

Vergaderjaar 2024–2025

35 334

Problematiek rondom stikstof en PFAS

CE

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 17 juli 2025

De vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit¹ heeft schriftelijk overleg gevoerd met de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur over **de publicatie Emissieramingen luchtverontreinigende stoffen 2025 van het Planbureau voor de Leefomgeving**. Bijgaand brengt de commissie hiervan verslag uit. Dit verslag bestaat uit:

- De uitgaande brief van 6 mei 2025.
- De antwoordbrief van 7 juli 2025.

De griffier van de vaste Commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
De Boer

¹ Samenstelling:

Oplaat (BBB) (*voorzitter*), Jaspers (BBB), Van Knapen (BBB), Kluit (GroenLinks-PvdA), Janssen-van Helvoort (GroenLinks-PvdA), Fiers (GroenLinks-PvdA), Thijssen (GroenLinks-PvdA), Van Gurp (GroenLinks-PvdA) (*ondervoorzitter*), Van Ballekom (VVD), Straus (VVD), Van de Linden (VVD), Rietkerk (CDA), Prins (CDA), Aerdts (D66), Van Meenen (D66), Van Kesteren (PVV), Visseren-Hamakers (PvdD), Baumgarten (JA21), Van Aelst-Den Uijl (SP), Holterhues (ChristenUnie), Dessing (FVD), De Vries (SGP), Perin-Gopie (Vlt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL), Kemperman (Fractie-Kemperman)

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Aan de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Den Haag, 6 mei 2025

De leden van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit hebben in de vergadering van 22 april 2025 beraadslaagd over de publicatie *Emissieramingen luchtverontreinigende stoffen 2025* van het Planbureau voor de Leefomgeving.² De leden van de fractie van de **BBB** en de leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA**, **SP**, **ChristenUnie**, **PvdD** en **Volt** gezamenlijk wensen u hier enkele vragen over te stellen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de BBB

De leden van de fractie van de BBB hebben kennisgenomen van het rapport «Emissieramingen luchtverontreinigende stoffen 2025» van het Pbl. Deze leden spreken hun waardering uit voor de tijd en moeite die is gestoken in het zeer uitgebreide rapport. De BBB is een partij die staat voor het credo «meten is weten». In het kader hiervan hebben deze leden enkele vragen betreffende de methodiek achter dit rapport.

Onderschrijft u het belang van het rapport «Emissieraming luchtverontreinigende stoffen 2025» bij de monitoring van de trends omtrent emissie-statistiek in Nederland? Gebruikt u deze rapportage in uw afweging bij op te stellen beleid? Indien het antwoord op de vorige vraag ja is, bent u het dan met deze leden eens dat de methodologische onderbouwing in dit rapport zo solide mogelijk behoort te zijn?

Onderschrijft u het belang van dit rapport in de ontwikkeling van uw beleid omtrent vraagstukken over stikstofoxiden?

Deze leden lezen dat voor de emissiestatistiek het rapport uitgaat van de emissieregistratie 2024. Kunt u reflecteren op het aandeel emissies dat in deze registratie gemeten wordt versus het aandeel emissies dat berekenend ofwel gemodelleerd wordt?

Hoe wordt in de emissieregistratie-systematiek gebruik gemaakt van gemeten gegevens? Op welk analyiseniveau en op welke schaal?

De rapportagesystematiek onder dit onderwerp rapporteert ook aan de EU NEC-richtlijn. In eerdere vragen van deze leden over de NEC-richtlijn³ onderschreef de regering al de toegevoegde waarde van satellietmetingen van emissies. Onderschrijft u dat nog steeds?

Bent u bereid zo snel mogelijk beschikbare satellietdata (bijvoorbeeld maar niet beperkt tot TROPOMI, IASI of CrIS) te gebruiken om emissies daadwerkelijk te meten met het doel bestaande modellen te verbeteren?

Bent u het met deze leden eens dat de privacy en veiligheid van uitstoters net zo belangrijk is als die van elke burger in Nederland? Bent u derhalve bereid toe te zeggen dat emissiedata omtrent NH₃ en NO_x-emissie bij

² *Emissieramingen luchtverontreinigende stoffen 2025. Rapport bij de Klimaat- en Energieverkenning 2024*, Planbureau voor de Leefomgeving, maart 2025.

³ Kamerstukken I, 2024–2025, 21 501-08, AE. Zie voorts de op 8 april 2025 aan de Staatssecretaris Openbaar vervoer en milieu gestelde nadere vragen n.a.v. de geannoteerde agenda Milieuraad 17 december 2024: Milieuraad (21 501-08) - Europese Berichtgeving Eerste Kamer

publicatie altijd gegroepeerd dienen te worden, ten minste op het analyseniveau «per gemeente»?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, SP, ChristenUnie, PvdD en Volt

1. Door het wegvallen van de derogatie op 1 januari 2026 valt de nieuwe ammoniakraming in 2030 15 kiloton (of 15 procent) lager uit dan de vorige raming. Wat wordt bedoeld met het gestelde dat het gebruik van kunstmest «grofweg» gelijk blijft en welke garantie kan daarvoor worden gegeven?
2. Kunt u aangeven wat het effect van een toename van het gebruik van kunstmest betekent op de stikstof depositie en het milieu?
3. Welk effect heeft dit op het behalen van de doelen van de Kaderrichtlijn Water (KRW) in 2027?
4. Het wegvallen van de derogatie leidt tot minder mest per hectare, maar niet noodzakelijk tot minder mest. Kunt u aangeven op welke wijze deze overtollige mest wordt verwerkt en welke stoffen komen hierbij vrij?
5. Op basis van nieuwe wetenschappelijke inzichten zijn er nieuwe kritische depositiewaarden (KDW's) vastgesteld die voor veel gebieden flink lager liggen dan voorheen (was 33% nu 55%). Kunt u aangeven welke gevolgen dit heeft voor de te behalen doelen in 2030 en 2035 en welke stappen worden ondernomen om deze doelen toch op tijd te halen?
6. De binnenvaart heeft een specifiek doel van 35 procent emissiereductie voor stikstofoxiden in 2035 ten opzichte 2015. Kunt u aangeven waarom het onwaarschijnlijk is dat dit doel wordt gehaald, wat zijn de gevolgen hiervan en welke stappen worden ondernomen om dit doel wel te halen?
7. Kunt u aangeven op welke wijze het verbod op varend ontgassen in deze raming is meegenomen, hoe het staat met de handhaving van dit verbod en op hoeveel plaatsen kan de binnenvaart hun schepen legaal ontgassen?
8. De uitstoot in de landbouw daalt tussen 2022 en 2030 door het vervallen van derogatie onder de nitraatrichtlijn, door beëindigingsregelingen voor veehouderijen en door meer en effectievere emissiearme stallen. Kunt u een overzicht aanleveren van de effecten per maatregel?
9. Welke emissiearme stallen worden hier bedoeld en in hoeverre zijn deze effectiever?
10. Kunt u aangeven of het klopt dat, na de decemberuitspraak van de Raad van State, bij beëindiging alle stikstofrechten worden ingezet voor natuur en dus niet kunnen worden gebruikt via intern of extern salderen?
11. Kunt u aangeven welke mogelijkheden er, naar aanleiding van de decemberuitspraak van de Raad van State, zijn om vergunningen te verlenen aan de bouw van effectievere emissiearme stallen?
12. Door de druk op de mestmarkt zullen veehouders mogelijk (tijdelijk) minder dieren gaan houden. Behouden deze veehouders hun dierenrechten, fosfaatrechten, stikstofrechten en milieuvergunning en wat betekent dit voor PAS-melders?
13. Kunt u aangeven welk effect het toelaten van RENURE, naast een toename van 1 à 2 kiloton ammoniak, heeft als het gaat om het verminderde gebruik van kunstmest?
14. De voorstellen voor bedrijfsspecifieke emissiedoelen op basis van een afrekenbare stoffenbalans, een nieuw stelsel voor beoordeling van emissiearme stallen, de brede beëindigingsregeling voor de veehouderij en investeringen in innovaties, zijn bij deze raming niet meegenomen.

men. Kunt u aangeven wanneer de raming over deze voorstellen te verwachten zijn?

15. De NEC-doelen zijn bedoeld om een bijdrage te leveren aan het verminderen van de effecten van luchtverontreiniging op de menselijke gezondheid en het milieu. De NEC-doelen zijn echter niet afgestemd op het voldoen aan de natuurverplichtingen die voortvloeien uit Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en zijn ook niet afgestemd op het overal behalen van de Europese luchtkwaliteitsnormen. Kunt u aangeven welke gevolgen dit heeft voor de gestelde doelen en op welke wijze er gezorgd gaat worden dat deze doelen worden afgestemd op de natuurverplichtingen en de luchtkwaliteitsnormen?
16. De luchtvaart stootte met 3,4 kiloton relatief weinig uit. Kunt u aangeven welke gevolgen de decemberuitspraak van de Raad van State door de terugwerkende kracht van deze uitspraak, heeft op het aankopen van stikstofruimte door het uitkopen van veehouders door de luchtvaartsector?
17. De uitstoot door mobiliteit in 2022 wordt gedomineerd door de zeescheepvaart. Het aandeel van de scheepvaart in de uitstoot van mobiliteit is toegenomen van 30 procent in 2000 naar 49 procent in 2022. Kunt u aangeven op welke wijze de zeescheepvaart wordt meegenomen in deze raming en welke stappen worden ondernomen om de uitstoot van de zeescheepvaart te verminderen?

De leden van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk 3 juni 2025.

De voorzitter van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
G.J. Oplaat

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, VISSERIJ, VOEDSEL-
ZEKERHEID EN NATUUR**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juli 2025

Hierbij zend ik u, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, de antwoorden op de vragen van de leden van de fracties BBB, GroenLinks-PvdA, SP, ChristenUnie, PvdD en Volt over de publicatie «Emissieramingen luchtverontreinigende stoffen 2025» van het Planbureau voor de Leefomgeving (kenmerk: 176945U; ingezonden: 6 mei 2025).

De Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,
F.M. Wiersma

Vragen van de leden van de fractie van de BBB

1

Onderschrijft u het belang van het rapport «Emissieraming luchtverontreinigende stoffen 2025» bij de monitoring van de trends omtrent emissie-statistiek in Nederland?

Antwoord

Ja.

2

Gebruikt u deze rapportage in uw afweging bij op te stellen beleid?

Antwoord

Ja.

3

Indien het antwoord op de vorige vraag ja is, bent u het dan met deze leden eens dat de methodologische onderbouwing in dit rapport zo solide mogelijk behoort te zijn?

Antwoord

Ja.

4

Onderschrijft u het belang van dit rapport in de ontwikkeling van uw beleid omtrent vraagstukken over stikstofoxiden?

Antwoord

Ja.

5 en 6

Deze leden lezen dat voor de emissiestatistieken het rapport uitgaat van de emissieregistratie 2024. Kunt u reflecteren op het aandeel emissies dat in deze registratie gemeten wordt versus het aandeel emissies dat berekenend ofwel gemodelleerd wordt?

Hoe wordt in de emissieregistratie-systematiek gebruik gemaakt van gemeten gegevens? Op welk analyseniveau en op welke schaal?

Antwoord

De cijfers van de Emissieregistratie vormen de officiële basis voor internationale rapportages (zoals de NEC-richtlijn, Verdrag van Parijs). De cijfers van de Emissieregistratie worden jaarlijks meerdere keren internationaal gereviewd en alle emissies zijn beschikbaar gesteld op de publieke website van de Emissieregistratie. Emissies zijn bepaald volgens regels zoals vastgelegd in international guidebooks (criteria: actueel, juist, volledig, transparant, vergelijkbaar, consistent en nauwkeurig). De gehanteerde berekeningsmethodieken zijn terug te vinden in de verschillende methoderapporten van de Emissieregistratie.

Door Europese verplichtingen moeten bedrijven met emissies boven een drempelwaarde deze rapporteren. Die rapportagedrempel is zo gekozen dat de registrerende bedrijven (destijds) 85–90% van de totale emissies bestrijken. De emissies worden door bedrijven op locatie gemeten of berekend en worden vervolgens via het elektronisch Milieujaarverslag jaarlijks ingediend (welke worden gecontroleerd en goedgekeurd door het bevoegd gezag).

Voor andere (diffuse) bronnen geldt dat de emissie over het algemeen berekend worden op basis van een emissiefactor vermenigvuldigd met activiteitsdata. Deze emissiefactoren worden vastgesteld op basis van metingen, berekeningen en/of internationale literatuur. De activiteitsdata zijn meestal statistische data, bijvoorbeeld afkomstig van het CBS.

Voor de landbouw zijn de emissies het resultaat van berekeningen. De berekeningsmethode is gedetailleerd beschreven in het RIVM-rapport *Methodology for the calculation of emissions from agriculture*⁴. Voor de activiteitsdata zoals aantal dieren en methode van aanwending worden de best beschikbare gegevens gebruikt (zoals de gecombineerde opgave en de I&R (identificatie en registratie)). De emissiefactoren zijn vrijwel allemaal gebaseerd op metingen en onderzoek. Voor een klein deel van de emissiefactoren, bijvoorbeeld voor nieuwe mestsoorten, wordt gebruikge maakt van een expertoordeel.

7 en 8

De rapportagesystematiek onder dit onderwerp rapporteert ook aan de EU NEC-richtlijn. In eerdere vragen van deze leden over de NEC-richtlijn¹ onderschreef de regering al de toegevoegde waarde van satellietmetingen van emissies. Onderschrijft u dat nog steeds? Bent u bereid zo snel mogelijk beschikbare satellietdata (bijvoorbeeld maar niet beperkt tot TRO-POMI, IASI of CrIS) te gebruiken om emissies daadwerkelijk te meten met het doel bestaande modellen te verbeteren?

Antwoord

Dat onderschrijf ik nog steeds, hierom vindt momenteel – zoals ook in eerdere antwoorden op vragen van uw fractie is aangegeven² – in het Nationaal Kennisprogramma Stikstof onderzoek plaats naar het gebruik van satellietmetingen in aanvulling op de bestaande methoden voor monitoring en voor validatie van modellen. Dit onderzoek is nog niet afgerond, de meest recente update van dit onderzoek vindt u in de rapportage «Voortgang Nationaal Kennisprogramma Stikstof 2024».

9 en 10

Bent u het met deze leden eens dat de privacy en veiligheid van uitstoters net zo belangrijk is als die van elke burger in Nederland? Bent u derhalve bereid toe te zeggen dat emissiedata omtrent NH₃ en NO_x-emissie bij publicatie altijd gegroepeerd dienen te worden, ten minste op het analyseniveau «per gemeente»?

Antwoord

Het kabinet vindt het van belang om te benadrukken dat zij de privacy en veiligheid van alle burgers in Nederland even belangrijk vindt. Op grond van de Europese Verordening Portaal Industriële Emissies is Nederland verplicht om conform een voorgeschreven format de ammoniak en stikstofdioxide emissies op bedrijfsniveau te rapporteren aan het Europese Milieu Agentschap (European Environment Agency, EEA), waarna deze via de website van de EEA ontsloten worden aan het publiek. Dit gebeurt enkel voor die bedrijven die voldoen aan de vereisten uit bijlage 1 (activiteit) en 2 (drempelwaarde) van de verordening.

Volgens de huidige wetgeving moet de overheid de gegevens publiceren op een hoger, minder gedetailleerd niveau dan het bedrijfsniveau. In de publicatie van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) zijn de gegevens zo verwerkt dat ze niet naar individuele personen te herleiden zijn. De overheid dient zich te houden aan de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Daardoor worden persoonlijke gegevens

⁴ Methodology for the calculation of emissions from agriculture | RIVM.

van burgers en ook van agrarische ondernemers beschermd. Ik zie dat de AVG soms op gespannen voet staat met andere (internationale) regelgeving. Dat geldt zoals bekend voor de uitwerking van het Verdrag van Aarhus, een internationaal verdrag dat regelt dat staatsburgers informatie kunnen krijgen, mee kunnen praten bij besluitvorming en toegang hebben tot de rechter als het gaat om milieuzaken. Via de Wet Open Overheid is in Nederland vastgelegd dat elk individu toegang krijgt tot milieu-informatie. Uit rechterlijke uitspraken is gebleken dat emissiedata volgens de huidige regelgeving worden gezien als milieu-informatie en daarmee op bedrijfsniveau bij de overheid kunnen worden opgevraagd.

Het kabinet begrijpt de zorgen van agrarische ondernemers met betrekking tot openbaarmaking van milieu-informatie waarbij óók het woonadres van de ondernemer wordt gepubliceerd. Het kabinet zal zich inspannen om met andere EU-lidstaten in gesprek te treden om te onderzoeken of de reikwijdte van het begrip «emissiegegevens» in de milieu-informatierichtlijnen verder afgebakend kan worden. Zodat bijvoorbeeld het woonadres daar geen onderdeel van uitmaakt.

Vragen van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, SP, ChristenUnie, PvdD en Volt

1

Door het wegvallen van de derogatie op 1 januari 2026 valt de nieuwe ammoniakraming in 2030 15 kiloton (of 15 procent) lager uit dan de vorige raming. Wat wordt bedoeld met het gestelde dat het gebruik van kunstmest «grofweg» gelijk blijft en welke garantie kan daarvoor worden gegeven?

Antwoord

Door de afbouw van derogatie is het mogelijk dat bedrijven in plaats van dierlijke mest meer kunstmest gaan gebruiken binnen de totale stikstofgebruiksruimte. Vergeleken met de periode 2019–2021 is de door PBL geraamde kunstmestgift in 2030 slechts 1 procent hoger. Dit komt mede omdat, in de door PBL gehanteerde uitgangspunten, het landbouwareaal in 2030 is gedaald, bufferstroken zijn ingevoerd waardoor het areaal waar kunstmest mag worden uitgereden krimpt en er minder kunstmest mag worden gebruikt in nutriënt verontreinigde gebieden.

2

Kunt u aangeven wat het effect van een toename van het gebruik van kunstmest betekent op de stikstof depositie en het milieu?

Antwoord

In theorie heeft een verhoogd kunstmestgebruik een effect op het milieu, door grotere emissies naar lucht en water. Doordat het gebruik van stikstofkunstmest echter is gereguleerd met stikstofgebruiksnormen voor meststoffen is het verhogen van kunstmestgebruik in de praktijk vaak alleen mogelijk in plaats van dierlijke mest.

In het PBL-rapport «Emissieramingen Luchtverontreinigende stoffen 2025» is op pagina 79 toegelicht dat het gaat om een daling met name doordat een kleinere hoeveelheid mest zal worden toegediend (in totaal 3,2 kt). Deze daling wordt voor een beperkt deel gecompenseerd met meer kunstmest (0,9 kt). Netto is er een daling van 2,3 kt in 2030. Kortom, de stijging van het gebruik van kunstmest hangt samen met een daling in het toedienen van dierlijke mest.

De ammoniakemissie van kunstmesttoediening naar de lucht is sterk afhankelijk van een aantal factoren waaronder pH van de bodem, het type kunstmest en de manier van bemesting. Het effect op de waterkwaliteit

van het gebruik van kunstmest ten opzichte van dierlijke mest is beperkt, en kan zelfs positief zijn.

3

Welk effect heeft dit op het behalen van de doelen van de Kaderrichtlijn Water (KRW) in 2027?

Antwoord

De waterkwaliteit wordt vooral beïnvloed door de totale hoeveelheid meststoffen die op het land wordt gebracht, ook in relatie tot specifieke omstandigheden zoals gewas en grondsoort, en minder door het soort meststof. Zoals aangegeven in antwoord op vraag 2 heeft een toename van het gebruik van stikstof kunstmest in plaats van dierlijke mest daarom naar verwachting weinig effect op het behalen van de doelen van de Kaderrichtlijn Water in 2027.

4

Het wegvallen van de derogatie leidt tot minder mest per hectare, maar niet noodzakelijk tot minder mest. Kunt u aangeven op welke wijze deze overtollige mest wordt verwerkt en welke stoffen komen hierbij vrij?

Antwoord

De derogatiebeschikking 2022–2025 bepaalt dat de derogatie voor bedrijven met een derogatievergunning stapsgewijs afgebouwd wordt. Dit betekent dat de stikstofgebruiksnorm voor dierlijke mest stapsgewijs wordt verlaagd voor derogatiebedrijven en dat deze bedrijven minder dierlijke mest per hectare kunnen toepassen. Dit betekent dat meer melkveebedrijven deze mest niet meer kunnen plaatsen binnen de gebruikruimte op het eigen bedrijf en meer mest afzetten en laten gebruiken buiten het bedrijf.

De mest en de nutriënten die van het bedrijf afgaan, worden gebruikt door andere landbouwers in de nabije omgeving, in verder gelegen akkerbouwgebieden in Nederland of in andere landen. Melkveemest wordt voor het overgrote deel toegepast in de Nederlandse landbouw. Voor de export en de bedrijven, die mest exporteren gelden Europese regels waarop nauwgezet wordt toegezien door de NVWA. Voor de export van mest buiten Nederland geldt de algemene regel dat deze moet worden gehygiëniseerd, waarbij over het algemeen de mest wordt gescheiden in een dunne en een dikke fractie. De dikke fractie wordt voorafgaand aan export als voorgeschreven verhit voor een bepaalde periode. De dunne fractie wordt dan in Nederland afgezet. Bij uitzondering kan door middel van gezondheidscertificaten met toestemming van het importerende land niet gehygiëniseerde mest worden geëxporteerd.

De mestexport dit jaar is gestegen. De omvang zal naar verwachting vergelijkbaar zijn met die in 2018, mede omdat de mestproductie is afgenomen. Bij mestverwerking kunnen er emissies ontstaan zoals ammoniak en geur. Mestverwerkingsinstallaties moeten beschikken over de vereiste vergunningen waarin regels worden gesteld aan deze emissies.

5

Op basis van nieuwe wetenschappelijke inzichten zijn er nieuwe kritische depositiewaarden (KDW's) vastgesteld die voor veel gebieden flink lager liggen dan voorheen (was 33% nu 55%). Kunt u aangeven welke gevolgen dit heeft voor de te behalen doelen in 2030 en 2035 en welke stappen worden ondernomen om deze doelen toch op tijd te halen?

Antwoord

Voortschrijdend wetenschappelijk inzicht heeft laten zien dat een aantal stikstofgevoelige habitattypen nog gevoeliger is voor stikstof dan eerder gedacht. Dit heeft er mede toe geleid dat de benodigde inspanningen om te voldoen aan de huidige wettelijke doelstellingen in Omgevingswet groter zijn geworden. Het is ook de belangrijkste reden dat ik een wetswijziging in voorbereiding heb. De doelen in de wet zijn nu volatiel en daarmee is het onmogelijk om hier passend meerjarig beleid op te voeren. Inzet van kabinet is erop gericht om emissiereductie te realiseren dooreen combinatie van landelijke maatregelen, bedrijfsspecifieke emissiedoelen en een gebiedsgericht aanpak. In de brief aan de Tweede Kamer van 25 april 2025⁵ heeft het kabinet een pakket met maatregelen aangekondigd dat onder meer bestaat uit doelsturing, vrijwillige beëindiging, extensivering en een gebiedsgericht maatwerk in gebieden waar de nood het hoogst is. Daarbij is de inzet van het kabinet om een omslag te maken van depositie- naar emissiesturing. Dit betekent onder meer dat op KDW gebaseerde wettelijke doelstellingen zullen worden vervangen door emissiedoelstellingen die in 2035 dienen te zijn gerealiseerd en dat er afrekenbare emissienormen op bedrijfsniveau zullen worden ingevoerd. In de MCEN wordt dit pakket verder uitgewerkt.

6

De binnenvaart heeft een specifiek doel van 35 procent emissiereductie voor stikstofoxiden in 2035 ten opzichte 2015. Kunt u aangeven waarom het onwaarschijnlijk is dat dit doel wordt gehaald, wat zijn de gevolgen hiervan en welke stappen worden ondernomen om dit doel wel te halen?

Antwoord

Het reductiedoel voor de binnenvaart binnen het Schone Lucht Akkoord (SLA) betreft een streefdoel. Het gevolg van het niet halen van de doelen is dat de stikstofoxide-uitstoot van de binnenvaart hoger blijft en minder snel afneemt, waardoor nog bezien moet worden of voor het halen van de algehele SLA-doelen andere sectoren meer reducties moeten realiseren.

Vanwege de bijdrage van de binnenvaart aan de uitstoot van broeikasgassen zijn verschillende financieringsprogramma's aangekondigd om de opschaling van hernieuwbare aandrijflijnen (o.a. elektrisch en waterstof) de komende jaren mogelijk te maken⁶. De verwachting is dat dit ook een positief effect heeft op NO_x-emissies. Of het doel van 35 procent emissiereductie van NO_x daarmee wel behaald wordt, is nog niet doorgerekend. De verwachting is dat dit duidelijker wordt in de volgende SLA-monitoringsrapportage. Deze wordt naar verwachting in het eerste kwartaal van 2026 met de Tweede Kamer gedeeld.

7

Kunt u aangeven op welke wijze het verbod op varende ontgassen in deze raming is meegenomen, hoe het staat met de handhaving van dit verbod en op hoeveel plaatsen kan de binnenvaart hun schepen legaal ontgassen?

Antwoord

Het verbod op varende ontgassen is meegenomen als vastgesteld beleid in de Emissieramingen. Dit heeft invloed op de emissies van verschillende luchtverontreinigende stoffen die in de NMVOS-categorie (niet-methaan vluchtige organische stoffen) vallen.⁷

⁵ Kamerstuk 35 334, nr. 362.

⁶ Kamerstuk 31 409, nr. 465.

⁷ Beleidsoverzicht en factsheets beleidsinstrumenten, Hamming et al., 2025, p.496 | Planbureau voor de Leefomgeving.

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is verantwoordelijk voor de handhaving van dit verbod. De ILT doet dit op basis van signalen en werkt risicogestuurd. Hierbij wordt het huidige e-nosenetwerk benut. Dit netwerk wordt in de toekomst verder uitgebreid. Aanvullend op het bestaande netwerk zet de ILT mobiele installaties met drones in om ook risicogestuurd te handhaven en zichtbaar te zijn. Daarnaast houdt ILT administratief toezicht op de losverklaring en vindt er handhaving aan boord plaats.

Op dit moment biedt afvalverwerker ATM in Moerdijk een ontgassingsinstallatie aan waar vier schepen tegelijkertijd ontgast kunnen worden. In Amsterdam is bij een brandstofterminal een vaste installatie beschikbaar voor het ontgassen, maar hier is op dit moment nog onvoldoende vraag naar. Bij het bedrijf Rubis Terminal B.V. in Rotterdam Botlek is een ontgassingsinstallatie aanwezig met beperkte beschikbaarheid voor schepen van derden.

8

De uitstoot in de landbouw daalt tussen 2022 en 2030 door het vervallen van derogatie onder de nitraatrichtlijn, door beëindigingsregelingen voor veehouderijen en door meer en effectievere emissiearme stallen. Kunt u een overzicht aanleveren van de effecten per maatregel?

Antwoord

Er wordt door het PBL een daling van 20 kiloton ammoniakemissie verwacht in 2030 ten opzichte van 2022. Dit is onderverdeeld in de afbouw van de derogatie (9 kiloton), bedrijfsbeëindiging (5 kiloton) en meer en effectievere emissiearme stallen door nationaal en provinciaal bronbeleid (6 kiloton), zoals ook wordt toegelicht op pagina 82 en 83 van het rapport. Overigens zet dit kabinet, zoals bekend, in op het verkrijgen van een nieuwe derogatie.

9

Welke emissiearme stallen worden hier bedoeld en in hoeverre zijn deze effectiever?

Antwoord

In het rapport geeft PBL het effect van stalmaatregelen als verklaring voor de dalende ammoniakemissies door de landbouw. PBL maakt daarbij een onderscheid tussen varkens- en pluimveestallen enerzijds en rundveestallen anderzijds. PBL geeft daarbij aan dat er geen netto-effect is ingeschat van de stalmaatregelen bij rundveebedrijven; het licht positieve effect van meer emissiearme stallen in de melkveehouderij wordt tenietgedaan doordat hierdoor geen melkkoeien meer gehouden worden in zogeheten grupstallen (met relatief lage emissies).

10

Kunt u aangeven of het klopt dat, na de decemberuitspraak van de Raad van State, bij beëindiging alle stikstofrechten worden ingezet voor natuur en dus niet kunnen worden gebruikt via intern of extern salderen?

Antwoord

De landelijke beëindigingsmaatregelen voor het verstrekken van subsidie voor het sluiten van veehouderijen (Lbv en Lbv+) hebben als doel het realiseren van stikstofreductie op Natura 2000-gebieden. Van de stikstofruimte die met deze regelingen vrijkomt zal eerst bekeken worden of deze op gebiedsniveau nodig is om verslechtering van Natura 2000-gebieden te voorkomen of om perspectief te houden op herstel van deze gebieden. Daarna zal de stikstofruimte zoveel mogelijk worden ingezet voor het legaliseren van PAS-melders en andere projecten van nationaal belang.

11

Kunt u aangeven welke mogelijkheden er, naar aanleiding van de decemberuitspraak van de Raad van State, zijn om vergunningen te verlenen aan de bouw van effectievere emissiearme stallen?

Antwoord

Als een ondernemer een emissiearm stalsysteem wil bouwen, dan zal hij aan de hand van een passende beoordeling in kaart moeten brengen dat het gehele project (na de wijziging) geen significant negatieve effecten heeft op een nabijgelegen Natura 2000-gebied. Hij is daarbij gehouden aan de additionaliteitsvereiste, dat wil zeggen dat hij aan zal moeten tonen dat de mitigerende stikstofreducerende maatregel niet ten goede hoeft te komen aan de natuur en dus niet ingezet kan worden in de passende beoordeling. Deze uitspraak heeft tot gevolg dat het erg ingewikkeld is geworden om vergunningen voor een Natura 2000-activiteit te kunnen verlenen.

12

Door de druk op de mestmarkt zullen veehouders mogelijk (tijdelijk) minder dieren gaan houden. Behouden deze veehouders hun dierenrechten, fosfaatrechten, stikstofrechten en milieuvergunning en wat betekent dit voor PAS-melders?

Antwoord

De druk op de mestmarkt ten gevolge van de derogatiebeschikking 2022–2025 is hoog en hierdoor zijn de mestafzetkosten hoog (zie hierover onder ander de Kamerbrief van 13 september jl. over mijn aanpak mestmarkt⁸). Echter, dit hoeft niet te leiden tot minder dieren, aangezien boeren ervoor kunnen kiezen de mest voor hogere prijzen af te zetten. Kleine fluctuaties in aantallen dieren zijn gebruikelijk in deze sectoren en hebben geen effect op dier- en fosfaatrechten van het bedrijf en naar verwachting ook geen effect op de milieuvergunning.

13

Kunt u aangeven welk effect het toelaten van RENURE, naast een toename van 1 à 2 kiloton ammoniak, heeft als het gaat om het verminderde gebruik van kunstmest?

Antwoord

Het Nederlands Centrum voor Mestverwaarding (NCM) heeft de potentie om kunstmest te vervangen becijferd. In 2022 werd op landbouwgrond 194 miljoen kilo stikstof via kunstmest bemest. Met een productie van 404 miljoen kilo stikstof in dierlijke mest waarvan 347 miljoen kilo op het land werd gebruikt, was er in theorie 58 miljoen kilo stikstof in dierlijke mest beschikbaar om in Renure-meststoffen om te zetten. Met de verdere afbouw van de derogatie is de hoeveelheid stikstof die hiervoor beschikbaar is verder toegenomen. In 2022 werd ongeveer 2,5 miljoen kilo stikstof in deze meststoffen verwerkt. De daadwerkelijke potentie is ook afhankelijk van investeringen en de verlening van vergunningen voor de productie. Ook zal het afhangen van hoeveel RENURE er uiteindelijk boven de gebruiksnorm voor dierlijke mest mag worden gebruikt.

Wat betreft de ammoniakemissies in verband met de aanwending van RENURE en verwerkte mestproducten die ontstaan bij de productie van RENURE, is het van belang om de emissies zoveel mogelijk te beperken. In het Commissievoorstel voor RENURE-meststoffen wordt de voorwaarde gesteld dat emissies bij aanwending zoveel mogelijk worden beperkt.

⁸ Kamerstuk 33 037, nr. 559.

14

De voorstellen voor bedrijfsspecifieke emissiedoelen op basis van een afrekenbare stoffenbalans, een nieuw stelsel voor beoordeling van emissiearme stallen, de brede beëindigingsregeling voor de veehouderij en investeringen in innovaties, zijn bij deze raming niet meegenomen. Kunt u aangeven wanneer de raming over deze voorstellen te verwachten zijn?

Antwoord

De genoemde maatregelen vallen grotendeels onder het startpakket in het kader van de MCEN, dan wel de uitwerkingsrichtingen voor het vervolgpakket. Voor de zomer is er een analyse van dit pakket voorzien van de kennispartijen, die zal worden betrokken bij de nadere besluitvorming daarover in augustus. Na die besluitvorming zullen de genoemde maatregelen landen in de reguliere cyclus van monitoring en evaluatie.

15

De NEC-doelen zijn bedoeld om een bijdrage te leveren aan het verminderen van de effecten van luchtverontreiniging op de menselijke gezondheid en het milieu. De NEC-doelen zijn echter niet afgestemd op het voldoen aan de natuurverplichtingen die voortvloeien uit Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en zijn ook niet afgestemd op het overal behalen van de Europese luchtkwaliteitsnormen. Kunt u aangeven welke gevolgen dit heeft voor de gestelde doelen en op welke wijze er gezorgd gaat worden dat deze doelen worden afgestemd op de natuurverplichtingen en de luchtkwaliteitsnormen?

Antwoord

De NEC-richtlijn geldt voor alle EU-lidstaten met als doel de emissies van luchtverontreinigende stoffen op hun grondgebied te verminderen. Omdat luchtverontreiniging zich niet aan grenzen houdt, zorgen de acties van de lidstaten in dit kader voor een vermindering van luchtverontreiniging in Europa.

Deze reductie draagt daarom in algemene zin bij aan de doelen van de luchtkwaliteitsrichtlijn en de VHR, maar garandeert niet dat deze overal lokaal gehaald worden.

In reactie op de consultatie van de NEC-richtlijn heeft Nederland meegegeven aan de Europese Commissie dat bij een herziening van de NEC-richtlijn ook moet worden gekeken naar de samenhang met andere Europese richtlijnen, zoals de VHR en de Luchtkwaliteitsrichtlijn, met name op het gebied van monitoring. Hier zou voornamelijk vanuit het oogpunt van vermindering van de administratieve lasten naar gekeken moeten worden.

16

De luchtvaart stootte met 3,4 kiloton relatief weinig uit. Kunt u aangeven welke gevolgen de decemberuitspraak van de Raad van State door de terugwerkende kracht van deze uitspraak, heeft op het aankopen van stikstofruimte door het uitkopen van veehouders door de luchtvaartsector?

Antwoord

Met de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 18 december 2024 is «intern salderen» met terugwerkende kracht (weer) vergunningplichtig.⁹ Tevens is het toetsingskader voor extern (en intern) salderen aangescherpt. Deze uitspraak heeft geen

⁹ Rechtspraak over intern salderen wijzigd - Raad van State.

directe gevolgen voor de overeenkomsten die Schiphol heeft gesloten met veehouders over het geheel of gedeeltelijk beëindigen van hun activiteiten. De stikstofruimte die dit oplevert, heeft Schiphol ingezet om de mogelijke negatieve gevolgen van de exploitatie van de luchthaven te mitigeren met behulp van «extern salderen».

Op 4 juni 2025 heeft de Rechtbank Den Haag uitspraak gedaan in de beroepen van Coöperatie Mobilisation for the Environment (MOB) en anderen tegen de natuurvergunning voor de exploitatie van Luchthaven Schiphol. Die natuurvergunning is op 26 september 2023 door (toenmalige) Minister voor Natuur & Stikstof, aan Royal Schiphol Group N.V. verleend. De rechtbank heeft de natuurvergunning vernietigd omdat onvoldoende is gemotiveerd dat aan het additionaliteitsvereiste wordt voldaan. Dat houdt in dat moet worden aangetoond dat de stikstofruimte waarmee is gesaldeerd niet reeds nodig is voor natuurherstel. Deze uitspraak betekent dat de Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) een nieuw besluit op de vergunning-aanvraag moet nemen en daarbij de overwegingen van de rechtbank in acht zal moeten nemen. De Staatssecretaris van LVVN heeft de Tweede Kamer hierover op 4 juni jl. per brief geïnformeerd¹⁰.

17

De uitstoot door mobiliteit in 2022 wordt gedomineerd door de zeescheepvaart. Het aandeel van de scheepvaart in de uitstoot van mobiliteit is toegenomen van 30 procent in 2000 naar 49 procent in 2022. Kunt u aangeven op welke wijze de zeescheepvaart wordt meegenomen in deze raming en welke stappen worden ondernomen om de uitstoot van de zeescheepvaart te verminderen?

Antwoord

Uit het rapport Emissieramingen luchtverontreinigende stoffen 2025 van het Planbureau van de Leefomgeving volgt inderdaad dat zeescheepvaart in 2022 een aandeel had van 49% in de totale NO_x-emissies door de sector mobiliteit op Nederlands grondgebied. Ongeveer 75% van deze NO_x-emissies door zeeschepen in 2022 vond plaats op het Nederlands Continentaal Plat (NCP). Dit omvat ook internationale zeescheepvaart die geen Nederlandse havens aandoet. Het gaat hierbij de facto om buitenlandse emissie en de mogelijke sturing vanuit nationaal beleid is hierop zeer beperkt.

De absolute emissies voor zeevaart zijn in deze periode wel afgenomen maar doordat de NO_x-emissies, en dan met name bij wegverkeer en mobiele werktuigen, sterker zijn gedaald dan de emissies vanuit zeevaart is het aandeel zeevaart in de sector mobiliteit toegenomen.

De komende jaren zullen de NO_x-emissies door zeescheepvaart naar verwachting sneller dalen. Uit de PBL-raming volgt dat met vastgesteld en voorgenomen beleid de NO_x-emissies door zeeschepen tussen 2022 en 2030 dalen met 22%, en tussen 2022 en 2035 met 33%.

Deze emissiedaling is met name het gevolg van de toename van het aantal schepen dat is uitgerust met een SCR-katalysator om aan de Tier-III emissienormen van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) te kunnen voldoen. Deze schepen moeten op de Noordzee voldoen aan strengere emissiewetgeving voor stikstofoxiden¹¹. Nederland spant zich binnen de IMO in om zo snel mogelijk betere regelgeving op het gebied

¹⁰ Kamerbrief uitspraak natuurvergunning Schiphol | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl.

¹¹ Vanaf 2021 geldt op de Noordzee een zogeheten emissie-controlegebied voor stikstofoxiden oftewel Nitrogen Emission Control Area (kortweg NECA). Binnen dit gebied moeten nieuwe schepen, die vanaf 2021 varen, voldoen aan de Tier III-emissienormen voor NO_x».

van NO_x-emissiebeheersing te realiseren. Nederland heeft samen internationale partners in IMO-voorstellen gedaan om te komen tot verplichte emissieregistratie aan boord van schepen en emissielimieten die beter handhaafbaar zijn. We beschouwen dit passend bij de relatief grote impact die NO_x-emissies vanuit de scheepvaart hebben op Nederland¹². Verder neemt het gebruik van walstroom in de zeevaart tot 2030 naar verwachting snel toe. Door Europese regelgeving is het vanaf 2030 verplicht om walstroomvoorzieningen aan te bieden in de grotere zeehavens en is het gebruik daarvan verplicht voor containerschepen en passagiersschepen. De uitrol van walstroomvoorzieningen wordt in Nederland gestimuleerd via een subsidieregeling.

Ten slotte hecht ik eraan om te noemen dat uit de monitoring van de deposities door RIVM volgt dat zeescheepvaart in 2022 gemiddeld 2% bijdroeg aan de totale deposities op Natura 2000-gebieden¹³. De reden daarvoor is dat, in vergelijking met andere emissiebronnen, de meeste emissies van zeeschepen op relatief grote afstand van Natura 2000-gebieden plaatsvinden.

¹² Kamerstuk 31 409, nr. 457.

¹³ Dataset bij monitor stikstofdepositie in Natura 2000 gebieden | RIVM.