

Vergaderjaar 2012–2013

33 037

Mestbeleid

Nr. 49

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 maart 2013

Zoals toegezegd tijdens het Algemeen Overleg met uw Kamer op 11 december 2012 (Kamerstuk 33 400 A, nr. 44) over het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport, stuur ik u hierbij mede namens de staatssecretaris van Economische Zaken de kabinetsreactie op het signalement van de Gezondheidsraad *De invloed van stikstof op de gezondheid*.

Ik waardeer het dat de Gezondheidsraad de stikstofproblematiek vanuit een integrale bril heeft bekeken. In het milieu kan reactief stikstof¹ diverse vormen aannemen, die deels in elkaar kunnen overgaan en elk weer hun eigen milieueffecten kennen. Er is sprake van een complexe samenhang tussen reactief stikstof en bijbehorende effecten, die zoals de raad aangeeft, maar slechts ten dele worden begrepen.

Wat uit het signalement van de raad blijkt is dat er grote onzekerheden bestaan over de gezondheidseffecten. Dat geldt niet voor ozon, dat mede door stikstofdioxide gevormd wordt, en waarvan duidelijk is dat inademing schade aan de luchtwegen veroorzaakt. Ook is duidelijk dat ammoniak en stikstofoxiden bijdragen aan de vorming van fijnstof dat eveneens aantoonbaar schadelijk is voor longen en luchtwegen.

Op grond van het voorzorgsprincipe pleit de raad – ondanks de grote onzekerheden over de gezondheidseffecten – voor intensivering van het stikstofbeleid. Naast voorzorg, om gezondheidsschade te voorkomen, zie ik echter nog andere redenen om actief beleid te voeren. Het gaat dan met name om niet-gezondheidsgerelateerde schade door klimaatverandering, mede veroorzaakt door lachgas, en om eutrofiëring waardoor soorten en natuur bedreigd worden. Nederland voert dan ook steeds verdergaand

¹ Chemische verbindingen waarin stikstof voorkomt en die biologisch actief zijn, zoals ammoniak, stikstofoxiden, nitraatverbindingen en lachgas.

beleid gericht op het tegengaan van vermessing van natuurgebieden en oppervlaktewater. Op beide terreinen liggen nog grote opgaven.

Hieronder schets ik volgens de indeling van het signalement eerst het huidige stikstofbeleid en de tot dusver behaalde resultaten. Vervolgens ga ik in op de hoofdpunten die de Gezondheidsraad signaleert.

Stikstofbeleid en resultaten tot nu toe

Ammoniak

De uitstoot van ammoniak in Nederland is voor het overgrote deel afkomstig uit de landbouwsector. Tussen 1990 en 2010 is deze emissie met ongeveer tweederde verminderd vooral door de afname van de veestapel, stalmaatregelen en de verplichting tot het emissiearm uitrijden van mest. Hoewel het tempo van de vermindering van ammoniakemissie sinds 2000 is afgenomen, wordt tussen 2010 en 2020 met het huidige vastgestelde beleid een verdere afname voorzien. Daarmee wordt ook de vorming van secundair fijnstof, dat verantwoordelijk is voor de gezondheidseffecten van ammoniak, verder afgeremd.

Stikstofdioxide

De emissies van NO_x afkomstig uit transport, energieopwekking en industrie zijn sinds 1990 met ruim 50% gedaald. De verwachting is dat deze daling zich in de komende jaren verder voortzet. De daling is te danken aan maatregelen zoals rookgaszuivering bij energiecentrales en fabrieken en de voortschrijdende Europese emissienormen voor vrachten personenauto's.

Met de uitvoering van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) wordt verder bijgedragen aan het beperken van de gezondheidsschade als gevolg van luchtverontreiniging door stikstofdioxide en fijnstof. De berekeningen in de monitoringsrapportage 2012 laten zien dat de Europese grenswaarde voor NO₂ in 2015 nog maar op een beperkt aantal locaties wordt overschreden. Het RIVM voorziet daarna een verdere daling van de NO₂concentraties in de lucht en verwacht dat deze op wat langere termijn (uiterlijk 2020) ruim onder de Europese normen zullen liggen.

Ozon op leefniveau

Hoewel de piekbelasting van ozon (zomersmog) in Nederland is verminderd, is er sprake van een langzame toename van de achtergrondconcentratie. Deze toename is grotendeels afkomstig uit het buitenland. Omdat ozon niet rechtstreeks wordt geëmitteerd maar ontstaat door fotochemische processen in de atmosfeer, is mijn beleid vooral gericht op het terugdringen van de emissie van stoffen die aan de ozonvorming bijdragen: stikstofdioxide, vluchtige koolwaterstoffen en methaan. Aangezien methaan tevens een krachtig broeikasgas is, kunnen het lucht- en klimaatbeleid elkaar versterken. Met de toetreding in 2012 tot de internationale «Climate and Clean Air Coalition», gericht op het terugdringen van «short-lived climate pollutants», waaronder methaan en roet («black carbon»), ijvert Nederland hiermee voor een krachtige internationale aanpak van zowel klimaatverandering als luchtverontreiniging.

Grond- en oppervlaktewater

De grond- en oppervlaktewaterkwaliteit is sinds de jaren tachtig verbeterd. Zuivering van rioolwater en dalende bodemoverschotten in de landbouw

hebben daaraan bijgedragen. In het grondwater in het zuidelijke zand- en lössgebied wordt de nitraatnorm overschreden. Het oppervlaktewater voldoet verspreid over Nederland nog niet aan de normen voor een goede ecologische toestand als gevolg van een overmaat aan stikstof en fosfaat. De doorwerking van het huidige beleid zorgt naar verwachting in beperkte mate voor een verdere verbetering van de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater.

Mondiale milieuveranderingen

Lachgas is naast een sterk broeikasgas ook medeverantwoordelijk voor afbraak van de ozonlaag en daarmee het veroorzaken van huidkanker. De belangrijkste bron van lachgas in Nederland is de landbouw. Het mestbeleid gericht op het terugdringen van het stikstofoverschot heeft samen met het reduceren van de lachgasemissie in de salpeterindustrie ervoor gezorgd dat de emissie sinds 1990 is gehalveerd.

Reactie op hoofdpunten van signalement

Stagnatie van stikstofbeleid

Volgens de Gezondheidsraad lijkt de werking van het stikstofbeleid de laatste jaren te stagneren en de voortgang af te vlakken. Het beeld is gedifferentieerd voor de verschillende stikstofverbindingen waarop gestuurd wordt. Zo is dankzij het gevoerde beleid de emissie van ammoniak en stikstofoxiden sinds 1990 met meer dan 50% teruggedrongen. Hoewel het tempo van de afname, met name van ammoniak, is verminderd, is er nog steeds sprake van een dalende trend en bevinden de emissies van zowel ammoniak als stikstofoxiden zich inmiddels beneden de geldende NEC-plafonds. Tussen 2006 en 2010 is er geen duidelijke trend in de verbetering van de waterkwaliteit waar te nemen. De lachgasemissie is wel sterk afgenomen, met name als gevolg van de reductie bij salpeterzuurproductie.

De relatief goedkope maatregelen zijn de afgelopen jaren genomen en hebben hun effect gehad. Het aanpakken van de resterende emissies wordt steeds lastiger. Aan de ene kant is Nederland voor bronbeleid in verkeer afhankelijk van Europa. Aan de andere kant kosten maatregelen om stikstof uit de landbouw en andere bronnen verder terug te dringen steeds meer geld.

Verdere intensivering stikstofbeleid

De Gezondheidsraad concludeert dat het uit het oogpunt van volksgezondheid wenselijk is het lopende stikstofbeleid onverminderd voort te zetten en de hoeveelheid reactief stikstof in Nederland versneld terug te brengen.

De milieukwaliteit verbetert langzaam, iets dat als gevolg van het na-ijlen van genomen maatregelen naar verwachting de komende jaren nog doorzet. Toch blijven stikstofniveaus waarbij geen nadelige effecten voor de gezondheid en de natuur optreden voorlopig buiten bereik. Dit kabinet wil deze doelen binnen bereik brengen en de geconstateerde stagnatie doorbreken. Hiervoor zie ik de volgende aangrijpingspunten:

Aangezien de stikstofverbindingen die in Nederland uit de lucht deponeren voor circa 30% uit de omringende landen afkomstig zijn, is een voortvarende Europese aanpak van belang. In 2013, het Europese «Jaar van de Lucht», wordt binnen de EU onderhandeld over de herziening van het Europese luchtbeleid en zal de Europese Commissie naar verwachting

met voorstellen komen voor nieuwe, aangescherpte NEC-plafonds voor ammoniak en stikstofoxiden voor 2025/2030. Nederland zal daarbij pleiten voor aanvullende bronmaatregelen en zich actief inzetten om in Europa overeenstemming te bereiken over de doelen voor de komende periode.

Daarnaast zal Nederland binnen de EU ten eerste pleiten voor een goede naleving van reeds bestaande luchtkwaliteitsafspraken, zoals in de Richtlijn Industriële Emissies, en ten tweede inzetten op het verbeteren van de testcycli van motoren van vracht- en personenauto's die gebruikt worden om na te gaan of aan de Euro-normen is voldaan. Ik ga er vanuit dat met deze maatregelen een verdere vermindering van de stikstofemissies zal worden bereikt, die ook zal leiden tot een verlaging van de achtergrondconcentraties en daarmee een verbetering van de Nederlandse luchtkwaliteit.

In het kader van de Nitraatrichtlijn wordt momenteel onderhandeld over het actieprogramma voor de periode 2014 – 2017. Hierin worden de stappen genomen om het grondwater in de resterende probleemgebieden aan de norm te laten voldoen. Wat betreft de verbetering van de oppervlaktewaterkwaliteit verwacht ik dat de landbouwsector concrete stappen zet op basis van het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer. Uw Kamer wordt in een aparte brief geïnformeerd over de inzet voor het actieprogramma.

In het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) worden maatregelen getroffen om de bedreigde habitattypes, die in het kader van Natura 2000 zijn aangewezen, te beschermen. Hierbij worden de verschillende bronnen van stikstofdepositie integraal aangepakt. Daarnaast wordt ernaar gestreefd om, met behoud van de natuurdoelstellingen, ruimte te maken voor nieuwe economische ontwikkelingen.

Belang van internationale dimensie

De stikstofproblematiek speelt wereldwijd. De mondiale emissie van reactief stikstof blijft almaar groeien waarbij er een nauwe samenhang bestaat met de toename van de wereldbevolking en van de welvaart per hoofd van de bevolking. De verwachte verdere groei van de stikstofemissie concentreert zich in snel ontwikkelende landen, met name rond stedelijke gebieden en kustzones. Daarnaast is er ook sprake van stikstoftekorten zoals in Afrika en delen van Azië.

De Gezondheidsraad wijst op het grote belang voor de volksgezondheid van internationaal onderzoek en internationale onderhandelingen. Ik onderschrijf dit. Hierboven ben ik reeds ingegaan op de Nederlandse internationale inzet, met name binnen de EU. Daarnaast ondersteunt het Rijk internationaal onderzoek en werkt het actief aan kennisdelen op dit terrein. Via het ondersteunen van onderzoek zoals het *European Nitrogen Assessment* (2011) draagt Nederland bij aan het verder verkennen van de stikstofproblematiek en de mogelijke beleidsopties. Ook is Nederland betrokken bij het «Global Partnership on Nutrient Management». Hierbij gaat het om het delen van kennis rondom het optimaliseren van het nutriëntengebruik (waaronder stikstof) in de landbouw, om zo de voedselzekerheid veilig te stellen.

Ontwikkeling indicatoren

De Gezondheidsraad wijst op het belang van indicatoren om te kunnen bepalen welke combinaties van maatregelen optimaal zijn en om de voortgang van het beleid te kunnen volgen. Voor gezondheidsgerelateerde effecten zijn primair de lokale en nationale indicatoren van belang.

Op dit moment hanteren we indicatoren voor bodem-, water- en luchtkwaliteit. De ontwikkelingen in deze indicatoren worden periodiek (minimaal om de twee jaar) gemonitord door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in de «Balans van de Leefomgeving». In de meest recente digitale «Balans van de Leefomgeving» uit 2012 heeft het PBL op verzoek van mijn ministerie de rapportage rondom stikstof uitgebreid met een onderdeel over integraal stikstof. Daarin zijn indicatoren opgenomen waarmee de voortgang, het effect en het handelingsperspectief van het «geheel» van het huidige stikstofbeleid in beeld worden gebracht². Indicatoren zijn onder meer: de stikstofintensiteit van de Nederlandse economie, de overschrijding van milieunormen voor stikstof en de fysieke effecten van stikstofverontreiniging. Het is de bedoeling om deze ontwikkelingen te blijven monitoren.

Andere voedselconsumptie

Als een voorbeeld om de nationale beleidsruimte beter te benutten wijst de Gezondheidsraad op de mogelijkheid om via een andere voedselconsumptie de verliezen van reactief stikstof naar het milieu te verkleinen. Volgens de raad valt met ander eetgedrag zonder nadelen – zelfs met enig voordeel – voor de Nederlandse volksgezondheid een bijdrage te leveren aan het terugdringen van de hoeveelheid reactief stikstof die in ons land in omloop is.

In het recent verschenen UNEP rapport *Our Nutrient World* wordt eveneens een pleidooi gehouden voor een verlaging van de consumptie van dierlijk eiwit. Ik onderschrijf de opvattingen van de raad en UNEP dat het voor een verduurzaming van de voedselketen belangrijk is dat er niet alleen een verduurzaming van de *productieketen* noodzakelijk is, maar dat ook een verduurzaming van de *consumptie* in Nederland en andere landen gewenst is. De Staatssecretaris van EZ zal hier nader op ingaan in haar beleidsbrief over Voedsel.

Afsluitend

Zoals uit het bovenstaande blijkt, heeft het stikstofbeleid onze aandacht en boeken we nog steeds voortgang. Uitgangspunt voor mij is dat het milieubeleid zoveel mogelijk aan de voorkant van de keten stuurt, zodat wordt voorkomen dat verontreinigingen ontstaan. Dat sluit aan bij het denken in kringlopen. Dit geldt in het bijzonder voor de stikstofproblematiek. Door bijvoorbeeld aan te sturen op nog schonere motoren en stikstofarm veevoer wordt een hele cascade aan stikstofproblemen voorkomen.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld

² <http://themasites.pbl.nl/balansvandeleeftomgeving/2012/integraal-stikstof>