstellen echter minder een rol en we zullen hier bij de beschrijving van de voorstellen daarom niet uitgebreid op terugkomen. Wel zal deze onzekerheid naar verwachting een rol spelen bij de mate waarin kan worden onderbouwd dat de effecten van de voorstellen zullen 'vaststaan'. De onzekerheid die speelt rondom de emissiereducties is naar schatting fors kleiner dan de 45 procent onzekerheid rond de totale emissies uit de melkveehouderij maar zal wel een rol spelen bij de vraag of de geclaimde emissiereducties daadwerkelijk zullen plaatsvinden. Dit zal van belang zijn voor juridisch houdbare vergunningverlening.

### **Gemaakte vooronderstellingen en onzekerheden rondom uitwerking**

Naast onzekerheden die voortvloeien uit het modelinstrumentarium spelen er onzekerheden die samenhangen met de vooronderstellingen binnen de voorstellen, ofwel de beleidsarchitectuur. De voorstellen gaan immers uit van een logica die tot een emissiereductie zou moeten leiden. In die logica worden zaken aangenomen ('voorondersteld'), zoals binnen het ministeriële voorstel 'het percentage melkveehouders dat een wettelijke regeling niet zal naleven', of 'de medewerking van melkveehouders' in het sectorvoorstel. Onder dit type onzekerheden vallen ook aannames rond de mate waarin melkveehouders het gereduceerd ruwewit compenseren met andere voermiddelen. Deze tweede vorm van onzekerheid is – gezien de doelstelling van de Spoedwet Aanpak Stikstof - van relatief groot belang bij de vergelijking van de drie voorstellen.

## 2.5 Analyse kader: vier kernvragen

Het doel van de voorliggende analyse is het bepalen van de te verwachten effecten van de beleidsvoorstellen zoals genoemd in de Kamermotie Geurts en Harbers<sup>29</sup>, ten einde vergunningverlening te vergemakkelijken in het kader van de Habitatrichtlijn zoals beoogd in de Spoedwet Aanpak Stikstof. Wetenschappelijk wordt de kansrijkheid van beleid bepaald aan de hand van vier kernvragen (Hemerijck 2003). Het systematisch beantwoorden van deze vier vragen geeft inzicht in het mogelijke effect van de maatregelen (of de maatregel werkt), en of aan de beleidsmatige voorwaarden is voldaan om ook effectief te kunnen zijn (of de maatregel uitvoerbaar is, of hij juridisch houdbaar is, en op voldoende maatschappelijk draagvlak kan rekenen). De vier vragen zijn:

- 1) *Werkt* het beleidsvoorstel?;
- 2) *Past* het beleidsvoorstel in de bestaande beleidscontext?;
- 3) *Mag* het beleidsvoorstel gezien vanuit juridisch perspectief?;
- 4) *Hoort* het beleidsvoorstel gezien vanuit maatschappelijk perspectief? Deze vierde vraag is in essentie een vraag die via de politieke representatie beantwoord dient te worden en waar het PBL slechts aspecten kan adresseren die daarbij ter overweging meegenomen kunnen worden (zie ook: Bleeker and Boezeman 2020, Muilwijk, Boezeman et al. 2020).

---

<sup>29</sup> <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020Z13427&did=2020D28412>

In de volgende paragrafen lopen we de vier vragen langs en beschrijven de gehanteerde interpretaties van de vragen in het licht van de Kamermotie en de eisen van de Habitatrichtlijn. In de daaropvolgende paragrafen zullen per voorstel de vier vragen beantwoord worden.

### 2.5.1 'Werkt' het voorstel?

Deze eerste vraag heeft betrekking op het mogelijke effect van de voorstellen. In hoeverre is het voorstel in staat te doen wat het beoogt. Zoals in paragraaf 2.4 is beargumenteerd komt dit in het Kader van de Spoedwet Aanpak Stikstof neer op drie concrete punten:

- 1) Wat is de bijdrage die de drie voorstellen kunnen leveren aan een reductie in ammoniakemissie naar de lucht;
- 2) Kan de emissiereductie in voldoende mate locatie specifiek bepaald worden;
- 3) Staat de emissiereductie op voorhand voldoende 'vast'.

Het eerste punt zal zover mogelijk kwantitatief bepaald worden middels de WUM rekensystematiek en het NEMA-model (zie tekstbox 2). Wat betreft de punten twee en drie zal de vraag per voorstel kwalitatief beantwoord worden. Hoe deze mate van locatie specifieke zekerheid zal samenhangen met de juridische houdbaarheid van de vergunningverlening bespreken we uitgebreider onder de vraag: 'Mag' het voorstel vanuit juridisch perspectief?

Per voorstel zullen de vooronderstellingen die expliciet in het voorstel gemaakt worden als uitgangspunt genomen worden in de analyse. Daarnaast zullen er bij de kwantificering van de emissiereducties meer aannames gemaakt moeten worden waar zaken op voorhand onzeker zijn of waar vanwege gebrek aan gegevens niet verder gespecificeerd kan worden<sup>30</sup>. Deze aannames zullen besproken worden in de analyse en samengevat in de concluderende tabel in de conclusie. Naast de kwantitatieve duiding van het effect dat de drie voorstellen *theoretisch* kunnen hebben zal er dus per voorstel op basis van de modelonzekerheden (zie tekstbox 2) en een analyse van de vooronderstellingen duiding worden gegeven bij de mate waarin onderbouwd zal kunnen worden dat de berekende emissiereductie ook daadwerkelijk gegarandeerd zullen zijn.

### 2.5.2 'Past' het voorstel in de bestaande beleidscontext?

Of een beleidsvoorstel in de bestaande beleidscontext past is een vraag die over de uitvoerbaarheid van het voorstel gaat. Zo vraagt een maatregel die op 16 duizend boerenbedrijven moet worden geïmplementeerd om coördinatie. Het beleidsvoorstel werkt alleen wanneer alle bedrijven meewerken, wat het tot een zogenoemd 'collectief actieprobleem' maakt. Collectieve actieproblemen vragen om de capaciteit -de middelen- om te kunnen coördineren. Dit kan om overheidsmiddelen gaan zoals afstemming, stimulering via subsidies of dwang via wetgeving. Ook kan een 'collectief actieprobleem' via coördinatiecapaciteit van sectorpartijen opgelost worden door tot collectieve afspraken te komen en de deelnemers daar ook aan te houden.

De uitvoerbaarheid van beleidsvoorstellen vraagt vaak om capaciteit vanuit de overheid. Het maken van wetten is een capaciteit die specifiek overheden toebehoort en die relatief weinig uitvoeringscapaciteit vraagt. Handhaving van wetten zal daarentegen een veel groter beroep doen op de capaciteit van overheidshandhavingsinstanties. Het kan bijvoorbeeld de vraag zijn of handhavingsinstanties voldoende van de juiste capaciteit hebben om van 16 duizend melkveebedrijven naleving te controleren en daarmee het beleidsvoorstel met zekerheid zijn werk te laten doen. Bovendien kan het gebeuren dat de aard van het onderliggende vraagstuk handhaving lastig maakt. Wanneer een voorstel uitvoeringscapaciteit van de sector of van specifieke bedrijven in de sector vraagt, zal wetgeving vaak geen soelaas bieden. In dat

---

<sup>30</sup> Een voorbeeld is de compensatie van lagere ruw-eiwitgehalten met meer kilo's krachtvoer die zou kunnen plaatsvinden. Het ministeriële voorstel maakt hier geen expliciet melding van maar het kan wel een rol spelen bij het emissie effect van het voorstel.

geval is het de vraag of de sector voldoende instrumenten heeft om zaken met zekerheid voor elkaar te krijgen. Dwang is immers lastiger, en er zal dus een groter beroep doen op vrijwillige medewerking gedaan moeten worden, of op bestaande afhankelijkheidsrelaties die partijen ten opzichte van elkaar hebben<sup>31</sup>. Een gebrek aan coördinatiemacht kan er ook toe leiden dat het de sector niet lukt om tot een door alle relevante partijen gedragen akkoord te komen dat voldoet aan de eisen die de overheid -of in dit geval de Habitatrictlijn stelt. Ter vergelijking: na het afschaffen van het Melkquotum in 2015 bleek dat zelfs het collectieve sectorbelang van het eventueel verliezen van toestemming van de EU om van de norm in de Nitraatrichtlijn te mogen afwijken (derogatie) niet voldoende was om de sector te verenigen in collectieve actie rond een fosfaatplan. Uiteindelijk moest de coördinatiemacht van de overheid er aan te pas komen om de collectieve actie af te dwingen via de invoering van fosfaat-rechten (zie ook: PBL 2018).

### 2.5.3 'Mag' het voorstel vanuit juridisch perspectief?

De vraag of beleidsvoorstellen vanuit juridisch perspectief 'mogen' richt zich in de wetenschappelijke literatuur in de eerste plaats op de vraag of de overheid, dan wel een sector, beleid mag maken zoals voorgesteld. Dit heeft bijvoorbeeld betrekking op de Europese mededingings- en staatsteunregelgeving. Is het beleidsvoorstel, of zijn de eventuele sectorafspraken in lijn met deze regels? Omdat het doel van de nu voorliggende voorstellen is het op korte termijn vergemakkelijken van vergunningverlening speelt de vraag of de drie voorstellen 'mogen' in deze specifieke analyse vooral rondom de effecten van de voorstellen in het perspectief van vergunningverlening. 'Mag' de te verwachten reductie in ammoniakemissie naar de lucht ingezet worden om vergunningen mogelijk te maken in het kader van de Spoedwet Aanpak Stikstof en de Habitatrictlijn? Wanneer dit niet het geval is, en de effecten van de beleidsvoorstellen dus niet juridisch houdbaar zijn als vergunning ruimte voor bouwprojecten, dan heeft de doorgerekende bijdrage aan stikstofreductie uit het voorstel geen betekenis voor het halen van het doel -vergemakkelijkt vergunningverlening voor de woningbouw en 7 MIRT projecten zoals beoogd met de Spoedwet Aanpak Stikstof. Zoals reeds aangegeven in paragraaf 2.4 volgt uit de Habitatrictlijn en de PAS-uitspraak van de Raad van State dat juridische houdbaarheid onder meer zal afhangen van de omvang van de emissiereductie in relatie tot de te vergunnen stikstofuitstoot. Strikt genomen is dat een emissiereductie van 70 procent van de 0,2 kiloton die in de voorstellen genoemd wordt. De Spoedwet stelt immers dat deze 70 procent ten goede zal komen aan vergunningverlening van woningbouw en 7 MIRT projecten. Naast deze omvang speelt de locatie specificiteit van de reductie en de mate waarin de reductie vast staat een belangrijke rol bij de juridische houdbaarheid. Daarnaast speelt nog de vraag langs welke argumentatielijn de vergunningverlening mogelijk gemaakt wordt (zie textbox 1). In alle gevallen zal het van de (wetenschappelijke) onderbouwing afhangen of de voorstellen bij een eventuele rechtszaak voldoende juridisch houdbaar blijken om de vergunningen mogelijk te maken. Zoals zal blijken bij de analyse van de onzekerheden speelt de voorgestelde beleidsarchitectuur en de mate van zekerheid die deze biedt op een daadwerkelijke locatie specifieke emissiereductie een belangrijke rol bij het bepalen van de juridische houdbaarheid van de drie voorstellen.

### 2.5.4 'Hoort' het voorstel vanuit maatschappelijk perspectief?

De vraag of een beleidsvoorstel 'hoort' gaat over maatschappelijke acceptatie van het voorgestelde beleid. Wanneer beleid maatschappelijk niet breed gedragen is, of bij specifieke maatschappelijke groepen zeer veel weerstand oproept, kan dit de werking van het beleid nadelig beïnvloeden. Het is in dat laatste geval de vraag of er überhaupt voldoende politiek draagvlak zal zijn om het voorstel tot beleid te maken. Of het beleidsvoorstel

---

<sup>31</sup> Een voorbeeld kan zijn de marktmacht van supermarkten ten opzichte van voedselproducenten of in het geval van de voorliggende voorstellen de positie van verenigde veevoerbedrijven ten opzichte van individuele melkveehouders. In beide gevallen maken de afhankelijkheidsrelaties dat de individuele boer beperkte onderhandelingsruimte heeft ten opzichte van de afnemers of toeleveranciers (zie ook: PBL 2018).

maatschappelijk gezien zo hoort te zijn is daarmee een vraag die in essentie door de politieke representatie beantwoord dient te worden. Het PBL kan deze vraag dan ook niet beantwoorden, ook kan het PBL binnen het bestek van voorliggende studie geen analyse maken van hoe de samenleving naar de voorstellen kijkt. Het PBL kan wel benoemen hoe de voorstellen raken aan andere issues die maatschappelijk de aandacht hebben zoals bijvoorbeeld diergezondheid.

# 3 Analyse van de voorstellen

## 3.1 Ministerieel voorstel

### 3.1.1 'Werkt' het ministeriële voorstel?

Zoals bij de uitgangspunten van de analyse besproken zijn er gezien de doelstelling van de Spoedwet Aanpak Stikstof drie zaken van belang om deze vraag te kunnen beantwoorden: 1) levert het ministeriële voorstel voldoende stikstofreductie op? 2) kan dit locatie specifiek worden bepaald? en 3) in welke mate zal deze emissiereductie op voorhand 'vaststaan'. We presenteren eerst de bijdrage aan de ammoniakreductie die theoretisch te verwachten is op basis van berekeningen met de WUM-rekensystematiek en het NEMA-model, en de in de voorstellen aangereikte gegevens en vooronderstellingen. Daarna benoemen we puntsgewijs de onzekerheden en we plaatsen deze in het licht van de Habitatrichtlijn. Een uitgebreide verslaglegging van deze berekeningen is te vinden onder: Dijkstra, J. and C. Van Bruggen (2020). *Effecten van reductie ruw eiwit in krachtvoer op ammoniakemissies - doorrekening en onzekerheden voorgenomen ministeriële regeling en sectorvoorstel*. Wageningen University / Centraal Bureau voor de Statistiek.

#### **Ministerieel voorstel levert in theorie 0,23 kiloton emissiereductie op**

Uitgaande van de vooronderstellingen in het ministeriële voorstel resulteert het in een berekende gemiddelde daling van het ruw-eiwitgehalte van ruim 4 procent en een maximale ammoniakemissiereductie van 0,29 kiloton. Wanneer conform het voorstel 5 procent van dit potentieel teniet gaat doordat melkveehouders hun dieren andere voermiddelen geven (substitutie) en 15 procent van de melkveehouders de voorgestelde regeling niet naleeft<sup>32</sup>, komt de berekende emissiereductie uit op 0,23 kiloton. Met inachtneming van deze vooronderstellingen kan berekend worden dat de doelstelling van 0,2 kiloton ammoniakemissiereductie bij uitvoering van het ministeriële voorstel naar verwachting binnen bereik kan zijn.

#### **Locatie specifieke zekerheid emissiereducties zal afhangen van uitwerking vooronderstellingen**

Zoals eerder gemeld leiden modelonzekerheden tot relatief grote onzekerheden in de berekende emissie(reducties) in de melkveehouderij van 45%. Doordat in alle berekeningen van dezelfde systematiek en parameters is uitgegaan leidt dit type onzekerheden niet tot

---

<sup>32</sup> Bij een niet-naleving van 15 procent van de melkveehouders wordt in de berekening aangenomen dat dit over 15 procent van het melk- en jongvee gaat en daarmee 15 procent van de emissiereductie die teniet wordt gedaan. Afhankelijk van de omvang en specifieke karakteristieken van het bedrijf dat niet naleeft kan dit in de praktijk anders uitpakken.

onderscheidende verschillen tussen de drie voorstellen. We zullen daarom in de onderlinge vergelijking van de voorstellen niet verder ingaan op het effect van modelonzekerheden op de mate waarin emissie-effecten zullen 'vaststaan'. Wel zullen we in de conclusies terugkomen op de betekenis van deze onzekerheden. Onzekerheden die voortvloeien uit de gemaakte vooronderstellingen leiden wél tot contrast in de voorstellen en de mate waarin emissiereducties per voorstel locatie-specifiek zullen 'vaststaan'. We lopen daarom in deze paragraaf puntsgewijs de onzekerheden langs die samenhangen met de vooronderstellingen in het ministeriële voorstel. Deels zijn deze vooronderstellingen expliciet gemaakt in het voorstel, deels zijn ze bij navraag expliciet gemaakt, en deels zijn ze niet benoemd maar moeten ze wel meegenomen worden bij het maken van een analyse.

1. Het ministeriële voorstel gaat uit van 15 procent niet-naleving. Dit kan gezien worden als een veiligheidsmarge om het effect van het ministeriële voorstel te waarborgen, maar de waarde van deze marge is in het voorstel niet onderbouwd. De vraag is of het op voorhand mogelijk is om met enige mate van zekerheid een uitspraak te doen over deze naleving. Dit hangt ook samen met de onzekerheid of de handhaving voldoende capaciteit zal hebben om niet-naleving tot 15 procent te beperken. We gaan hier verder op in bij de vraag 'past het voorstel in de beleidscontext'.
2. Voor vergunningverlening is het *verschil* in emissies dat het voorstel teweegbrengt van groot belang. Zonder gebied specifieke en dus veehouder-specifieke uitgangssituatie is het vaststellen van een verschil per definitie met onzekerheden omgeven. Het voorstel is niet expliciet over welke uitgangssituatie vooronderstelt wordt. Navraag bij RVO leert dat er van alle voerleveranciers klant-specifieke krachtvoergegevens zijn aangeleverd over 2018 en 2019. Samen met de bij RVO bekend zijnde locatie specifieke gegevens van melkveehouders en de bijbehorende ruw eiwit-norm kan op voorhand een inschatting gemaakt worden van het bedrijfsspecifiek verschil in gebruikt krachtvoer ten opzichte van 2018. Omdat er ook gegevens worden opgevraagd over 2020 kan na afloop van de voorgestelde regeling met meer zekerheid een effect berekend worden. Er dient hierbij vermeldt te worden dat in de stikstofdepositieberekeningen die met het AERIUS model gemaakt worden bij het verlenen van vergunningen niet wordt uitgegaan van 2018 als referentie. In het AERIUS model wordt uitgegaan van de zogenoemde *referentieraming*. In lijn met de eisen van de Habitatrichtlijn geeft de referentieraming in AERIUS een actuelere uitgangssituatie weer dan een referentie uit 2018. Dit kan tot tegenvallers leiden bij de uiteindelijke vergunningverlening (zie tekstbox 3).
3. Het is op voorhand onzeker in welke mate boeren de lagere ruwe eiwitpercentages in het krachtvoer zullen compenseren met het aanschaffen van meer volume (kilo's) krachtvoer. Het ministeriële voorstel doet hier geen uitspraken over, wat de emissie effecten van het voorstel onzeker maken.
4. Het voorstel gaat uit van 5 procent substitutie. Dit wil zeggen dat 5 procent van de mogelijke emissiereductie teniet gedaan wordt doordat melkveehouders meer of ander ruwvoer of bijvoorbeeld vochtige diervoeders geven om het minder-eiwitrijke krachtvoer te compenseren. Het gaat hier dan om diervoeders die niet vallen onder de veevoermaatregel voor melkvee. Over het algemeen levert ruwvoer meer ammoniakuitstoot op dan krachtvoer en deze substitutie kan dus zelfs leiden tot een toename aan ammoniakemissies. In het voorstel is de 5 procent veiligheidsmarge een schatting die niet nader is onderbouwd.
5. De Habitatrichtlijn gaat uit van Natura 2000-gebieden. Vergunningverlening hangt daarmee af van de nadelige effecten op specifieke locaties binnen de Natura 2000-gebieden. Het creëren van stikstofruimte zal daardoor locatie-specifiek moeten zijn. Het voorstel noemt hier het stikstofregistratiesysteem. In combinatie met de bedrijfsspecifieke uitgangssituatie zoals bekend bij RVO en de in het voorstel genoemde normen kan middels AERIUS op voorhand een locatie specifieke schatting gemaakt worden of de reducties plaatsvinden waar de gewenste vergunningverlening daar om vraagt. Onzeker blijven het bedrijfsspecifieke effect van substitutie, compensatie met grotere volumes, het verschil in referentie tussen 2018 en de referentieraming in AERIUS, en tot slot de locatie specifieke effecten van niet-naleving.

### **Tekstbox 3 Vergunningverlening, het AERIUS model en het 'referentiepadi'**

AERIUS is een rekentool van het RIVM waarmee de uitstoot van stikstof en de neerslag daarvan op stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden wordt berekend. Op basis van de uitkomst van een berekening met AERIUS, kan een initiatiefnemer via het bevoegd gezag een vergunning aanvragen. Het PBL levert jaarlijks emissieramingen, in de vorm van een zogeheten referentiepadi, die binnen AERIUS benut worden om een groot-schalig beeld van de toekomstige ontwikkeling van de stikstofdepositie in Nederland tot 2030 te berekenen. Het referentiepadi weerspiegelt jaarlijks voor luchtverontreinigende stoffen de inzichten uit de Klimaat en Energieverkenning, met als peildatum 1 mei van het lopende jaar. In de huidige berekeningen (PBL et al 2020) zijn maatregelen van voor 1 mei 2019 opgenomen, zoals het beëindigen van het kolengebruik in elektriciteitscentrales vanaf 2030, de eerste tranche van de subsidieregeling voor de sanering van varkenshouderijen en concrete maatregelen uit het in 2013 overeengekomen Energieakkoord. In het najaar van 2020 publiceert het PBL een nieuw referentiepadi. Bij de daadwerkelijke vergunningverlening vormt het referentiepadi dus het uitgangspunt voor het bepalen van het verschil dat een eventuele compenserende maatregel veroorzaakt in het reduceren van de stikstofuitstoot en daarmee de neerslag op stikstofgevoelige natuur.

Samenvattend kan gesteld worden dat het ministeriële voorstel kan leiden tot een emissiereductie van 0,23 kiloton ammoniak, maar dat op voorhand niet zeker zal zijn waar de emissie- en depositiewinst in welke mate precies zal neerslaan. In zijn algemeenheid moet er van uitgegaan worden dat het voorstel tot een technisch mogelijke emissiereductie leidt van tussen de 0 en 0,29 kiloton (Dijkstra and Van Bruggen 2020). In het licht van de Habitatrictlijn en de vergunningverlening is de vraag of het ministeriële voorstel 'werkt' daarmee afhankelijk van de vraag of de rechter bij een eventuele rechtsgang op voorhand vertrouwen heeft in de uitwerking van de gemaakte vooronderstellingen in het voorstel. We zullen hier verder op ingaan bij de paragraaf 'Mag het ministeriële voorstel vanuit juridisch perspectief'.

#### **3.1.2 'Past' het ministeriële voorstel in de beleidscontext?**

In het ministeriële voorstel wordt het collectieve actieprobleem van 16 duizend individuele melkveehouders die specifiek gedrag moeten vertonen opgelost via wetgeving. Wetgeving maakt dat er gesanctioneerd kan worden zodra een melkveehouderij zich niet aan deze wettelijke regels houdt. Deze wetgeving en sanctionering zorgen voor beperkte mogelijkheid tot zogenoemd 'free riden'. De bottleneck rond de uitvoeringscapaciteit ligt bij de handhaving. Vaak hoeft de naleving van een wet niet bij ieder bedrijf gecontroleerd te worden omdat de mogelijkheid van controles en sanctionering vaak al voldoende disciplinerende werking hebben. Omdat het om duizenden bedrijven gaat, zullen vele controles nodig zijn om de kans op sanctionering reëel te maken en een disciplinerende werking uit te lokken. Dit zal extra inzet vergen van de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA). In haar Kamerbrief geeft de Minister van LNV aan dat ze hierover met de NVWA in gesprek is geweest en dat de NVWA op dit punt geen problemen verwacht.

#### **3.1.3 'Mag' het ministeriële voorstel vanuit juridisch perspectief?**

Zoals eerdergenoemd hangt het uiteindelijke effect van de maatregel op de vergunningverlening af van de juridische houdbaarheid van de maatregel in het licht van de Habitatrictlijn. Als de maatregel bij een rechtszaak volgens de rechter niet aan de eisen van de Habitatrictlijn blijkt te voldoen, dan kan dit leiden tot vernietiging van reeds afgegeven vergunningen voor de bouw. In haar advies over de Spoedwet acht de Afdeling Advisering van de Raad van State de redeneringen achter de Spoedwet uitsluitend geschikt voor de korte termijn. De Afdeling bekritiseerde de manier waarop de maatregelen door de Spoedwet worden ingezet om



stikstofruimte te registreren om deze vervolgens te gebruiken voor het gemakkelijker verlenen van vergunningen. De Afdeling benadrukt dat structurele oplossingen per Natura 2000-gebied een onderbouwing vergen van de bijdragen van maatregelen aan de verbetering van de natuurkwaliteit en de realisatie van de gebied specifieke instandhoudingsdoelstellingen. Omdat de Spoedwet Aanpak Stikstof zich uitsluitend richt op stikstof en stikstofregistratie ontbeert die een gebied specifieke onderbouwing (Raad van State 2019). In lijn met dit advies heeft het PBL al eerder aangegeven dat een aanpak zoals in de Spoedwet Aanpak Stikstof alleen een alternatief is voor het op korte termijn vergemakkelijken van vergunningverlening. Voordat natuurherstel met zekerheid is opgetreden en met behulp daarvan stikstofruimte kan worden ingezet voor vergunningverlening kost jaren (Vink and van Hinsberg 2019). We gaan er in deze analyse voorsnog van uit dat de aanpak van stikstofreductie, registratie en uitgave zoals voorgesteld in de Spoedwet voldoet aan de juridische eisen.

Naast de bedenkingen van de Afdeling Advisering van de Raad van State is het in deze notitie van belang om stil te staan bij de mate waarin de effecten van het ministeriële voorstel zullen 'vaststaan'. Het gebrek aan een 'vaststaand' effect van maatregelen was één van de belangrijkste argumenten van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in haar uitspraak van 29 Mei 2019 over het PAS. Voor de juridische houdbaarheid van het ministeriële voorstel -en daarmee het uiteindelijke effect van het voorstel op vergunningverlening, gaat het niet primair om de precieze hoeveelheid aan kilotonnen stikstofreductie maar vooral om de mate waarin onderbouwd kan worden dat er daadwerkelijk het lopende jaar de geclaimde hoeveelheid aan kilotonnen reductie op zal optreden. Bij een dergelijke onderbouwing zouden drie zaken van belang kunnen zijn. Om te beginnen de relatief grote onzekerheden inherent aan emissieberekeningen. Ten tweede kunnen de locatie specifieke onzekerheden die samenhangen met de gemaakte vooronderstellingen rond de daadwerkelijke emissieeffecten van het voorstel van belang zijn zoals besproken onder '*Werkt het ministeriële voorstel?*' Tot slot zijn de locatie specifieke onzekerheden en de uitwerking van de uitvoerbaarheid zoals besproken onder '*past het ministeriële voorstel?*' van belang zijn.

Samenvattend kan worden gesteld dat er voor de juridische houdbaarheid van het ministeriële voorstel een aantal onzekerheden speelt. Om te beginnen de relatief grote onzekerheden rond de modelberekeningen. Deze onzekerheden spelen ook bij andere voorstellen en zijn daarom bij de vergelijking van de voorstellen van ondergeschikt belang. Daarnaast spelen onzekerheden rond de gemaakte vooronderstellingen. Deze onzekerheden zullen wel van onderscheidend belang zijn bij het maken van een keuze tussen de voorstellen. Bij het hier besproken ministeriële voorstel biedt de keuze voor een wettelijke aanpak met een ingecalculerde marge voor substitutie en niet-naleving op voorhand meer zekerheid dan een vrijwillige of stimuleringsmaatregel. Minder hard geborgde maatregelen waren ook gebruikelijk in het PAS, wat een belangrijk punt was voor de Raad van State om een streep te zetten door het beleidsprogramma. Zeker in combinatie met een stikstofregistratiesysteem wordt deze mate van zekerheid ook gebied specifiek gemaakt. Dit neemt echter niet weg dat er zowel in de vooronderstellingen rondom substitutie, de eventuele toe- of afnames in de gebruikte volumes krachtvoer en de mate waarin de voorgestelde regeling wordt nageleefd in relatie tot de handhaving capaciteit onzekerheden zullen blijven bestaan. Deze onzekerheden in de vooronderstellingen zullen invloed hebben op de mate waarin onderbouwd kan worden dat de effecten van de voorgestelde regeling op voorhand locatie specifiek zullen 'vaststaan'.

### 3.1.4 'Hoort' het ministeriële voorstel vanuit maatschappelijk perspectief?

Dit is in essentie een politieke en maatschappelijke vraag die het PBL niet kan beantwoorden en het antwoord op deze vraag zal door de politiek geformuleerd moeten worden. Wat wel in ogenschouw dient te worden genomen is de veelheid aan raakvlakken met andere

maatschappelijke waarden zoals de rol van de staat in de samenleving, de maatschappelijke en politieke waardering van effecten van de maatregel op boereninkomens en ook maatschappelijke zorgen om issues als diergezondheid. Het feit dat er een Kamermotie is aangenomen met een alternatief voorstel geeft aan dat de vraag of het ministeriële voorstel 'hoort' niet op voorhand lijkt vast te staan.

## 3.2 Sectorvoorstel

### 3.2.1 'Werkt' het sectorvoorstel?

Zoals bij de uitgangspunten van de analyse besproken zijn er gezien de doelstelling van de Spoedwet Aanpak Stikstof drie zaken van belang om deze vraag te kunnen beantwoorden: 1) levert het sectorvoorstel voldoende stikstofreductie op? 2) kan dit locatie specifiek worden bepaald? en 3) in welke mate zal deze emissiereductie op voorhand 'vaststaan'? We presenteren eerst de bijdrage aan de ammoniakreductie die theoretisch te verwachten is op basis van de gegevens die volgen uit het gepresenteerde voorstel. Daarna zullen puntsgewijs de onzekerheden benoemd worden die daarbij spelen en zullen deze onzekerheden geïnterpreteerd worden in het licht van de Habitatrichtlijn. Een uitgebreide verslaglegging van deze berekeningen is te vinden onder: Dijkstra, J. and C. Van Bruggen (2020). *Effecten van reductie ruw eiwit in krachtvoer op ammoniakemissies - doorrekening en onzekerheden voorgenomen ministeriële regeling en sectorvoorstel*. Wageningen University / Centraal Bureau voor de Statistiek.

#### **Sectorvoorstel levert in theorie 0,16 kiloton emissiereductie op**

Op basis van de vooronderstellingen zoals beschreven in het voorstel leidt een reductie van 3 procent ruw-eiwit in het krachtvoer tot een berekende maximale ammoniakemissiereductie van 0,22 kiloton. Het sectorvoorstel gaat er echter vanuit dat dit potentieel niet geheel gerealiseerd zal worden omdat niet alle melkveehouders op bedrijfsniveau zullen kiezen voor voldoende reductie van het ruw eiwit in het krachtvoer. Het voorstel hanteert daartoe een algemene 'veiligheidsmarge' die omgerekend 27 procent is ten opzichte van de maximaal haalbare bovengrens. Daarmee komt de berekende reductie uit op 0,16 kiloton en is de doelstelling van 0,2 kiloton ammoniak nog niet in beeld<sup>33</sup>. Uitgaande van de maximale ammoniakemissiereductie van 0,22 kiloton gaat het sectorvoorstel *de facto* uit van een veiligheidsmarge van 10 procent. De doelstelling van 0,2 kiloton ammoniak zou dus wel in beeld kunnen zijn als voldoende melkveehouders meewerken zodat de veiligheidsmarge tot 10 procent beperkt zou kunnen blijven. Wanneer de veiligheidsmarge van 27 procent het uitgangspunt blijft, zal op geaggregeerd sectorniveau het ruwe eiwitgehalte in het krachtvoer met 3,7 procent moeten dalen om aan de doelstelling van 0,2 kiloton te kunnen voldoen.

#### **Locatie specifieke zekerheid emissiereducties zal afhangen van uitwerking vooronderstellingen**

Zoals eerder gemeld leiden modelonzekerheden tot relatief grote onzekerheden in de berekende emissies. Doordat in alle berekeningen van dezelfde systematiek en parameters is uitgegaan leidt dit type onzekerheden echter niet tot onderscheidende verschillen tussen de drie voorstellen. We zullen daarom niet verder ingaan op het effect van modelonzekerheden op de mate waarin emissie-effecten zullen 'vaststaan'. Onzekerheden die voortvloeien uit de gemaakte vooronderstellingen leiden wél tot contrast in de drie doorrekeningen en de mate

<sup>33</sup> Navraag bij de Melkveegroep gaf inzicht in de verschillen in uitkomsten tussen de berekeningen gedaan door de Melkveegroep en in opdracht van het PBL. Waar de Melkveegroep is uitgegaan van een vuistregel dat 1 gram ruw eiwit 1 kiloton ammoniakemissie veroorzaakt, maakt de berekening in opdracht van het PBL onderscheid in het effect van 1 gram ruw eiwit op de ammoniakemissie van melk- en kalfkoeien enerzijds en jongvee (incl. fokstieren) anderzijds. Dit levert over het totaal gezien een lager effect op van 1 gram ruw eiwit reductie op de emissiereductie.

waarin emissiereducties per voorstel locatie-specifiek zullen 'vaststaan'. We lopen daarom in deze paragraaf puntsgewijs de onzekerheden langs die samenhangen met de vooronderstellingen in het sectorvoorstel. Deels zijn deze vooronderstelling expliciet gemaakt in het voorstel, deels zijn ze bij navraag expliciet gemaakt, en deels zijn ze niet benoemd maar moeten ze wel meegenomen worden bij het maken van een analyse.

1. Anders dan het ministeriële voorstel gaat het sectorvoorstel niet uit van regelgeving en dus evenmin van niet-naleving. In plaats daarvan kiest het sectorvoorstel voor een veiligheidsmarge van 3 procent ruw eiwit reductie op geaggregeerd sectorniveau waar het voorstel aangeeft dat 2,2 procent reductie voldoende zou moeten zijn voor 0,2 kiloton ammoniakemissiereductie. Omgerekend gaat het om 27 procent veiligheidsmarge van de maximaal haalbare emissiereductie. De schatting dat 27 procent marge voldoende zal zijn om 0,2 kiloton ammoniakemissiereductie veilig te stellen is in het voorstel niet nader onderbouwd. Of het voldoende zal zijn, zal in hoge mate afhangen van de invloed en controle die de veevoerleveranciers kunnen uitoefenen op de voerpraktijken van 16 duizend individuele melkveehouderijbedrijven. We gaan hier verder op in onder de vraag 'past het voorstel in de beleidspraktijk'.
2. Voor vergunningverlening is het verschil in emissies dat het voorstel teweegbrengt van groot belang. Zonder locatie specifieke en dus veehouder-specifieke uitgangssituatie is het op voorhand vaststellen van een verschil per definitie met onzekerheden omgeven. Het sectorvoorstel maakt geen melding van een melkveehouder-specifieke uitgangssituatie. Evenals bij het ministerieel voorstel kan door RVO op basis van de krachtvoer gegevens van 2018 en 2019 een vergelijking worden gemaakt met de voorgenomen bedrijfsspecifieke reducties in ruw eiwit in krachtvoer. Anders dan bij het ministerieel voorstel zal dit alleen na afloop van de 16 duizend bedrijfsspecifieke gesprekken kunnen tussen veevoerleverancier en melkveehouder. Evenals bij het ministerieel voorstel dient hierbij vermeldt te worden dat in de stikstofdepositieberekeningen die met het AERIUS model gemaakt worden bij het verlenen van vergunningen *niet* wordt uitgegaan van 2018 als referentie. In het AERIUS model wordt uitgegaan van de zogenoemde *referentieraming*. In lijn met de eisen van de Habitatrichtlijn geeft de referentieraming in AERIUS een actuelere uitgangssituatie weer dan een referentie uit 2018. Dit kan tot tegenvallers leiden bij de uiteindelijke vergunningverlening (zie tekstbox 3).
3. Anders dan bij het ministeriële voorstel wordt bij het sectorvoorstel gesproken over controle op de volumes ruw eiwit in het geleverde krachtvoer. De onzekerheid die samenhangt met compensatie van het minder-eiwitrijker krachtvoer door de gift van meer volume (kilo's) krachtvoer zou hierdoor achterwege kunnen blijven of kleiner kunnen zijn. Hoe dit in de praktijk uitpakt, hangt af van de controle die veevoerleveranciers kunnen uitoefenen op de veevoerpraktijk van 16 duizend individuele melkveehouderijbedrijven. We komen hierop terug onder de vraag 'past het voorstel in de beleidspraktijk'.
4. Ook bij uitvoering van het sectorvoorstel zal onduidelijk zijn in welke mate boeren de lagere ruwe eiwitpercentages zullen substitueren met extra / of eiwitrijker ruwvoer of bijvoorbeeld vochtige diervoeders. Over het algemeen leidt ruwvoer tot een hogere ammoniakuitstoot dan krachtvoer en deze compensatie kan dus leiden tot een toename van de ammoniakemissies. Anders dan bij het ministeriële voorstel dat het bezit van eiwitrijker krachtvoer verbiedt kan in het sectorvoorstel ook met reeds aangelegde voorraden eiwitrijker krachtvoer gesubstitueerd worden.
5. Meer dan bij het ministeriële voorstel zal de locatiespecificiteit van de reducties in stikstofemissie van tevoren onzeker zijn. Voordat de 16 duizend keukentafelgesprekken gevoerd zijn en bedrijfsspecifieke afspraken gemaakt zijn over reducties in ruw eiwitgebruik is er immers geen basis waarop locatie-specifieke reducties verwacht kunnen worden. Wel kan naar verwachting gaandeweg het implementatietraject de administratie van de veevoerbedrijven als een indicatie dienen voor de locatie specifieke verschillen die optreden in ammoniakemissies van voor en na de invoering van de maatregel. Het blijft dan wel de vraag of deze reducties ook op de locaties zullen plaatsvinden waar de gewenste vergunningverlening om emissiereducties vraagt.

Samenvattend kan gesteld worden dat uitvoering van het sectorvoorstel in zijn voorgestelde vorm nog niet tot de doelstelling van 0,2 kiloton emissiereductie leidt. Echter wanneer er met een lagere veiligheidsmarge van 10 procent gewerkt zou kunnen worden haalt het voorstel in theorie wel de doelstelling van 0,2 kiloton. Ook kan het ruw-eiwitgehalte op geaggregeerd sectorniveau verder verlaagd worden naar 3,7 procent. Op enkele punten biedt het sectorvoorstel meer aanknopingspunten om te kunnen onderbouwen dat de effecten van het voorstel zullen 'vaststaan'. De keuzevrijheid die het voorstel biedt aan individuele melkveehouders maakt echter dat het op voorhand zeer onzeker is waar precies de stikstofdepositie zal afnemen en of dit op de locaties is waar de Habitatrictlijn daar voor de gewenste vergunningverlening om zou vragen. In zijn algemeenheid moet er van uitgegaan worden dat het sectorvoorstel tot een technisch mogelijke emissiereductie leidt van tussen de 0 en 0,22 kiloton (Dijkstra and Van Bruggen 2020). In het licht van de Habitatrictlijn en de vergunningverlening is de vraag of het sectorvoorstel 'werkt' daarmee afhankelijk van de vraag of de rechter bij een eventuele rechtsgang op voorhand vertrouwen heeft in de uitwerking van de gemaakte vooronderstellingen in het voorstel. We zullen hier verder op ingaan bij de paragraaf 'Mag het sectorvoorstel vanuit juridisch perspectief'.

### 3.2.2 'Past' het sectorvoorstel in de beleidscontext?

Het sectorvoorstel verschilt van het ministeriële voorstel in hoe en welke partij de coördinatie op zich neemt voor de verlaging van de stikstofuitstoot waar 16 duizend melkveehouders een rol in moeten spelen. Het collectieve actieprobleem is niet anders dan bij het ministeriële voorstel, alleen verschuift bij het sectorvoorstel de coördinatie van het probleem naar de sectororganisaties, in dit geval de voerleveranciers verenigd onder Nevedi. Het voorstel vraagt daarmee dus minder van de uitvoeringscapaciteit van de overheid maar meer van de capaciteit van de sectororganisatie. Omdat de sectororganisaties niet de capaciteit hebben wettelijke regelingen in het leven te roepen of anderszins gedrag af te dwingen, zal het neerkomen op de capaciteit om tijdig tot afspraken te komen met de individuele melkveehouders, te administreren, en de naleving van deze afspraken te controleren en eventueel te handhaven. Er wordt op dit punt in het voorstel gesproken over het belang van sector breed draagvlak en een convenant tussen Nevedi en de veevoerbedrijven. Er zal voordat er tot het sluiten van een convenant wordt overgegaan eerst tot afspraken gekomen moeten worden. Daarbij is het commitment van alle melkveehouders van belang en zal 'free riding' naar verwachting zichtbaar en geloofwaardig moeten worden voorkomen om dit commitment ook te kunnen vasthouden tijdens de rit. Hierbij zal het afhangen van hoe de keukentafelgesprekken tussen de veevoerbedrijven en de melkveehouders verlopen. Daarbij kan het zo zijn dat de vraag hoe en op basis waarvan de ruw eiwit reductie verdeeld wordt over de 16 duizend individuele melkveehouders een belangrijke rol speelt in het uiteindelijke commitment. Het zal kortom coördinatie, onderhandeling en een geloofwaardige verantwoording vergen om melkveehouders aan boord te houden. Of de verenigde voerleveranciers de capaciteit hebben om dit coördinatie vraagstuk op te lossen is op voorhand onzeker. Zoals reeds beschreven in het analysekader speelde na het vervallen van de melkquota in 2015 een vergelijkbare coördinatieopgave rond fosfaat, met wellicht een duidelijker gedeeld sectorbelang dan bij stikstof; het verliezen van de derogatie. Dit duidelijke gedeelde sectorbelang had de coördinatie in theorie eenvoudiger moeten maken dan in de huidige situatie. In het fosfaatvoorbeeld bleek de sector echter onvoldoende in staat om tot een gecoördineerde aanpak te komen en moest er uiteindelijk een door de overheid gecoördineerd fosfaatrechten systeem aan te pas komen om de derogatie te behouden (PBL 2018).

### 3.2.3 'Mag' het sectorvoorstel vanuit juridisch perspectief?

Evenals bij het ministeriële voorstel zorgt de onzekere uitwerking van de vooronderstellingen dat de juridische houdbaarheid van de effecten van het sectorvoorstel ter discussie staat. Immers, de Habitatrictlijn vraagt om zekere en locatie specifieke effecten om maatregelen

in te kunnen zetten voor het vergemakkelijken van vergunningverlening. Doordat het sectorvoorstel de melkveehouder vrijheid geeft in het maken van keuzes, kan deze zekerheid in mindere mate dan bij het ministeriële voorstel op *voorhand* locatie specifiek gegeven worden. Zo zullen er vanwege de gesprekken die eerst gevoerd moeten worden met alle individuele melkveehouders niet op voorhand emissiereducties ingeboekt kunnen worden in een stikstofregistratiesysteem. Daarbij speelt in het sectorvoorstel ook de onzekerheid rond het gebruik van andere voermiddelen (substitutie). Net als bij het ministeriële voorstel speelt daarbij ook de geografische onzekerheid waar de Habitatrichtlijn juist om locatie specifieke zekerheden vraagt. Meer nog dan bij het ministeriële voorstel kan het gebeuren dat vooral melkveehouders in gebieden die niet dicht bij stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden liggen, kiezen voor het eiwitarmere voer. Wanneer de gewenste vergunningverlening het lopende jaar reeds verleend moet worden kan het daarmee zo zijn dat de maatregel onvoldoende effect heeft op de natuur daar waar dat voor de gewenste vergunningen noodzakelijk zou zijn. Wanneer de timing en allocatie van de vergunningverlening afhankelijk gemaakt zou worden van de daadwerkelijk ingeboekte emissiereductie kan deze aanpak van het sectorvoorstel ook een voordeel bieden. In tegenstelling tot het ministeriële voorstel biedt de melkveehouder specifieke informatie die de voerleverancier gaandeweg de regeling vastlegt een zeer goede basis om locatie specifiek te kunnen bepalen welke emissiereducties 'vaststaan'. Met andere woorden, het is niet goed mogelijk om op basis van het sectorvoorstel van tevoren emissiereductie locatie specifiek in te boeken. Het is vanwege deze onzekere uitwerking dan ook de vraag of de gunstige effecten tijdig en voldoende kunnen worden onderbouwd om vergunningverlening mogelijk te maken. Echter wanneer niet de emissiereductie de vergunningverlening zou volgen maar de vergunningverlening de emissiereductie biedt het sectorvoorstel goede handvatten voor een onderbouwing op welke locatie hoeveel emissiereductie zou vaststaan.

Samenvattend kan gesteld worden dat in het sectorvoorstel voor een aantal punten dezelfde onzekerheden spelen rondom de uitwerking van het voorstel als bij het ministeriële voorstel. Hier zal de juridische houdbaarheid afhangen van het vertrouwen dat een rechter zal hebben in de onderbouwing van de gemaakte vooronderstellingen. Op enkele punten biedt het sectorvoorstel daarvoor betere handvatten dan het ministeriële voorstel, zoals bij de controle op de totale volumes aan ruw eiwit. Echter, anders dan bij het ministeriële voorstel zal de juridische houdbaarheid van het sectorvoorstel vooral afhangen van het vertrouwen dat de rechter zal hebben in de gebied specifieke uitkomst van de duizenden bedrijfsspecifieke gesprekken die de veevoerbedrijven op korte termijn zullen moeten voeren met de Nederlandse melkveehouders. Gezien de dit jaar reeds uitgegeven vergunning ruimte voor de (woning)bouw is het de vraag of deze gesprekken voldoende garantie kunnen bieden om dit vertrouwen ook *op voorhand* locatie specifiek te kunnen verzilveren. Wanneer er gekozen zou worden om de timing en allocatie van vergunningverlening de emissiereductie te laten volgen biedt het sectorvoorstel echter goede handvatten voor een juridisch zekere vergunningverlening.

### 3.2.4 'Hoort' het sectorvoorstel vanuit maatschappelijk perspectief?

Evenals bij het ministeriële voorstel kan het PBL deze vraag niet beantwoorden. Het is in essentie een maatschappelijke en politieke kwestie of deze maatregel 'hoort'. Evenals bij het ministeriële voorstel zal dit van een veelheid van factoren kunnen afhangen die verder gaan dan de uitstoot van stikstof of de eisen van de Habitatrichtlijn. Anders dan bij het ministeriële voorstel is voor het sectorvoorstel de vraag of het voorstel 'hoort' specifiek van belang voor de uiteindelijke uitvoering van de maatregel. Het gaat dan meer dan bij het overheidsvoorstel om het draagvlak onder de melkveehouders. Melkveehouders moeten bereid zijn mee te werken omdat de sector niet de capaciteit heeft om een reductie in ruw eiwit wettelijk af te dwingen. Ook zal het kunnen gaan om de vraag of de rest van de samenleving het

voorstel voldoende garanties vindt bieden voor natuurherstel of het mogelijk maken van vergunningverlening voor bijvoorbeeld woningbouw.

### 3.3 Combinatie van het ministeriële- en sectorvoorstel

In de Kamermotie wordt naast het ministeriële voorstel en het sectorvoorstel ook gesproken over het doorrekenen van een combinatie van beide voorstellen. Bij de combinatie is uitgegaan van de variant zoals beschreven in bijlage 2 van de Kamerbrief van 30 juni<sup>34</sup>. Zoals in paragraaf 2.3 uiteengezet verschilt deze combinatievariant van het initiële sectorvoorstel in de keuze die boeren hebben tussen het sectorvoorstel en het ministeriële voorstel, alsmede de verlaging van 3 procent ruw eiwit op bedrijfsniveau in plaats van op geaggregeerd sectorniveau. Vanwege de vele mogelijke combinaties in aantallen en locatie specifieke melkveehouderijbedrijven dat voor één van de twee varianten kiest, acht het PBL het niet mogelijk de combinatievariant kwantitatief te duiden. Wel zal het PBL in de volgende alinea in kwalitatieve zin de te verwachten uitwerking van de combinatievariant analyseren. Een uitgebreide verslaglegging van deze kwalitatieve duiding is te vinden onder: Dijkstra, J. and C. Van Bruggen (2020). *Effecten van reductie ruw eiwit in krachtvoer op ammoniakemissies - doorrekening en onzekerheden voorgenomen ministeriële regeling en sectorvoorstel*. Wageningen Wageningen University / Centraal Bureau voor de Statistiek.

Ook binnen de combinatievariant zullen de vooronderstellingen en bijbehorende onzekerheden bepalend zijn voor het effect. Naast deze vooronderstellingen zal de combinatievariant om extra administratie vragen en daarmee een groter beroep doen op de uitvoeringscapaciteit van met name de overheid, die - zoals de Minister van LNV in haar kamerbrief van 30 juni aangeeft - de keuzes zal moeten administreren en ontheffingen zal moeten verlenen voor de bedrijven die voor de sectorvariant kiezen. Wat voor het bepalen van de technisch mogelijke emissiereductie van de combinatievariant relevant is, is het aantal melkveehouders dat in de huidige situatie al aan de ministeriële normen voldoet. Het ligt voor de hand dat deze melkveehouders voor het ministeriële voorstel zouden kiezen omdat zij daarmee geen of maar beperkte wijzigingen in hun bedrijfsvoering hoeven aan te brengen. In het ministeriële voorstel is ervan uitgegaan dat het om de helft van de melkveehouders gaat<sup>35</sup>. Dit zal betekenen dat in de combinatievariant de doelstelling van 0,2 kiloton ammoniakemissiereductie opgebracht moet worden door de overige helft van de melkveehouders die naar verwachting voor het sectorvoorstel zullen kiezen als zij in de huidige situatie een meer dan 3 procent hoger ruw-eiwitgehalte gebruiken dan de in het ministeriële voorstel genoemde norm voorschrijft. In dat geval leidt de 3 procent verlaging van ruw eiwit op bedrijfsniveau de facto tot een verlaging van grofweg 1,5 procent op sectorniveau; te laag om aan de doelstelling van 0,2 kiloton ammoniak te voldoen.

<sup>34</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/30/kamerbrief-over-voorstel-sector-stikstofreductie-via-een-voermaatregel>

<sup>35</sup> [https://www.wur.nl/upload\\_mm/e/5/3/41aaaf9f-bb24-423c-8155-2e6fe2ee00fb\\_2000558\\_CDM%20Advies%20Effecten%20van%20verdunding%20van%20mest%20bij%20mestaanwending%20op%20zandgrond.pdf](https://www.wur.nl/upload_mm/e/5/3/41aaaf9f-bb24-423c-8155-2e6fe2ee00fb_2000558_CDM%20Advies%20Effecten%20van%20verdunding%20van%20mest%20bij%20mestaanwending%20op%20zandgrond.pdf)  
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/07/22/inzicht-in-viifenzeventig-percentielwaarden-ruw-eiwitgehalte-rantsoen-melkveestapel-uitgesplitst-naar-bedrijfsklassen-met-aanvulling>

# 4 Conclusie: onzekere effecten vragen om politieke afweging

Naar aanleiding van de Motie Geurts en Harbers heeft het Ministerie van LNV het PBL op 7 juli verzocht om het sectorvoorstel, het ministeriële voorstel en een combinatie van beide door te rekenen, of erover een expert judgement te geven. Op 9 juli heeft het PBL het ministerie laten weten een analyse te kunnen maken van de effecten van de voorstellen op de uitstoot van stikstof naar de lucht, tegen de achtergrond van de Habitatrictlijn en de uitspraak van de Raad van State (Raad van State 2019). De voorliggende notitie doet verslag van die analyse. In de volgende paragrafen trekken we conclusies over de te verwachten effecten van de drie voorstellen en plaatsen deze in de context van de Habitatrictlijn en de uitspraak van de Raad van State. Tot slot benoemen we enkele ingrediënten die van belang kunnen zijn bij de politieke besluitvorming.

## 4.1 Effect op uitstoot ammoniak van ministerieel voorstel in theorie groter dan van sectorvoorstel

De doelstelling van elk voorstel is om de uitstoot van ammoniak door de melkveehouderij in 2020 met 0,2 kiloton terug te dringen om daarmee bij te dragen aan de doelen van de Spoedwet Aanpak Stikstof. Uit de berekeningen met het NEMA-model en de WUM-rekenmethodiek, en uitgaande van de vooronderstellingen die gemaakt zijn in de voorstellen komt een verschil naar voren tussen de berekende ammoniakemissiereducties van het ministeriële voorstel en het sectorvoorstel. Het effect van het combinatievoorstel is kwalitatief ingeschat. De effecten van de voorstellen in het licht van de Habitatrictlijn en de gewenste vergunningverlening bespreken we in paragrafen 4.2 en 4.3.

Uitgaande van de vooronderstellingen in het ministeriële voorstel resulteert het in een berekende maximale ammoniakemissiereductie van 0,29 kiloton. Wanneer conform het voorstel 5 procent van dit potentieel teniet gaat doordat melkveehouders hun dieren andere voermiddelen geven (substitutie) en 15 procent van de melkveehouders de voorgestelde regeling niet naleeft<sup>36</sup>, komt de berekende emissiereductie uit op 0,23 kiloton. Met inachtneming van deze vooronderstellingen kan berekend worden dat de doelstelling van 0,2 kiloton ammoniakemissiereductie bij uitvoering van het ministeriële voorstel naar verwachting binnen bereik kan zijn.

Op basis van de vooronderstellingen zoals beschreven in het sectorvoorstel leidt dit tot een berekende maximale ammoniakemissiereductie van 0,22 kiloton. Het sectorvoorstel gaat er

---

<sup>36</sup> Bij een niet-naleving van 15 procent van de melkveehouders wordt in de berekening aangenomen dat dit over 15 procent van het melk- en jongvee gaat en daarmee 15 procent van de emissiereductie die teniet wordt gedaan. Afhankelijk van de omvang en specifieke karakteristieken van het bedrijf dat niet naleeft kan dit in de praktijk anders uitpakken.

echter vanuit dat dit potentieel niet geheel gerealiseerd zal worden omdat niet alle melkvee-houders op bedrijfsniveau zullen kiezen voor voldoende reductie van het ruw eiwit in het krachtvoer. Het voorstel hanteert daartoe een algemene 'veiligheidsmarge' die omgerekend 27 procent is ten opzichte van de maximaal haalbare bovengrens. Daarmee komt de berekende reductie uit op 0,16 kiloton en is de doelstelling van 0,2 kiloton ammoniak nog niet in beeld. Uitgaande van de maximale ammoniakemissiereductie van 0,22 kiloton gaat het sectorvoorstel *de facto* uit van een veiligheidsmarge van 10 procent. De doelstelling van 0,2 kiloton ammoniak zou dus wel in beeld kunnen zijn als voldoende melkveehouders meewerken zodat de veiligheidsmarge tot 10 procent beperkt zou kunnen blijven. Wanneer de veiligheidsmarge van 27 procent het uitgangspunt blijft, zal op geaggregeerd sectorniveau het ruwe eiwitgehalte in het krachtvoer met 3,7 procent moeten dalen om aan de doelstelling van 0,2 kiloton te kunnen voldoen.

De combinatievariant is vanwege de vele mogelijke uitwerkingen niet doorgerekend. Wel kan in kwalitatieve zin beredeneerd worden dat vanwege het karakter van het voorstel deze combinatievariant naar alle waarschijnlijkheid de doelstelling van een emissiereductie van 0,2 kiloton ammoniak niet zou halen. Dit hangt hoofdzakelijk samen met een deel van de melkveehouders dat reeds een ruw eiwit gehalte in het krachtvoer gebruikt dat onder de normen van het ministeriële voorstel zit en daarmee naar verwachting zal kiezen voor het ministeriële voorstel. Het deel melkveehouders dat met hun ruw eiwit gehalte meer dan 3 procent boven de in het ministeriële voorstel genoemde normen zit zal naar verwachting voor het sectorvoorstel kiezen. Er blijven daarmee naar verwachting te weinig melkveehouders over om met 3 procent verlaging van ruw eiwit in krachtvoer op bedrijfsniveau de doelstelling van 0,2 kiloton ammoniakemissiereductie te halen.

## 4.2 Berekeningen bieden beperkt houvast voor juridisch zekere besluitvorming

Het is onzeker of de berekende reducties in ammoniakemissie daadwerkelijk zullen optreden bij uitvoering van de voorstellen. In het kader van de eisen van de Habitatrichtlijn en de uitspraak van de Raad van State aangaande het PAS (Raad van State 2019) is daarmee onzeker of de maatregelen de vergunningverlening - die de Spoedwet Aanpak Stikstof beoogt - gemakkelijker kunnen maken. Om er voor te zorgen dat veevoermaatregelen in het kader van de Spoedwet Aanpak Stikstof een zekerder effect zullen hebben op vergunningverlening zal de focus in de eerste plaats moeten liggen bij het kiezen van type maatregelen die locatie specifieke emissiereducties bewerkstelligen die *vast zullen staan* (Raad van State 2019). Vanwege de ambitie om vergunningen het lopende jaar reeds te verlenen zullen de emissiereducties ook op *voorhand* locatie specifieke moeten vaststaan. In de volgende paragrafen nemen we dit issue nader onder de loop.

### 4.2.1 Onzekerheden in berekeningen zijn relatief groot ten opzichte van de kleine effecten van beide voorstellen

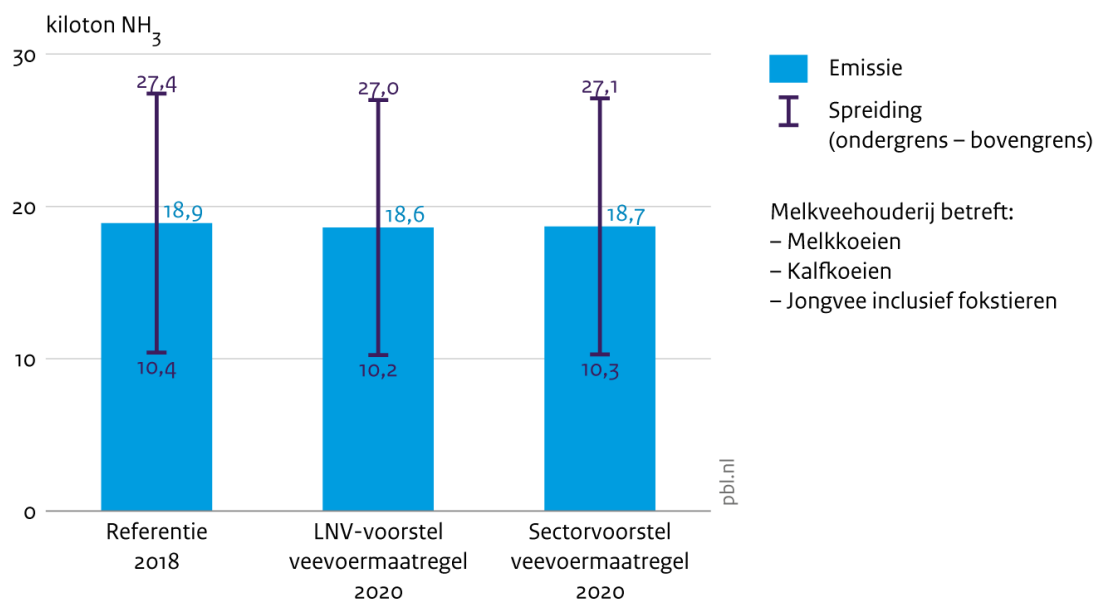
De WUM-rekenmethodiek en het NEMA-model die voor de berekeningen zijn ingezet gelden als best beschikbare systematiek op het vlak van emissieberekeningen (Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof 2020, Van Bruggen, Bannink et al. 2020). Desalniettemin is de onzekerheid in de berekende emissies in absolute zin groot: 45 tot 56 procent ten opzichte van de emissie uit de melkveehouderij (Lagerwerf, Bannink et al. 2019, Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof 2020). Bij de in deze analyse berekende ammoniakemissies uit de melkveehouderij gaat het dus om een onzekerheid van 45 procent (zie figuur 1). Bij het onderling vergelijken van de berekende effecten van de drie voorstellen leidt de modelonzekerheid niet tot wezenlijk onderscheid omdat de onzekerheid in de verschillende berekeningen -bij het gebruik van dezelfde parameters- van vergelijkbare grootte is. Echter wanneer het gaat over



de mate van zekerheid waarmee uitspraken gedaan kunnen worden of het uiteindelijk gekozen voorstel daadwerkelijk een reductie van exact 0,2 kiloton oplevert zal dit onzeker zijn. Wel zal deze onzekerheid naar schatting fors kleiner zijn dan de 45 procent onzekerheid in de emissieberekeningen vanuit de melkveehouderij.

Figuur 1

### NH<sub>3</sub>-emissie melkveehouderij van september tot en met december



Bron: PBL

#### 4.2.2 Daadwerkelijk verschil in effect op vergunningverlening is afhankelijk van uitwerking vooronderstellingen

Doordat de onzekerheden in de modelberekeningen in alle voorstellen even groot zijn spelen ze een minder belangrijke rol spelen bij het vergelijken van de voorstellen. Dit ligt anders voor het onzekere effect van vooronderstellingen op het *op voorhand locatie specifiek vaststaan* van de emissiereducties, een eis die voortvloeit uit de Habitatrictlijn. Sommige vooronderstellingen zullen de onderbouwing dat een emissiereductie daadwerkelijk zal plaatsvinden (zal vaststaan) versterken, voor andere geldt dit minder. Gezien het belang van de onzekerheid die voortvloeit uit de gemaakte vooronderstellingen voor vergunningverlening, lopen we in tabel 2 de invulling van een vijftal vooronderstellingen langs. We benoemen wat het effect van de invulling is op het *locatie specifiek vaststaan* van de emissiereducties.

Vooronderstelling	Invulling ministeriële voorstel	Invulling sectorvoorstel	Invulling combinatievariant
<p><b>Gedrag melkveehouder:</b></p> <p>In hoeverre werkt de melkveehouder mee aan de voorgestelde maatregelen. Wanneer melkveehouders niet meewerken kan dit tot een hogere ammoniakuitstoot leiden dan in de voorstellen wordt geclaimd.</p>	<p>Wettelijke basis dwingt gewenst gedrag af. Er wordt uitgegaan van een marge van 15 procent niet-naleving. Dit getal wordt niet onderbouwd. Afhankelijk van de mate van handhavingcapaciteit en inzet kan de niet-naleving groter of kleiner uitvallen</p>	<p>Dit zal afhangen van keukentafelgesprekken tussen de voerleverancier en de melkveehouder, en zal dus op voorhand onzeker zijn. Het sectorvoorstel claimt een veiligheidsmarge van 27 procent te hebben om 0,2 kiloton te halen. Het PBL komt in zijn berekening op een werkelijke veiligheidsmarge van 10 procent.</p>	<p>Het deel van de melkveehouders dat reeds minder ruw eiwit voert dan het ministerieel voorstel vraagt, zal naar verwachting kiezen voor het ministerieel voorstel waardoor er hoogst waarschijnlijk een te kleine groep melkveehouders overblijft om met een verlaging van 3 procent ruw eiwit op bedrijfsniveau aan de doelstelling van 0,2 kiloton te voldoen.</p>
<p><b>Uitgangssituatie ruw eiwit op bedrijfsniveau:</b></p> <p>Voor vergunningverlening is het <i>verschil in emissies</i> dat het voorstel teweegbrengt van groot belang. Zonder gebied specifieke en dus veehouder-specifieke uitgangssituatie is het vaststellen van een verschil per definitie met onzekerheden omgeven.</p>	<p>Het voorstel is hier niet expliciet over. Navraag bij RVO leert dat er van de voerleveranciers klant-specifieke krachtvoergegevens zijn aangeleverd over 2018 en 2019 die gebruikt kunnen worden om op voorhand een verschil in gebruikt krachtvoer te kunnen vaststellen ten opzichte van 2018. Overigens zal bij daadwerkelijk vergunningverlening het verschil ten opzichte van de actuele <i>referentieraming</i> een doorslaggevende rol spelen.</p>	<p>Het sectorvoorstel maakt geen melding van een melkveehouder-specifieke uitgangssituatie. Evenals bij het ministerieel voorstel kan voor het bepalen van een <i>verschil</i> door RVO de voergegevens over 2018 als uitgangspunt gekozen worden. Overigens zal bij daadwerkelijk vergunningverlening het verschil ten opzichte van de actuele <i>referentieraming</i> een doorslaggevende rol spelen. Wel zal voor het bepalen van een verschil gewacht moeten worden op de uitkomsten van 16 duizend gesprekken met melkveehouders.</p>	<p>Hier geldt het zelfde als voor het ministeriële voorstel. Na de keuze van het bedrijf is op voorhand zeker of het de ministeriële norm zal volgen of 3 procent minder ruw eiwit op bedrijfsniveau zal voeren.</p>
<p><b>Substitutie met volumes krachtvoer:</b></p> <p>Melkveehouders zouden de reducties in ruw eiwit gehaltes kunnen compenseren door meer kilo's krachtvoer aan te schaffen en te voeren. Dit kan tot een hogere ammoniakuitstoot leiden dan geclaimd.</p>	<p>Het ministeriële voorstel gaat uit van 5 procent substitutie. Dit getal wordt niet verder onderbouwd. Dit kan hoger of lager uitvallen, afhankelijk van de gekozen voerstrategieën van melkveehouders. Het ministeriële voorstel verbiedt het bezit van krachtvoer met hogere ruw-eiwitgehaltes.</p>	<p>Het sectorvoorstel stelt dat er naast de reducties in eiwit percentage ook gecontroleerd zal worden op de inzet van totale kilo's krachtvoer.</p>	<p>Evenals bij het ministeriële voorstel zal voor het deel van de bedrijven dat voor het ministeriële voorstel kiest dit een onzekerheid met zich mee brengen.</p>
<p><b>Substitutie met ander voer:</b></p> <p>Er kan substitutie plaatsvinden met andere voermiddelen, of bijvoorbeeld krachtvoer dat reeds op voorraad was bij aanvang van de voorgestelde regelingen. Deze voermiddelen kunnen tot een hogere ammoniakuitstoot leiden dan geclaimd.</p>	<p>Het ministeriële voorstel gaat uit van 5 procent substitutie. Dit getal wordt niet verder onderbouwd. Dit kan hoger of lager uitvallen, afhankelijk van de gekozen voerstrategieën van melkveehouders. Het ministeriële voorstel verbiedt het bezit van krachtvoer met hogere ruw-eiwitgehaltes.</p>	<p>Het sectorvoorstel gaat niet uit van een gespecificeerde substitutie en verbiedt niet het bezit van eerder aangeschaft krachtvoer. Het zegt uit te gaan van een 27 procent veiligheidsmarge om 0,2 kiloton emissiereductie te halen. Het PBL komt in zijn berekening op een werkelijke veiligheidsmarge van 10 procent.</p>	<p>Hier geldt hetzelfde als voor het sectorvoorstel, zij het dat er naar verwachting geen veiligheidsmarge over zal zijn vanwege het geringe aantal melkveehouders dat mee zal doen om met 3 procent reductie in ruw eiwit de 0,2 kiloton emissiereductie te halen én ook nog een veiligheidsmarge te houden.</p>
<p><b>Gebied-specifieke uitwerking:</b></p> <p>De Habitatrichtlijn gaat uit van Natura 2000-gebieden. Vergunningverlening hangt daarmee af van de nadelige effecten op specifieke locaties binnen de Natura 2000-gebieden. Het creëren van stikstofruimte zal daardoor locatie-specifiek moeten zijn.</p>	<p>Het voorstel noemt hier het stikstofregistratiesysteem. In combinatie met de bedrijfsspecifieke uitgangssituatie zoals bekend bij RVO kan middels AERIUS op voorhand een gebied specifieke schatting gemaakt worden of de reducties plaatsvinden waar de gewenste vergunningverlening daar om vraagt. Onzeker blijft het bedrijfsspecifieke effect van substitutie inclusief compensatie met grotere volumes</p>	<p>De locatiespecificiteit van de reducties in stikstofemissie zullen van tevoren onzeker zijn. Voordat de 16.000 keukentafelgesprekken gevoerd zijn is er immers geen basis waarop locatie-specifieke reducties verwacht kunnen worden. Echter wanneer de timing van de gewenste vergunningverlening afhankelijk zou worden gemaakt van de emissiereducties biedt de aanpak goede handvatten voor juridisch zekere vergunningverlening.</p>	<p>Hier geldt het zelfde als voor het ministeriële voorstel. Nadat alle bedrijven een keuze hebben gemaakt is de locatie van de melkveehouders en de theoretische percentages aan reductie op voorhand bekend. Desalniettemin zal de gebied specifieke reductie naar verwachting te laag zijn voor de gewenste vergunningverlening.</p>

**Tabel 2. Een vijftal vooronderstellingen die voor alle drie de voorstellen van belang zijn, maar verschillend zijn ingevuld**

### 4.3 Of effecten zullen 'vaststaan' kan ingrediënt zijn bij politieke afweging over voorstellen

De Habitatrichtlijn en zowel de Afdeling Bestuursrechtspraak als de Afdeling Advisering van de Raad van State leggen een grote nadruk op de mate waarin onderbouwd kan worden dat effecten van maatregelen locatie specifiek vaststaan. De keuze in de Spoedwet om het lopende jaar reeds een op voorhand bepaalde hoeveelheid vergunningen mogelijk te maken maakt dat in het geval van de geanalyseerde voorstellen de emissie effecten *op voorhand* zullen moeten vaststaan. De onzekerheden rondom met name de vooronderstellingen gemaakt in de architectuur van de drie voorstellen zullen daarmee naar verwachting een grote rol spelen bij het daadwerkelijke effect van de voorstellen op een juridisch zekere vergunningverlening. Het gaat de Habitatrichtlijn daarbij niet in de eerste plaats om de exacte kilotonnen stikstofemissiereductie, dat is immers een afgeleide van de op voorhand gewenste stikstofruimte voor vergunningen. Wat primair van belang is, is dat getroffen maatregelen een gegarandeerd effect hebben op de natuur alvorens ze als basis voor vergunningverlening kunnen dienen (Raad van State 2019). Het is daarmee de vraag of de in opdracht van het PBL berekende theoretische emissiereducties op nationale schaal, voldoende basis bieden voor een juridisch zekere politieke afweging tussen de drie voorstellen. Gezien de vele andere maatschappelijke issues waar de voorstellen aan raken verdient het aanbeveling om tot een politiek besluit te komen waarbij het vergelijken van de absolute grootte van gering verschillende en onzekere getallen niet de hoofdrol speelt. Zoals gezegd speelt de mate waarin effecten zullen 'vaststaan' naar verwachting een belangrijke rol voor juridisch zekere besluitvorming. Een afweging van de voorstellen op basis van de onzekerheid rondom de gemaakte vooronderstellingen kan de politieke besluitvorming juridisch zekerder maken. Meer dan de vergelijking van getallen zou de analyse van de vooronderstellingen daarmee een ingrediënt kunnen zijn in de politieke besluitvorming. Daarnaast zou deze analyse tot een onderbouwing kunnen leiden die bij een eventuele rechtszaak de rechter het vertrouwen kan geven dat de geclaimde effecten voldoende gegarandeerd zullen zijn. Uitgaande van de wens reeds het lopende jaar een op voorhand bepaalde hoeveelheid vergunningen mogelijk te maken lijkt het ministerieel voorstel daar de meeste handvatten voor te bieden. Voor het sectorvoorstel zal het naast het vertrouwen dat een rechter bij een eventuele rechtszaak zal moeten hebben in de onzekerheden rond bijvoorbeeld substitutie, met name gaan om de vraag of de rechter (op voorhand) vertrouwen heeft in de uitkomsten van 16 duizend keukentafelgesprekken die de voerleveranciers op korte termijn zullen moeten voeren met individuele melkveehouders. Het zal lastig te onderbouwen zijn dat deze gesprekken *op voorhand* tot gegarandeerde emissiereducties zullen leiden, zeker gezien het potentieel grote effect dat het verloop van deze gesprekken zal hebben op de locatie specificiteit van de emissiereducties. Desalniettemin kan de melkveehouder specifieke monitoring zoals voorgesteld in het sectorvoorstel een betere basis vormen voor juridisch zekere vergunningverlening dan de wettelijke regeling zoals voorgesteld in het ministerieel voorstel. Dit kan echter alleen wanneer er gekozen wordt om de timing en allocatie van vergunningverlening afhankelijk te maken van de ingeboekte emissiereducties. De onzekerheid zal daarbij verschuiven van het 'vaststaan' van de emissiereducties naar het aantal vergunningen en de locatie van de vergunningen die gedurende een periode kunnen worden verstrekt.

# 5 Referenties

Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof (2020). "Meer meten, robuuster rekenen."

Backes, C. W. (2019). "Intrekking onherroepelijke Wnb-vergunning. Maatregelen om te zorgendat de kwaliteit van natuurlijke habitats en habitats van soorten in Natura 2000-gebieden niet verslechtert." Milieu en Recht **46**(10).

Bleeker, A. and D. Boezeman (2020). Quickscan van denkrichtingen voor herbezinning op het mestbeleid. Verkenning op verzoek van het ministerie van LNV van vijf denkrichtingen van de werkgroep Herbezinning Mestbeleid. Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving.

Dijkstra, J. and C. Van Bruggen (2020). Effecten van reductie ruw eiwit in krachtvoer op ammoniakemissies - doorrekening en onzekerheden voorgenomen ministeriële regeling en sectorvoorstel. Wageningen Wageningen University / Centraal Bureau voor de Statistiek.

Hemerijck, A. (2003). "Vier kernvragen van beleid." Beleid en Maatschappij **30**(1): 3-19.

Lagerwerf, L. A., et al. (2019). Methodology for estimating emissions from agriculture in the Netherlands. Calculations of CH<sub>4</sub>, NH<sub>3</sub>, N<sub>2</sub>O, NO<sub>x</sub>, NMVOC, PM<sub>10</sub>, PM<sub>2.5</sub> and CO<sub>2</sub> with the National Emission Model for Agriculture (NEMA) – update 2019. Wageningen, WOT.

Muilwijk, H., et al. (2020). Kansrijk landbouw-en voedselbeleid. Analyse van beleidsopties voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 vanuit verschillende perspectieven. Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2018). Naar een wenkend perspectief voor de Nederlandse Landbouw. Voorwaarden voor verandering. Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving.

Raad van State (2019). Advies Spoedwet aanpak Stikstof W11.19.0355/IV. Den Haag, Raad van State.

Raad van State (2019). Uitspraak 201600614/3/R2, 201600617/3/R2, 201600618/3/R2, 201600620/3/R2, 201600622/4/R2, 201600630/3/R2. Den Haag, Raad van State.

Sutton, M. A., et al. (2015). Review on the scientific underpinning of calculation of ammonia emission and deposition in the Netherlands. Wageningen, Review Pannel on the calculation of ammonia emission and deposition in the Netherlands.

Van Bruggen, C., et al. (2020). Emissies naar lucht uit de landbouw, 1990-2018. Berekeningen met het model NEMA. . Wageningen, WOT Natuur & Milieu.

Van Bruggen, C. and M. Gosseling (2019). Dierlijke mest en mineralen 2018. Den Haag/Heerlen/Bonaire Centraal Bureau voor de Statistiek.

Van den Born, G. J., et al. (2020). Analyse Stikstof-bronmaatregelen. Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving.

Velthof, G. L., et al. (2012). "A model for inventory of ammonia emissions from agriculture in the Netherlands. ." Atmospheric Environment **46**: 248-255.

Vink, M. and A. van Hinsberg (2019). Stikstof in Perspectief. Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving.