

Grenseffectenrapportage 2022

Dossier 7: De grensoverschrijdende effecten van het Nederlandse stikstofbeleid (studentendossier)



Universiteit Maastricht

Grenseffectenrapportage 2022

Dossier 7: De grensoverschrijdende effecten van het Nederlandse stikstofbeleid
(studentendossier)

Gabor Gyenes

Eleni Kamari

Puck Slaats

Kishan Mohansingh

Valentin Rajon Bernard

Het *Institute for Transnational and Euregional cross border cooperation and Mobility / ITEM* is de spil van wetenschappelijk onderzoek, advisering, kennisuitwisseling en trainingsactiviteiten omtrent grensoverschrijdende samenwerking en mobiliteit.

ITEM is een initiatief van Universiteit Maastricht (UM), het Nederlands Expertise en Innovatiecentrum Maatschappelijke Effecten Demografische krimp (NEIMED), Zuyd Hogeschool, de Gemeente Maastricht, de Euregio Maas-Rijn (EMR) en de Provincie Limburg (NL).



Gemeente Maastricht



Maastricht University



Zuyd
Hogeschool **ZU**
YD

provincie limburg
gesubsidieerd door de Provincie Limburg



Inhoud

Lijst van afkortingen	3
Inleiding	4
1. Wetgeving	9
1.1 Wetgeving van de Europese Unie	9
1.1.1 Nitratenrichtlijn (Richtlijn 91/676 van de Raad)	9
1.1.2 Artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).....	9
1.1.3 De Habitatrictlijn (Richtlijn 92/43/EEG van de Raad) en de Vogelrichtlijn (Richtlijn 2009/147/EG).....	9
1.1.4 Inbreukprocedures	10
1.2 Nederlands beleid	12
1.2.1 De Wet Stikstofreductie en Natuurverbetering	12
1.2.2 Het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering.....	13
2. Geografische en sectorale kaders	13
3. De onderzoeksthema's, beginselen, benchmarks en indicatoren van het dossier	17
4. Standpunt van de Euregionale belanghebbenden	19
4.1 Nederland	20
4.1.1 Europese integratie	20
4.1.2 Duurzame en sociaal-economische ontwikkeling	22
4.1.3 Euregionale cohesie	25
4.2 Wallonië	26
4.2.1 Criteria voor Europese integratie	26
4.2.2 Duurzame ontwikkeling/sociaal-economische ontwikkeling.....	27
4.2.3 Euregionale cohesie	29
4.2.4 Discussie	29
4.3 Vlaanderen	30
4.3.1 Europese integratie	31
4.3.2 Duurzame ontwikkeling/sociaal-economische ontwikkeling.....	32
4.3.3 Euregionale cohesie	34
4.3.4 Discussie	35
4.4 Euregio Maas-Rijn	36
4.4.1 Europese integratie	36

4.4.2 Duurzame ontwikkeling/Sociaaleconomische ontwikkeling.....	36
4.4.3 Euregionale cohesie	36
4.5 Duitsland - Nordrhein-Westfalen	37
4.5.1 Europese integratie	37
4.5.2 Duurzame ontwikkeling/Sociaal-economische ontwikkeling.....	37
4.5.3 Euregionale cohesie	38
5. Discussie	41
5.1 Beperkingen	41
6. Conclusie	44
7. Beleidsaanbevelingen	45
Bijlagen	47
Bijlage I: Overzicht van de gesprekspartners	47

Lijst van afkortingen

BE	België
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CRA-W	Centre Wallon de Recherche en Agronomie (Waals onderzoekscentrum voor landbouw)
DE	Duitsland
EMA	Europees Milieuagentschap
EU	Europese Unie
FWA	Federation Wallonne de l'agriculture (Waalse landbouwfederatie)
GIS	Geografisch Informatie Systeem
BBP	Bruto Binnenlands Product
ILVO	Instituut voor Landbouw-Visserij - En Voedingsonderzoek
KDW	Kritische depositiewaarden
LLTB	Limburgse and-en Tuinbouwbond
N2	Stikstof
NEC	Nationale emissieplafonds
NH3	Ammoniak
NL	Nederland
NOx	Stikstofoxiden
NRW	Noordrijn-Westfalen
PAS	Programma Aanpak Stikstof
PGDA	Plan de gestion durable de l'azote (programma voor duurzaam stikstofbeheer)
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
SBZ	Speciale beschermingszones
SCI	Gebieden van communautair belang
SPW	Service Public de Wallonie (Waalse overheidsdienst)
SPZ-H	Speciale beschermingszones
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de EU
PM2.5	Stofdeeltje 2.5
UMB	Umwelt Bundesamt (Duits Federaal Milieuagentschap)
VMM	Vlaamse Milieumaatschappij

Inleiding

In 2020 exporteerde Nederland voor 95,6 miljard euro aan landbouwproducten. Daarmee is het land veruit de grootste exporteur van de Europese Unie (EU) en de op één na grootste ter wereld.¹ De landbouwsector was daarnaast goed voor ruim 40 miljard euro binnen de Nederlandse economie in 2020,² biedt werk aan ongeveer 30 duizend werknemers³ en vertegenwoordigt ongeveer 7% van het Nederlandse bruto binnenlands product (bbp).⁴ Zo'n grote landbouwproductie is echter onmogelijk zonder milieuproblemen te veroorzaken.

Milieuproblemen zijn een uitdaging omdat zij zich doorgaans niet houden aan onze sociaal geconstrueerde grenzen en dus ofwel botsen met, ofwel uitstijgen boven, nationaal beleid ter bestrijding van deze problemen. Deze uitdagingen worden vaak nog verergerd door de politieke, culturele of economische belangenconflicten tussen verschillende landen. Om deze problemen het hoofd te bieden is grensoverschrijdend beleid dan ook noodzakelijk.

De EU is halverwege de jaren negentig begonnen met het aanpakken van milieukwesties dankzij de bewustwording die door actoren vanuit het maatschappelijk middenveld is gecreëerd rondom het Kyoto-protocol in 1997. Deze baanbrekende overeenkomst verplicht de geïndustrialiseerde landen om hun broeikasgassen te verminderen. Door zich vast te leggen op een bindende overeenkomst heeft de EU haar voorbeeldfunctie versterkt. De Vogelrichtlijn, de Nitraatrichtlijn en de Habitatrichtlijn, die respectievelijk in 1979, 1991 en 1992 werden aangenomen,⁵ versterkten het engagement van de EU om de biodiversiteit te beschermen en de gevolgen van de klimaatverandering aan te pakken. Deze richtlijnen worden echter nog steeds regelmatig geschonden. Te midden van de verschillende sectoren waarin milieurichtlijnen worden overtreden, springt de landbouw eruit als de grootste uitstoter van ammoniak (NH₃).

Ammoniak en stikstofoxiden (NO_x) zijn verbindingen die gedeeltelijk uit stikstof bestaan. Stikstof (N₂) maakt in zijn zuivere elementaire vorm meer dan 78% van de atmosfeer uit. Hoewel NO_x een belangrijke voedingsstof is voor de groei van planten en essentieel voor de vorming van eiwitten, is⁶ deze in te grote hoeveelheden schadelijk voor het milieu en onze gezondheid. Verschillende sectoren stoten stikstof uit, waaronder de bouw, huishoudens, de energiesector (een vorm van NO_x) en de landbouw (NH₃, in de vorm van meststoffen). NO_x-emissies zijn doorgaans afkomstig van de verbranding van fossiele brandstoffen in het verkeer, de kunstmestproductie, elektriciteitscentrales, de industrie en huishoudens. NH₃ is meestal afkomstig van de veehouderij (voornamelijk door veeteelt

¹ CBS, 'Agricultural exports staying rooted' (2021), <https://www.cbs.nl/en-gb/news/2021/03/agricultural-exports-staying-rooted>.

² Ibid.

³ CBS, 'Nearly 30 thousand contract workers in agriculture' (2020), <https://www.cbs.nl/en-gb/news/2020/15/nearly-30-thousand-contract-workers-in-agriculture>.

⁴ J. Schneider e.a., Are agri-food workers only exploited in Southern Europe? Case studies on migrant labour in Germany, the Netherlands, and Sweden, Open Society European Policy Institute.

⁵ Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand [2010] PB L 20/7; Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bestrijding van waterverontreiniging door uit de landbouw afkomstige nitraten [1991] PB L 375/1; Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna [1992] PB L 206/7.

⁶ MS. Reijneker en JW. Bol, 'Nitrogen', *Wageningen University & Research*, <https://www.wur.nl/en/Dossiers/file/Nitrogen.htm>.

en kunstmest), en in mindere mate van sectoren als de bouw, het verkeer en de industrie. NO_x en NH₃ hebben beide gevolgen voor de lucht-, bodem- en waterkwaliteit.⁷ Deze ontwikkelingen tasten het ecosysteem en de volksgezondheid aan. Een verhoogde stikstofemissie heeft diverse gevolgen: ze heeft een negatief effect op de plantengroei, kan leiden tot eutrofiëring van bodem en water en verzuring, ze draagt bij tot zuurdepositie en vermindert de biodiversiteit.⁸ Een verhoogde ammoniakconcentratie leidt tot schade aan planten en kan ziekten of schimmelinfecties veroorzaken.⁹

Het stikstofoverschot is al vele jaren een groot probleem in de Europese landen. Dankzij actieplannen van het Europees Milieuagentschap (EEA) is de uitstoot van NO_x met 44% teruggebracht tussen 1990 en 2011. Tegelijkertijd is een schatting gemaakt van de uitstootvermindering per sector. Technologische innovaties in het wegvervoer hebben in de loop der jaren geleid tot de grootste en meest constante daling van de uitstoot: sinds 1990 is de uitstoot van stikstofoxide in deze sector met 48% gedaald. Deze daling voorspelde niet de verandering in de concentratie van NO₂ in stedelijke gebieden, aangezien de emissie de daling niet heeft gevolgd. Ook binnen de sector energieproductie kan een aanzienlijke daling in NO_x-emissies worden vastgesteld. De landbouwgerelateerde emissies zijn met 19% gedaald.¹⁰

De vermindering van stikstofdepositie vraagt om een omvattende oplossing met betrokkenheid van alle sectoren. Er zijn verschillende manieren om de emissies terug te brengen en met het voortschrijden van de technologie komen nieuwe methoden beschikbaar. De uitstoot van stikstofoxiden en ammoniak - in de vervoersector - kan worden beperkt met behulp van nieuwe, milieuvriendelijkere technologie en door de import te beperken. In de landbouwsector zijn er verschillende oplossingen mogelijk om de stikstofemissies te beperken, waaronder verkleining van de veestapel, productie van meststoffen op basis van stikstof, mestverwerking, vermindering van de ammoniakuitstoot uit mest (door verlaging van het eiwitgehalte in het voer), verwerking van afvalwater en efficiënte luchtfiltering in mest- en afvalwaterverwerkingsgebieden.¹¹

Natuurlijke leefomgevingen, met name de Natura 2000-gebieden, worden bedreigd door de exorbitante stikstofdepositie. Natura 2000-gebieden zijn natuurgebieden die door de EU-Vogelrichtlijn (2009/147/EG) en de Habitatrichtlijn (92/43/EEG) zijn aangewezen om de Europese biodiversiteit te beschermen en herstellen.¹² Het gaat er met name om bedreigde soorten en soorten leefomgevingen

⁷ Ibid.; W. de Vries, 'Impacts of nitrogen emissions on ecosystems and human health: A mini review', *ELSEVIER* (2021); Europees Milieuagentschap, 'Nitrogen oxides (NO_x) emissions', <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/eea-32-nitrogen-oxides-nox-emissions-1/assessment.2010-08-19.0140149032-3>.

⁸ W. de Vries, *ELSEVIER* (2021); MS. Reijneker en JW. Bol, 'Nitrogen', *Wageningen University & Research*, <https://www.wur.nl/en/Dossiers/file/Nitrogen.htm>.

⁹ W. de Vries, *ELSEVIER* (2021).

¹⁰ Europees Milieuagentschap, 'Nitrogen oxides (NO_x) emissions', <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/eea-32-nitrogen-oxides-nox-emissions-1/assessment.2010-08-19.0140149032-3>.

¹¹ MS. Reijneker en JW. Bol, 'Nitrogen', *Wageningen University & Research*, <https://www.wur.nl/en/Dossiers/file/Nitrogen.htm>; T. Roth et al., 'Nitrogen deposition in negatively related to species richness and species composition of vascular plants and bryophytes in Swiss mountain grassland' *ELSEVIER* (2013); P. Geerdink, 'Investing in technology stimulates reduction of nitrogen emissions in agriculture', *Wageningen University & Research* (2021), <https://www.wur.nl/en/Research-Results/Research-Institutes/food-biobased-research/show-fbr/Investing-in-technology-stimulates-reduction-of-nitrogen-emissions-in-agriculture.htm>.

¹² Europees Milieuagentschap, 'State of nature in the EU', <https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-nature-in-the-eu-2020>; E. Koekkoek, 'Stikstofuitstoot Nederland: hoe zit het?', *KVK* (2022), <https://www.kvk.nl/advies-en-informatie/innovatie/duurzaam-ondernemen-oud/stikstofuitstoot-nederland-hoe-zit-het/>.

te behouden. Er bestaan twee classificaties binnen de Natura 2000-gebieden: gebieden van communautair belang (*Sites of Community Importance – SCI*), bedoeld voor bedreigde leefomgevingen, en speciale beschermingszones (*Special Protection Areas – SPA*), ingesteld ter bescherming van bedreigde vogelsoorten. In de hele EU zijn ongeveer 27000 gebieden aangewezen als Natura 2000-gebied, waarvan 161 in Nederland. Figuur 1 toont de Natura 2000-gebieden in de Euregio Maas-Rijn. De selectie van deze gebieden vindt uitsluitend plaats door de milieuagentschappen van de respectieve lidstaten. Dat betekent dat er tot op heden geen grensoverschrijdende Natura 2000-gebieden zijn ingesteld. Wel zijn er voorbeelden van grensoverschrijdende samenwerking, bijvoorbeeld in het Zwin – een gebied tussen Vlaanderen en Nederland – en binnen de *Groen Blauwe Rijn Alliantie* tussen Duitsland en Nederland.

De Natura 2000-gebieden in Nederland kennen als geheel al jaren een stikstofoverschot. Vanwege de hoge concentraties NH₃ in de bodem worden 80 gebieden door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) nauwlettend in de gaten gehouden. Op basis van beide richtlijnen moet de stikstofdepositie in 50% van de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden lager liggen dan de maximale concentratie die de bodem aankan. De maatstaf hiervoor staat bekend als de kritische depositiewaarde (*KDW*).¹³ Deze is vastgesteld als onderdeel van de regeling Stikstofreductie en Natuurverbetering om ervoor te zorgen dat de stikstofuitstoot de komende jaren afneemt.¹⁴ De wetgeving houdt een straal van 25 kilometer aan waarbinnen de KDW van stikstof (NO_x of NH₃) wordt gemeten. Voor deze straal is gekozen omdat dit de maximale afstand is waarop stikstofemissies impact kunnen hebben op Natura 2000-gebieden. Ter ondersteuning van de boeren heeft de Nederlandse regering 473 miljoen euro beschikbaar gesteld voor de uitkoop van veehouderijen.¹⁵

In 2019 heeft de Raad van State geoordeeld dat de overheid steviger moet optreden bij het terugdringen van de stikstofuitstoot.¹⁶ Sindsdien zijn verschillende aanvullende maatregelen ingevoerd – waaronder een verlaging van de maximumsnelheid op snelwegen – dan wel nader uitgewerkt – bijvoorbeeld de subsidieregelingen voor stalaanpassingen.¹⁷ In het regeerakkoord van 2021 heeft het kabinet nieuwe plannen afgekondigd waarmee de binnenlandse stikstofuitstoot niet in 2035 maar reeds in 2030 moet zijn gehalveerd. Voor dit Nationaal Programma Landelijk Gebied heeft het kabinet een pakket van 25 miljard euro uitgetrokken.¹⁸ Per regio worden de stikstofdoelstellingen vastgesteld, die uiterlijk in juli 2023 juridisch bindend worden voor de provincies.¹⁹ De Nederlandse minister voor Natuur en Stikstof, Christianne van der Wal, gaf verschillende voorbeelden van maatregelen die de Nederlandse overheid kan treffen, waaronder het stimuleren van verduurzaming van boerenbedrijven of uitkoop door de overheid tot en met het mogelijk onteigenen van

¹³ E. Koekkoek, 'Stikstofuitstoot Nederland: hoe zit het?', KVK (2022), <https://www.kvk.nl/advies-en-informatie/innovatie/duurzaam-ondernemen-oud/stikstofuitstoot-nederland-hoe-zit-het/>.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Aanpak Stikstof, "Maatregel Gerichte Aankoop en beëindiging veehouderijen", <https://www.aanpakstikstof.nl/maatregelen/landbouw/regeling-provinciale-aankoop-veehouderijen>.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.; NRC, 'Minister Van der Wal over stikstofprobleem: "Straks kunnen we geen schoon water meer uit de kraan drinken"', 1 april 2022.

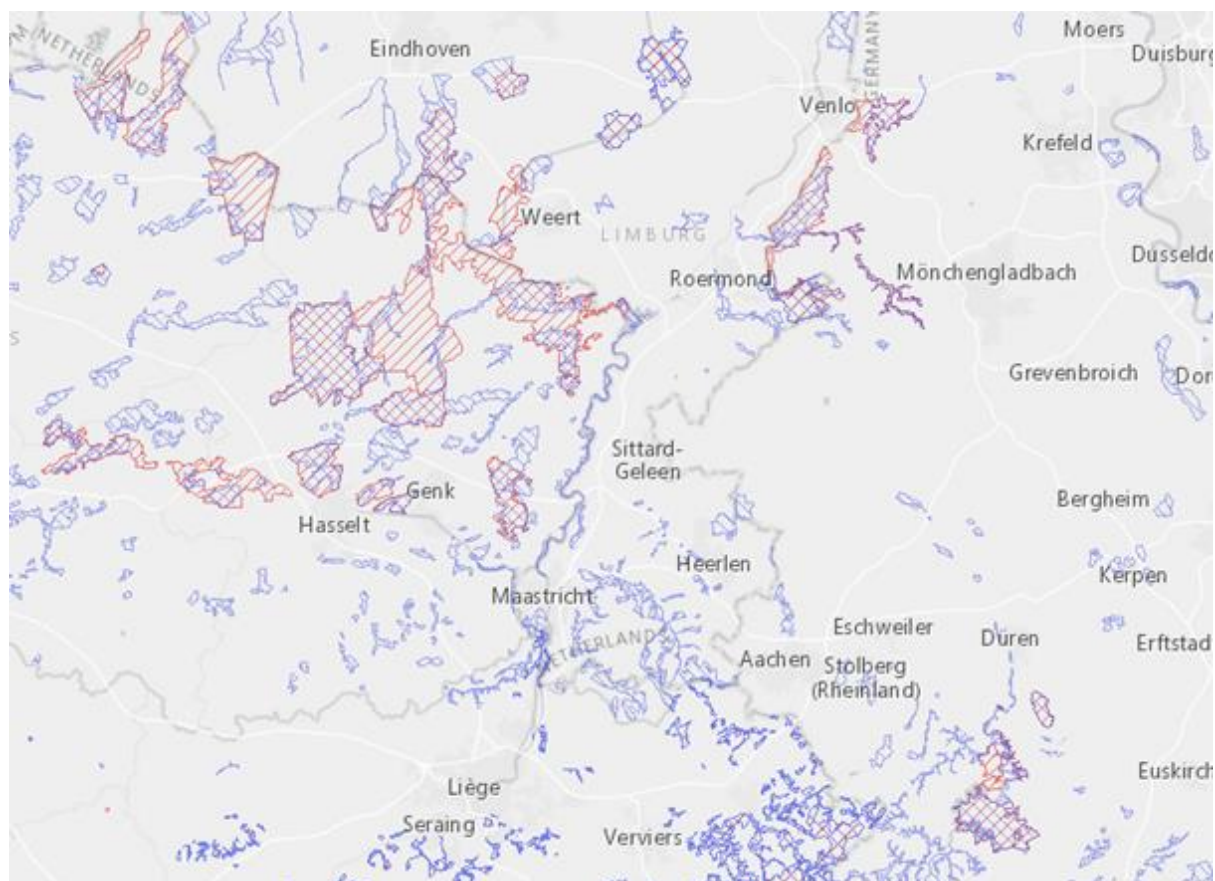
¹⁹ NRC, 'Minister Van der Wal over stikstofprobleem: "Straks kunnen we geen schoon water meer uit de kraan drinken"', 1 april 2022.

ondernemers die weigeren een van beide opties te kiezen.²⁰ Zij noemde ook binnenlandse migratie als een optie om de stikstofuitstoot in Natura 2000-gebieden te verminderen.

Als gevolg van het nieuwe Nederlandse beleid om de stikstofemissie te reduceren zullen de Nederlandse nationale en provinciale overheden (Gedeputeerde Staten) deze maatregelen binnen verschillende sectoren in hun regio gaan doorvoeren. Hoewel er reeds studies zijn verricht naar de binnenlandse gevolgen van het Nederlandse beleid, is er nog geen studie gedaan naar de gevolgen van dit beleid voor de grensregio's. Deze studie wil die leemte opvullen en levert een bijdrage aan de literatuur door in kaart te brengen wat het Nederlandse beleid betekent voor (de verbetering van) de stikstofsituatie in de Euregio Maas-Rijn. In dit dossier worden de voorlopige bevindingen besproken en worden aanbevelingen gedaan voor verder onderzoek naar de grenseffecten van het nieuwe Nederlandse stikstofbeleid.

Voorts wordt ervan uitgegaan dat, door de invoering van dit beleid in Nederland, Nederlandse boeren voor- of nadelen (bijvoorbeeld sociaaleconomisch) kunnen ondervinden ten opzichte van Duitse en Belgische boeren. Dit kan op zijn beurt leiden tot meer grensoverschrijdende migratie of de relaties en samenwerkingsverbanden tussen boeren in de Euregio beïnvloeden. Daarnaast rijst de vraag of de voorziene maatregelen daadwerkelijk zullen resulteren in lagere stikstofemissies in water, bodem en lucht of dat dit beleid slechts zorgt voor een verplaatsing van de stikstofuitstoot binnen grensgebieden.

²⁰ Ibid.



Figuur 1: SCI's en speciale beschermingszones (SPA's) in de Euregio Maas-Rijn. Ontleend aan Aerius (<https://calculator.aerius.nl/wnb/sources/>). Legenda: De blauwe gebieden zijn SCI's, de rode gebieden zijn SPA's.

1. Wetgeving

1.1 Wetgeving van de Europese Unie

1.1.1 Nitratenrichtlijn (Richtlijn 91/676 van de Raad)

Deze richtlijn is in 1991 aangenomen met het doel duurzamere landbouwpraktijken te bevorderen om te voorkomen dat nitraten de waterlopen en het grondwater verontreinigen. Het is bekend dat een te hoge stikstofconcentratie in waterlichamen eutrofiëring van zeeën en oceanen veroorzaakt, een verschijnsel dat in de Noordzee reeds is waargenomen.²¹ In de praktijk schrijft de richtlijn voor dat de bevoegde (nationale of regionale) autoriteiten de stikstofconcentraties in de wateren controleren om zones vast te stellen die bijzonder gevoelig zijn voor stikstofverontreiniging ('kwetsbare zones'). Zodra deze zones zijn vastgesteld, voeren de autoriteiten een aantal sterker beperkende maatregelen in om de stikstofverontreiniging te reduceren.

1.1.2 Artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)

Het VWEU biedt een kader voor grensoverschrijdende samenwerking. Het beoogt "de bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen". Daarnaast worden in dit artikel bepaalde doelstellingen genoemd die de Unie met haar milieubeleid wil bereiken. Artikel 192 VWEU fungeert vervolgens als rechtsgrondslag op basis waarvan de Unie, volgens de gewone wetgevingsprocedure, wetgeving kan vaststellen om de doelstellingen van artikel 191 VWEU te verwezenlijken.

1.1.3 De Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG van de Raad) en de Vogelrichtlijn (Richtlijn 2009/147/EG)

Deze richtlijnen werden respectievelijk in 1992 en 1979 aangenomen. In artikel 2 van de Habitatrichtlijn wordt het doel ervan omschreven: het in stand houden van de biodiversiteit door bescherming van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, rekening houdend met economische, sociale en culturele overwegingen. Luchtverontreiniging afkomstig van stikstof heeft directe gevolgen voor het milieu en daarmee voor de habitat van honderden levende soorten (de richtlijn noemt er meer dan 1000). Door deze kwestie op grensoverschrijdend niveau te behandelen, kan het probleem veel breder worden aangepakt. Artikel 1 van de Vogelrichtlijn bepaalt het doel van de richtlijn: de bescherming van alle van nature voorkomende vogelsoorten. Belangrijk is dat in artikel 3 van de Habitatrichtlijn de term Natura 2000 wordt geïntroduceerd. Deze heeft betrekking op een samenhangend ecologisch netwerk van speciale beschermingszones binnen de Unie en, meer specifiek, tot doel heeft zeldzame en bedreigde soorten te beschermen. Het strekt zich uit over alle EU-landen en omvat zowel het land als de zee. Zowel in de Vogelrichtlijn als in de Habitatrichtlijn

²¹ Anita Künitzer, Eutrophication in Europe's coastal waters, Europees Milieuagentschap.

worden waardevolle bedreigde soorten genoemd. Het doel van het netwerk is dan ook het voortbestaan van deze soorten te garanderen.

1.1.4 Inbreukprocedures

	Nederland:	België:	Duitsland:
Nitratenrichtlijn: (Richtlijn 91/676/EEG van de Raad). ²²	Zaak C-322/00: Vastgesteld werd dat het Koninkrijk der Nederlanden zijn verplichtingen uit hoofde van de nitraatrichtlijn niet is nagekomen.	Formele kennisgeving aan België (het Waalse Gewest). De Commissie heeft er bij België op aangedrongen de EU-nitraatrichtlijn na te leven. ²³ Zaak C-221/03: Zaak tegen België wegens het niet nemen van de nodige maatregelen voor de correcte tenuitvoerlegging van de nitraatrichtlijn. Niet-nakoming door België. ²⁴	De Europese Commissie daagt Duitsland voor het Hof van Justitie wegens nalatigheid met betrekking tot waterverontreiniging door nitraten. ²⁵ 21 juni 2018: Het Hof oordeelde dat Duitsland de EU-wetgeving heeft overtreden door de in de nitraatrichtlijn vastgestelde grenswaarden te overschrijden (wegens overmatig gebruik van mest als meststof). ²⁶ Bij een eventueel nieuw arrest van het EHJ zou Duitsland

²² Europese Commissie, 'The Nitrates Directive, Case-law relevant to the Nitrates Directive', <https://ec.europa.eu/environment/water/water-nitrates/case-law.html>.

²³ Europese Commissie, 'July infringements package: key decisions' *Inbreukbesluiten* (2020), https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EN/INF_20_1212; 'Infringement Decisions' *European Commission at work*, https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=EN&typeOfSearch=false&active_only=0&noncom=0&r_dossier=&decision_date_from=&decision_date_to=&EM=BE&DG=ENV&title=&submit=Search.

²⁴ Zaak C-221/03, *Commissie/België*, EU:C:2005:573.

²⁵ Duitsland heeft verzuimd de nitraatverontreiniging doeltreffend aan te pakken en zijn huidige wetgeving te herzien om aan de Nitraatrichtlijn te voldoen. Zie Europese Commissie, 'Water: Commission refers GERMANY to the Court of Justice of the EU over water pollution caused by nitrates' *Press Release* (2016), https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/HU/IP_16_1453; Europese Commissie, "Infringement Decisions" *Europese Commissie als wer European Commission, 'Infringement Decisions' European Commission at work*, https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=EN&typeOfSearch=false&active_only=0&noncom=0&r_dossier=&decision_date_from=&decision_date_to=&EM=DE&DG=ENV&title=&submit=Search.

²⁶ Zaak C-543/16 *Commissie/Duitsland*, EU:C:2018:481; European Anglers Alliance, 'Germany violates the Nitrates Directive - EU Court ruling' (2018), <https://www.eaa-europe.org/news/12638/germany-violates-the-nitrates-directive-eu-court-ruling.html#:~:text=Op%2021%20van%20juni,van%20mest%20als%20meststof>.

			boetes (tot wel 850.000 euro per dag) opgelegd kunnen krijgen. ²⁷
Habitatrichtlijn: (Richtlijn 92/43/EEG)	Formele aanmaning wegens niet-nakoming door Nederland van zijn verplichtingen krachtens de habitatrichtlijn met betrekking tot de bruinvis. ²⁸		De Europese Commissie heeft Duitsland voor het Hof van Justitie gedaagd omdat het zijn verplichtingen uit hoofde van de Habitatrichtlijn niet nakomt. ²⁹

Bovenstaande tabel geeft een overzicht van de inbreukprocedures met betrekking tot de nitraatrichtlijn en de habitatrichtlijn. Wat de nitraatrichtlijn betreft, lijken alle drie betrokken landen problemen te hebben met de toepassing ervan. In het geval van België wordt één specifieke regio als problematisch beschouwd: het Waalse Gewest. Dit gewest had de richtlijn gebrekkig ten uitvoer gelegd, waardoor de preventie van waterverontreiniging door nitraten te wensen overliet. Duitsland is door de Europese Commissie voor het Hof van Justitie van de Europese Unie gedaagd. Ook Duitsland heeft nagelaten strengere maatregelen te nemen om waterverontreiniging te voorkomen.

Een vergelijking tussen de inbreukprocedures naar aanleiding van de nitraatrichtlijn en die naar aanleiding van de habitatrichtlijn laat geen wezenlijk verschil zien. Zoals uit de tabel blijkt, hebben Nederland en Duitsland moeite om de habitatrichtlijn naar behoren ten uitvoer te leggen.

Een meer algemene opmerking in verband met inbreukprocedures is dat vonnissen vaak te laat komen. Dit heeft tot gevolg dat de schade reeds is aangericht, behalve in de scenario's waarin om voorlopige maatregelen wordt verzocht.³⁰ Problematisch hieraan is dat de slechte en ontoereikende uitvoering in de verschillende landen/regio's ertoe leidt dat de doeltreffendheid van de richtlijnen in twijfel wordt getrokken. In dit dossier zal worden betoogd dat een gemeenschappelijke/meer geharmoniseerde aanpak van groot belang is, aangezien stikstofemissies grensoverschrijdend zijn. Uiteindelijk is het

²⁷ F. Schulz, 'Germany may have to pay €850,000 per day for exceeding EU nitrate levels' *EURACTIV* (2019), <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/germany-may-have-to-pay-e850000-per-day-for-exceeding-eu-nitrate-levels/>.

²⁸ Informatie over Nederland en inbreukprocedures verkrijgbaar via: Europese Commissie, "Infringement Decisions" *European Commission at work*, https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=EN&typeOfSearch=false&active_only=0&noncom=0&r_dossier=&decision_date_from=&decision_date_to=&EM=NL&DG=ENV&title=&submit=Search. In 2012 kwam Nederland in botsing met de Habitatrichtlijn, omdat het de verslechtering van een Natura 2000-gebied niet had tegengehouden.

²⁹ Duitsland slaagt er niet in talrijke gebieden als speciale beschermingszones aan te wijzen. Bovendien zijn de vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen onvoldoende gekwantificeerd, meetbaar en rapporteerbaar. Zie Europese Commissie, 'Nature protection: Commission decides to refer GERMANY to the European Court of Justice over failure to properly implement the Habitats Directive' *Press Release* (2021), https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_412.

³⁰ H. Schoukens, 'The Habitats Directive in the case law of the CJEU' *JUDICIAL TRAINING ON EU ENVIRONMENTAL LAW* (2019), https://www.ejtn.eu/PageFiles/17863/Habitat%20Directive_Presentation.pdf.

echter onwaarschijnlijk, zo blijkt uit de voorbeelden uit deze drie landen, dat het tot zo'n gemeenschappelijke aanpak zal komen.

1.2 Nederlands beleid

In 2019 heeft de Raad van State – als hoogste bestuursrechter van Nederland – twee uitspraken gedaan die van groot belang zijn voor het Nederlandse stikstofbeleid.³¹ In de eerste uitspraak oordeelde de Raad van State dat het beoordelingskader van het Nederlandse Programma Aanpak Stikstof (PAS) niet voldoet aan de eisen zoals gesteld in de Habitatrichtlijn (1991), artikel 6, derde lid, zoals geïmplementeerd in de Nederlandse Natuurbeschermingswet van 1998. Het arrest kwam nadat zij hun vraag hadden neergelegd bij het Hof van Justitie van de Europese Unie.³² In de tweede zaak werd de mogelijkheid om binnen het Nederlandse PAS voorafgaande toestemming te verkrijgen voor bepaalde economische activiteiten (in dit geval landbouw) voor de rechter aangevochten. In dit specifieke geval betrof de aanvechting de vergunningsvrijstelling voor het houden van dieren in de nabijheid van Natura 2000-gebieden; de Raad van State oordeelde dat vergunningsverlening voor dit soort activiteiten noodzakelijk is volgens de Habitatrichtlijn (1991), artikel 6, leden 2 en 3.³³ Deze twee uitspraken betekenden dat het Nederlandse stikstofbeleid moest worden herzien en dat er nieuw beleid moest worden ontwikkeld.

1.2.1 De Wet Stikstofreductie en Natuurverbetering

Deze wet, die sinds 1 juli 2021 van kracht is, heeft tot doel de stikstofdepositie te verminderen en daarmee het herstel en behoud van deze leefgebieden te bevorderen. De wet beschrijft de volgende milieuwwaarden: 1) In 2025 moet de stikstofdepositie in 40 procent van de Natura 2000-gebieden met stikstofgevoelige habitats tot onder de KDW zijn teruggebracht; op basis van de huidige inzichten komt dit neer op een gemiddelde landelijke uitstootvermindering van 10-15 procent, 2) In 2030 moet de stikstofdepositie in 50 procent van de Natura 2000-gebieden met stikstofgevoelige habitats tot onder de KDW zijn teruggebracht; 3) In 2035 moet de stikstofdepositie in 74 procent van de Natura 2000-gebieden met stikstofgevoelige habitats tot onder de KDW zijn teruggebracht; op basis van de huidige inzichten komt dit neer op een gemiddelde landelijke uitstootvermindering van 50 procent.³⁴

³¹ Raad van State, 'PAS mag niet als toestemmingsbasis voor activiteiten worden gebruikt' (2019) <https://www.raadvanstate.nl/stikstof/@115651/pas-mag/>.

³² Raad van State, 'Uitspraak 201600614/3/R2, 201600617/3/R2, 201600618/3/R2, 201600620/3/R2, 201600622/4/R2, 201600630/3/R2' ('Verklaring 201600614/3/R2, 201600617/3/R2, 201600618/3/R2, 201600620/3/R2, 201600622/4/R2, 201600630/3/R2') (2019) ECLI:NL:RVS:2019:1603, <https://www.raadvanstate.nl/@115602/201600614-3-r2/>.

³³ Raad van State, 'Uitspraak 201506170/2/R2, 201506807/4/R2, 201506815/3/R2 en 201506818/3/R2' (2019) ECLI:NL:RVS:2019:1604, <https://www.raadvanstate.nl/@115590/201506170-2-r2/>.

³⁴ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 'Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering, Uitgangspunten, contouren en vervolgstappen richting ontwerpprogramma' *Rijksoverheid* (2021) <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/07/16/contourennota-programma-stikstofreductie-en-natuurverbetering>.

1.2.2 Het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering

Dit programma is het instrument dat is ontwikkeld om deze inmiddels wettelijk verplichte doelstellingen voor stikstofreductie en natuurherstel te bereiken. Het wordt opgesteld door het Rijk en de provincies en beschrijft hoe de samenhang tussen de verschillende maatregelen wordt versterkt, stelt concrete mijlpalen vast, beschrijft hoe de resultaten per gebied worden gemonitord en hoe eventueel kan worden bijgestuurd als dat nodig wordt geacht. Deze doelen zijn gebaseerd op de EU-Vogelrichtlijn (2009/147/EG) en de Habitatrichtlijn (92/43/EEG). Ze zijn erop gericht de KDW in de Natura 2000-gebieden te beperken en zo de bedreigde soorten te beschermen. Het programma kiest voor een integrale aanpak, opdat deze maatregelen samen zorgen voor de beoogde langetermijneffecten binnen Natura 2000-gebieden.³⁵

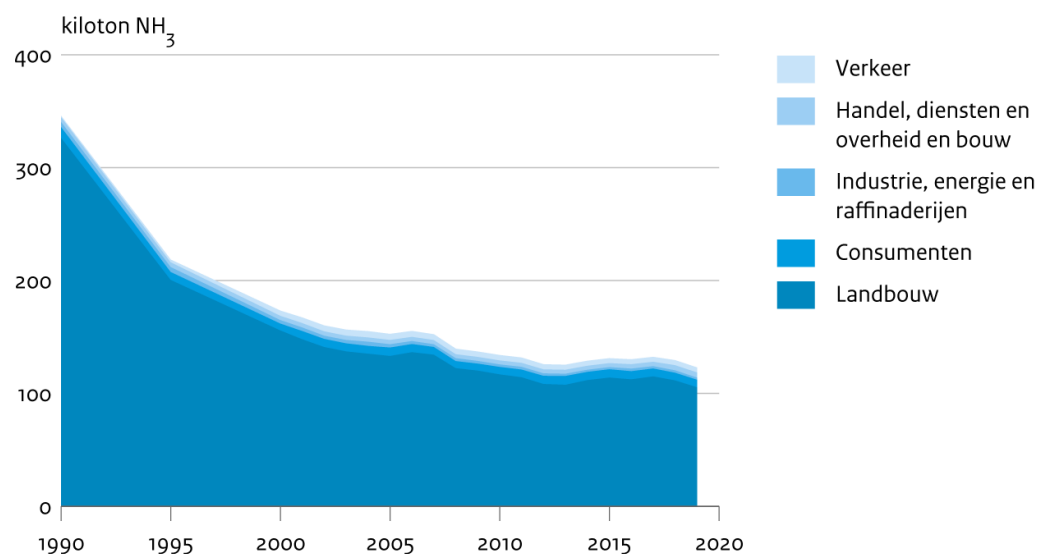
2. Geografische en sectorale kaders

Het is duidelijk dat stikstofemissies niet alleen gevolgen hebben op nationaal niveau, maar dat zij deel uitmaken van een mondiaal probleem. Ze kunnen immers niet binnen de landsgrenzen worden gehouden. Als de effecten van stikstofuitstoot grensoverschrijdend zijn, moeten op nationaal niveau maatregelen worden genomen om deze uitstoot te beperken. Bij het opstellen van nationaal beleid wordt echter onvoldoende rekening gehouden met grensoverschrijdende kwesties. Hierdoor ontbreekt het aan (gegevens over) grensoverschrijdende governance en samenwerking rond deze vraagstukken en is onvoldoende bekend over de effecten ervan op de thema's Europese integratie, sociaaleconomische en duurzame ontwikkeling en Europese cohesie. Het ontbreken van Euregionale gegevens maakt het moeilijker een overkoepelende beoordeling te geven van een nationaal beleid. Dit dossier probeert aan de hand van de Euregio Maas-Rijn dan ook een eerste inzicht te bieden in hoe het nieuwe Nederlandse beleid uitpakt in een grensoverschrijdende regio op de bovengenoemde drie thema's.

Ter afbakening van het onderzoeksgebied van dit dossier is uitgegaan van de vier sectoren waarop het Nederlandse stikstofbeleid zich richt: landbouw, verkeer, industrie en bouw. Vanwege het feit dat de landbouwsector de grootste bijdrage levert aan de stikstofemissies in Nederland (zie figuur 2), en om het onderzoek overzichtelijk en bondig te houden, zal de aandacht in dit dossier vooral uitgaan naar de landbouw.

³⁵ Ibid.; Aanpak Stikstof, 'De stikstofaanpak' <https://www.aanpakstikstof.nl/de-stikstofaanpak>.

Emissie ammoniak (NH₃) per sector



Bron: Emissieregistratie

RIVM/feb21
www.clo.nl/nl018326

Figuur 2: Ammoniakemissies in Nederland per sector 1990-2019. Verkregen van het RIVM ([Stikstof | RIVM](#)). Legenda van boven naar beneden: Verkeer; Handel, Diensten, Overheid en Bouw; Industrie, Energie en Raffinaderijen; Consumenten; Landbouw.

Ten eerste, ten aanzien van de landbouwproblematiek: waterstromen/rivieren (bv. Maas) en grondwater zijn grensoverschrijdend en daarmee ook de vervuiling ervan. Als de waterverontreiniging van het ene land naar het andere stroomt (doorgaans in noordelijke richting), zullen de gevolgen van overmatig gebruik van bestrijdingsmiddelen en meststoffen dus ook aan de andere kant van de grens merkbaar zijn, zelfs als de wetgeving daar strenger is. Als de aangrenzende regio's bovendien geen vergelijkbare dwingende maatregelen nemen, bestaat het risico dat de effecten marginaal zijn als dit betekent dat de vervuiling aan de andere kant van de grens doorgaat. Hoewel Nederland in dit verband inspanningen levert, is het dus mogelijk dat het daarvan op zijn grondgebied niets merkt door de vervuiling die stroomafwaarts het land binnenkomt.

Ten tweede pendelen in de Euregio Maas-Rijn elke dag 43.000 grenswerkers tussen Nederland, België en/of Duitsland,³⁶ waardoor in Nederland extra stikstofverontreiniging ontstaat. Het Nederlandse beleid is hierop afgestemd met een snelheidsverlaging op snelwegen van 130 naar 110. In Duitsland geldt echter geen snelheidsbeperking op snelwegen. Een deel van die stikstofemissies waait dus nog steeds de Nederlandse grens over, waardoor de nationale inspanningen aldaar om de stikstofuitstoot door verkeer aan te pakken slechts gedeeltelijk succesvol zijn.

³⁶ Wereldgezondheidsorganisatie, 'Meuse-Rhine Euroregion' (2018)
https://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0008/373157/rhn-meuse-rhine-eng.pdf.

Tot slot, eveneens in verband met het woon-werkverkeer, de bouwsector: hoe meer mensen er in het grensgebied wonen, hoe meer woningen er binnen de regio nodig zijn. Dit zorgt voor extra stikstofemissies in Nederland, hoewel deze van buiten Nederland afkomstig zijn. Bovendien wordt het steeds duurder om in Nederland te wonen, waardoor het aantal forensen uit België en Duitsland kan toenemen. Dit hangt samen met het in de vorige paragraaf genoemde verkeersprobleem.

Aan de hand van deze drie criteria kunnen wij het overkoepelend effect van het Nederlandse stikstofbeleid op de Euregio Maas-Rijn beoordelen. Voor deze specifieke aanpak is gekozen omdat het bestuderen van deze regio als één geheel een omvattendere en bredere discussie over stikstofuitstoot mogelijk maakt.

Met 3,9 miljoen inwoners, verdeeld over Nederlands en Belgisch Limburg, de provincie Luik en de regio Aken, is dit een bruisend gebied met werkgelegenheid. De regio trekt dus werknemers aan en is daarnaast nog steeds sterk agrarisch. Daarmee bevat deze regio alle bronnen van verontreiniging waarop het Nederlandse stikstofbeleid is gericht: boeren, (grens)pendelaars en bouwers. Bovendien kent deze regio zeer duidelijk omschreven gebieden voor potentiële samenwerking,³⁷ waaronder milieugezondheid. Daarmee past dit onderzoek binnen de samenwerkingsgebieden waarop de Euregio zich richt en vormt de Euregio Maas-Rijn de basis voor ons onderzoek.

Figuur 3 laat zien dat de Euregio Maas-Rijn bestaat uit delen van Nederland, Vlaanderen, Wallonië en Noordrijn-Westfalen.

³⁷ Ibid.

Administrative Gliederung – Administratieve indeling – Division administrative



Figuur 3. Kaart van de Euregio Maas-Rijn. Bron: Limburg Stikstof Dashboard (<https://prvlimburg.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=0a819f0c3bb54b88b535d15036d859d5>).

3. De onderzoeksthema's, beginselen, benchmarks en indicatoren van het dossier

Het is de bedoeling in dit dossier alle drie de thema's te behandelen: Europese integratie; duurzame en sociaal-economische ontwikkeling; en Euregionale cohesie, aangezien de stikstofproblematiek – en ook het Nederlandse reductiebeleid – aan al deze terreinen lijkt te raken. Daarnaast maken de hierboven beschreven kaders alle drie de thema's relevant; dit wordt hieronder nader toegelicht. Aangezien de Nederlandse aanpak de Habitatrichtlijn³⁸ volgt, roept dit vragen op binnen de Euregio (zie tabel 1 hieronder). Zoals reeds genoemd, vormt de landbouw een belangrijk onderdeel van dit onderzoek. Het spreekt vanzelf dat grensoverschrijdende sociale en economische gevolgen relevant worden. De onderstaande tabel bevat de beginselen, benchmarks en indicatoren voor elk van de thema's die onderdeel vormen van dit dossier.

Thema	Principles	Benchmark	Indicatoren
Europese Integratie	Europese Unie: Nitratenrichtlijn: bescherming van de waterkwaliteit tegen verontreiniging uit agrarische bronnen Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn: zorgen voor de instandhouding van bedreigde en zeldzame soorten Artikel 18 VWEU: non-discriminatie/gelijke behandeling Vrij verkeer (goederen, personen, diensten) Grensoverschrijdende economische activiteiten	Bijdrage van het Nederlandse beleid om aan de EU-richtlijnen te voldoen Vergelijking van de Nederlandse naleving met die van DE/BE, inclusief de aanpak van de buurlanden DE/BE Heeft het gevolgen voor het grensoverschrijdende vrije verkeer van goederen, personen, bedrijven en voor de gelijke behandeling?	Kwantitatief: vergelijken van regionale/nationale emissies - Stikstofemissies - Inbreukprocedures Kwalitatief: - Kwalitatieve verschillen tussen de Nederlandse aanpak en die van de buurlanden - Verwachtingen: zal de Nederlandse aanpak het inbreukprobleem aanpakken?
Duurzame ontwikkeling/sociaal-economische ontwikkeling	Europese Unie: Milieubescherming : Nitratenrichtlijn Vogelrichtlijn Habitatrichtlijn Artikel 11 VWEU: Duurzame ontwikkeling Doelstellingen Euregio Maas-Rijn - Natuurbehoud	Geen aantasting van het milieu door landbouwpraktijken (doel van nationale en EU-wetgeving, hierboven behandeld) - Nederlandse economische doelstellingen met betrekking tot de landbouwsector als	Kwantitatief: - Gevolgen van de nieuwe aanpak voor het aantal boeren in het Nederlandse deel van de Euregio. Hoeveel boeren in de aangrenzende regio's worden getroffen door de nieuwe stikstofverplichtingen? Vergelijking van de subsidieregelingen in NL met die in BE/DE

³⁸ Aanpak Stikstof, 'De stikstofaanpak' <https://www.aanpakstikstof.nl/de-stikstofaanpak>.

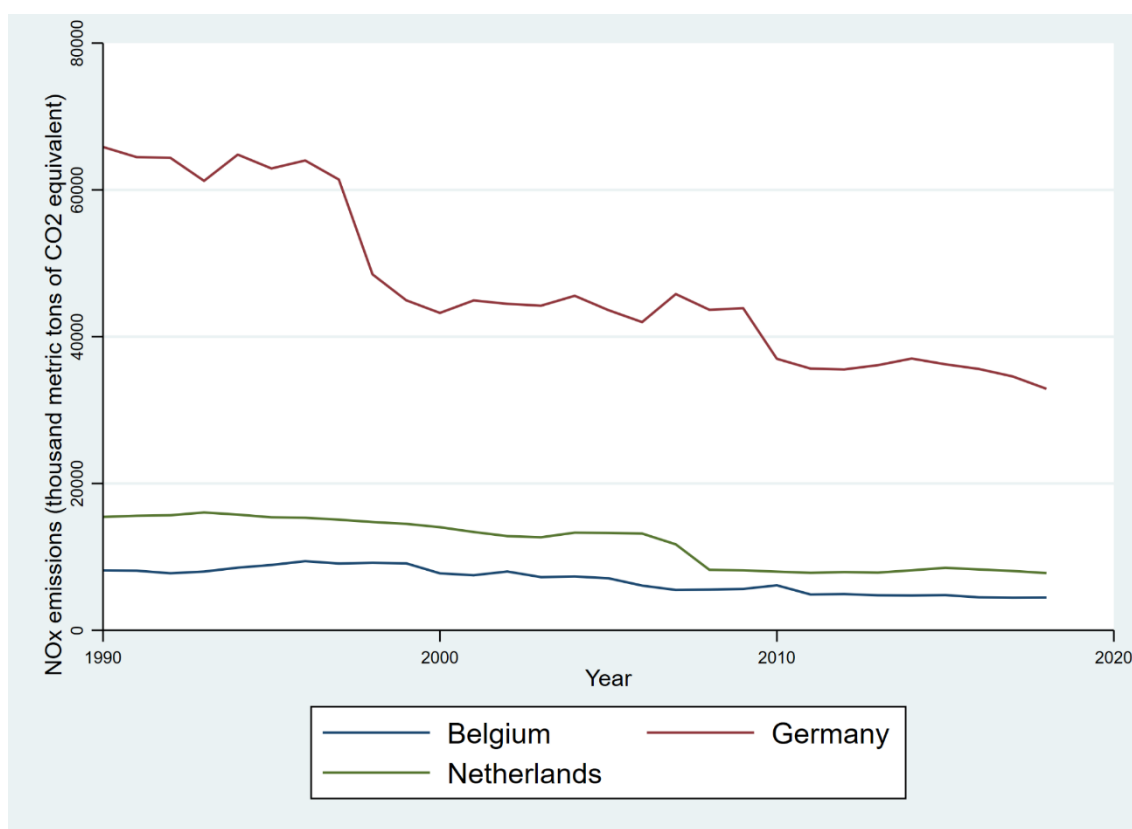
		<p>gevolg van de nieuwe stikstofaanpak</p> <ul style="list-style-type: none"> - Geen oneerlijke concurrentie in grensregio's door nationale aanpak - Duurzame landbouw in de Euregio Maas-Rijn die bijdraagt aan economische groei, werkgelegenheid en natuurbehoud 	<ul style="list-style-type: none"> - Vergelijking van financiële prikkels om te sluiten - Grondprijzen over de grens/prikkels om de grens over te steken? <p>Toestand van grensoverschrijdende natuurgebieden</p> <p>Kwalitatief:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Wat is de reactie van de boeren op de invoering van het nieuwe Nederlandse beleid? - Verwachte teruggang in economische activiteit in de Euregio als gevolg van het Nederlandse beleid
Euregional Cohesion	<p>Goede grensoverschrijdende samenwerking tussen regionale autoriteiten ten aanzien van de landbouw</p> <p>Potentieel voor grensoverschrijdende landbouwactiviteiten door boeren</p> <p>Actieve grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van milieubescherming en natuurbehoud</p> <p>Artikel 175 VWEU: Sociale, economische en territoriale cohesie</p>	<p>Het huidige functioneren van de Euregionale landbouw, vergeleken met de situatie vóór de uitvoering van het nieuwe Nederlandse beleid</p> <p>De stand van de landbouw en de grensoverschrijdende samenwerking in gebieden waar het stikstofbeleid (reeds) in overeenstemming is met de EU-richtlijnen</p>	<p>Kwalitatief:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hoe kunnen de veranderingen ten gevolge van het nieuwe Nederlandse beleid de grensoverschrijdende interactie/samenwerking hinderen of bevorderen? - De kwaliteit van de grensoverschrijdende relaties/samenwerkingen tussen boeren in de Euregio - Het bestaan van grensoverschrijdende natuurbehoudsprojecten - De rol van landbouw en milieubescherming in het Euregionale denken

Tabel 1. Benchmarks

4. Standpunt van de Euregionale belanghebbenden

In dit hoofdstuk worden de mogelijke grensoverschrijdende effecten van het nieuwe Nederlandse beleid op de vermindering van stikstofemissies per regio van de Euregio Maas-Rijn besproken. De bevindingen zijn gebaseerd op overzichten van de beschikbare relevante literatuur en documenten, alsmede interviews met diverse belanghebbenden.

Uit figuur 4 blijkt dat de NOx-emissies in België, Duitsland en Nederland sinds 1990 zijn afgenomen. Uit de figuur blijkt echter ook dat, hoewel de NOx-emissieconcentratie in Duitsland hoger blijft, de totale vermindering er in de afgelopen 30 jaar aanzienlijk groter was dan in België en Nederland. Vooral in Nederland is de emissieconcentratie van stikstofoxiden in de loop der jaren vrij stabiel gebleven, waaruit ook blijkt dat een nieuwe aanpak van het beleid ter vermindering van de stikstofuitstoot dringend noodzakelijk is.



Figuur 4: Totale stikstofoxide-uitstoot in België, Nederland en Duitsland, 1990-2019. Gegevens afkomstig van de VMM (www.vmm.be/data), CLO (<https://www.clo.nl/indicatoren/nl0189-stikstofdepositie>) en Worlddatabank (<https://data.worldbank.org/>).

4.1 Nederland

4.1.1 Europese integratie

Dit nieuwe Nederlandse beleid inzake stikstofreductie is gebaseerd op artikel 6 van de EU-Habitatrichtlijn. Volgens gesprekspartner 1 is het doel van het Nederlandse beleid om te kijken naar de KDW en het aantal hectare dat onder de KDW zou moeten liggen. Verder is het wettelijk regime sterk gericht op (de beoordeling van) nieuwe activiteiten en met name op wat te doen wanneer een gebied de beoogde KDW overschrijdt. Hierdoor worden in Nederland echter verschillende onderdelen binnen de bovengenoemde sectoren stilgelegd; de KDW wordt immers in veel gebieden overschreden en de extra uitstoot die het resultaat is van nieuwe activiteiten – zelfs al is deze klein – heeft een zeer grote geografische reikwijdte (van meer dan 100 km). Daarom verbiedt het beleid in principe het opstarten van nieuwe activiteiten die de depositie kunnen verhogen wanneer de huidige depositiewaarden hoger liggen dan de KDW.

Zoals eerder vermeld, zien verschillende sectoren zich hierdoor geconfronteerd met aanzienlijke belemmeringen – bijvoorbeeld de bouwsector die geen nieuwe bouwvergunningen krijgt – ofwel men ziet zich geplaatst voor de keuze tussen innovatie of uitkoop – met name in de landbouwsector. Toch blijven al deze sectoren lobbyen voor de voortzetting van hun werk. De gesprekspartner namens de provincie Limburg noemde het tekort aan woningen in Nederland – met name in de Randstad – als voorbeeld van een gevolg van de stikstofproblematiek. Volgens het Nederlandse stikstofbeleid zouden in Gelderland weer woningen mogen worden gebouwd wanneer de veehouderij daar is teruggedrongen. In dit geval houdt de veeteelt voor de export dus de bouw van woningen tegen, een tegenstelling die het hart van de samenleving raakt.

Gesprekspartner 1 benadrukt dat dit beleid er zelfs toe kan leiden dat deze sectoren in sommige gebieden gedurende een lange periode niet naar behoren kunnen functioneren, omdat het bijna onmogelijk is om onder de KDW te duiken. Dit komt mede doordat stikstof ver van de plaats van uitstoot kan neerslaan en wordt nog verergerd door het feit dat Nederland zijn stikstofdepositie grotendeels "berekent" met behulp van modellen zoals AERIUS. Deze modellen kennen een marge van 70% en zijn daardoor vrij onnauwkeurig in hun bevindingen. De wettelijke en bestuurlijke kaders verlangen (haast sluitend) wetenschappelijk bewijs, iets wat zelfs zeer uitgebreide modellen zoals AERIUS niet kunnen leveren.

Gesprekspartner 1 merkte op dat het wantrouwen ten aanzien van het Nederlandse dossier onder de verschillende belanghebbenden zodanig is afgenomen dat men niet bereid en/of in staat is de huidige koers te wijzigen. De vraag blijft dan ook of de door de Nederlandse regering voorgestelde focus op de KDW daadwerkelijk zal bijdragen aan het herstel en de instandhouding van Natura 2000-gebieden. Deels door deze passiviteit, maar ook omdat de KDW-overschrijding in Limburg voor een belangrijk deel veroorzaakt wordt door stikstof uit het buitenland – hoewel Limburg volgens gesprekspartner 2 nog steeds meer bijdraagt aan de eigen stikstofemissies en -deposities en die in het buitenland dan wat er uit het buitenland binnenkomt. Gesprekspartner 2 stelt dat er in Limburg veel gebieden zijn die zeer stikstofgevoelig zijn, zoals de Sint-Pietersberg en de Brunssummerheide.

Gesprekspartner 3 meent dat deze focus op de KDW niet de oplossing is en hanteert daarvoor dezelfde argumenten als gesprekspartner 1 ten aanzien van de effectiviteit van de wijze waarop de KDW momenteel wordt ingezet. Gesprekspartner 3 merkt voorts op dat er aan de Duitse kant van de grens weinig landbouw en industrie is gevestigd, behalve in het Ruhrgebied, zodat ammoniakdepositie daar geen ernstige gevolgen zou hebben. België en Nederland zijn echter dichter bevolkt, en kennen ook een hogere depositie dan Duitsland. Volgens deze gesprekspartner is het nieuwe Nederlandse beleid onhaalbaar vanwege de ammoniak die vanuit het buitenland Nederland binnenkomt, terwijl er geen specifiek Nederlands beleid is dat zich richt op het terugdringen van dit soort stikstofdepositie. Volgens gesprekspartner 3 begint het Nederlandse kabinet zich mogelijk ook bewust te worden van deze maas in de regelgeving en zou het met andere landen om tafel willen om strategieën te formuleren. Of er ook daadwerkelijk nieuwe strategieën worden ontwikkeld in internationaal verband zal echter mede afhangen van de mate van urgentie en prioriteit die Brussel hierbij ervaart.

Gesprekspartner 1 stelt voor om, naast de bestaande KDW, een soortgelijke drempelwaarde in te voeren als in Duitsland en Denemarken. In Duitsland wordt een activiteit die leidt tot een depositie van minder dan 0,3 kg stikstof/hectare – hetgeen overeenkomt met ongeveer 21 mol – geacht geen schadelijke gevolgen te hebben. De gesprekspartner stelt echter voor de drempelwaarde nog strenger te maken dan in Duitsland om de beoogde KDW's te kunnen bereiken, bijvoorbeeld 0,5 of 1 mol. Volgens deze gesprekspartner kunnen deze doelstellingen worden gehaald als de drempelwaarde alleen van toepassing is wanneer in het voorgaande jaar een daadwerkelijke daling van de stikstofdepositie heeft plaatsgevonden. Als aan deze voorwaarde is voldaan, is bewezen dat de (cumulatieve) toepassing van de drempel en de toegestane nieuwe activiteiten niet hebben geleid tot een toename van de stikstofdepositie. Op die manier creëert de toepassing van de drempelwaarde een win-winsituatie voor zowel de sectoren als de natuur, en daarmee voor de Nederlandse overheid en de samenleving als geheel.

Gesprekspartner 3 zegt dat de (Nederlandse) beleidskeuzes die gemaakt worden en de gebieden waarop het zich moet richten niet alleen gebaseerd zijn op milieu-overwegingen, maar ook op de volksgezondheid; dat men zich sterker richt op de gevolgen voor de mens dan op die voor de natuur. De gesprekspartner stelt dat het weliswaar nog steeds aannemelijk is dat dit beleid de toestand van het milieu verbetert, maar dat in dat geval op Europees niveau nieuwe afspraken moeten worden gemaakt. Gesprekspartner 3 denkt ook dat Nederland niet al zijn natuur zal kunnen behouden, maar dat het land ernaar moet streven zoveel mogelijk van zijn natuur te redden. Volgens de gesprekspartner is er een bepaalde minimale stikstofreductie haalbaar door de grootste vervuilers aansprakelijk te stellen en aan te pakken. De gesprekspartner zei echter ook dat het Nederlandse beleid zich niet alleen op de landbouw moet richten, omdat de uitstoot daarvan – voornamelijk ammoniak – dichter bij de plaats van herkomst neerslaat dan andere uitstoot, bijvoorbeeld van stikstofoxiden. Gesprekspartner 2 merkt op dat het van het grootste belang is dat iedereen naar verhouding bijdraagt om de beoogde stikstofreductie te bereiken. Deze gesprekspartner benadrukt dat er provinciale stakeholdersbijeenkomsten plaatsvinden over het stikstofbeleid en om nieuwe inzichten te delen. Daaraan nemen belanghebbenden uit de landbouw, recreatie en industrie deel, samen met andere Limburgse ondernemers.

Gesprekspartner 2 vermeldt echter dat, hoewel een belangrijk deel van de stikstofdepositie uit het buitenland afkomstig is, de landbouwsector – en met name de veehouderij – binnen Limburg en Nederland de grootste veroorzaker is (zie figuur 3). De gesprekspartner zegt dat deze sector verantwoordelijk is voor de lokale pieken in de 'stikstofdeken' (de zogenaamde 'achtergronddepositie') die over heel Europa ligt. De maatregelen van de provincie Limburg zijn deels gericht op het verdunnen van die deken en deels op het elimineren of toch tenminste afvlakken van de pieken. Voor Limburg is de grootste reductie van stikstof te behalen in stallen, aldus gesprekspartner 3.

4.1.2 Duurzame en sociaal-economische ontwikkeling

De aanpak van de Nederlandse overheid om de EU-doelstellingen te halen bestaat uit verschillende maatregelen voor verschillende sectoren. Volgens gesprekspartner 2 komt een groot deel van de stikstofdepositie op nationaal niveau uit het buitenland, maar is ongeveer 45% ervan afkomstig uit de landbouw. Dit wordt als een zeer gevoelig onderwerp beschouwd, dat veel weerstand oproept binnen de landbouwsector. Het ministerie heeft het RIVM gevraagd hoe groot de depositie vanuit deze sector is en hoe groot de reductie op nationaal niveau moet zijn. Volgens de gesprekspartner gaat het om een beoogde reductie van 40 kiloton ammoniak per jaar. De Nederlandse overheid wil de helft daarvan realiseren via strengere maatregelen voor de landbouwsector, onder andere ten aanzien van mest. De provincies moeten de overige 20 kiloton reductie voor hun rekening nemen. In Limburg moet een reductie van ongeveer 4 kiloton plaatsvinden, wat volgens gesprekspartner 2 neerkomt op ongeveer 500 tot 1000 veehouderijen, afhankelijk van hoe dicht deze bedrijven in de buurt van Natura 2000-gebieden liggen.

Er zijn meerdere opties beschikbaar voor (de meest vervuilende) boeren: de nationale uitkoopregeling; uitkoop door de provincie (voor veehouderijen in de buurt van Natura 2000-gebieden); financiële steun bij het verduurzamen van stallen met nieuwe, duurzame technieken; 'extern salderen' (het overnemen van de resterende stikstofruimte van een bedrijf dat geheel of gedeeltelijk stopt) in afstemming met en onder leiding van de provincies; of overschakeling op extensieve landbouw of kringlooplandbouw via het Omschakelprogramma. Dit programma kent diverse afspraken en fondsen om boeren te helpen bij de omschakeling naar stikstofarme en duurzamere productieprocessen.³⁹ Daarnaast stellen het Rijk en de provincies ook coaches ter beschikking en organiseren zij regionale bijeenkomsten om boeren persoonlijk te informeren.⁴⁰

Nadere beschouwing van de Nederlandse vrijwillige uitkoopregeling roept belangrijke vragen op. Een daarvan is de vraag of vrijwillige uitkoop als een vorm van staatssteun kan worden gezien. Artikel 107, lid 1, VWEU bepaalt wat staatssteun is door de criteria op te sommen waaraan moet worden voldaan. Op het eerste gezicht zou men kunnen stellen dat bepaalde kenmerken van staatssteun ook in de Nederlandse vrijwillige uitkoopregeling terug te vinden zijn, bijvoorbeeld de inzet van overheidsmiddelen en het verlenen van een voordeel aan bepaalde ondernemingen. Nadat de

³⁹ Rijksoverheid, "Maatregelen om stikstofprobleem op te lossen", <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aanpak-stikstof/maatregelen-om-stikstofprobleem-op-te-lossen>.

⁴⁰ Rijksoverheid, "Maatregelen om stikstofprobleem op te lossen", <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aanpak-stikstof/maatregelen-om-stikstofprobleem-op-te-lossen>.

Europese Commissie specifiek had gekeken naar de Nederlandse uitkoopregeling voor varkenshouders en naar haar eigen positie ten aanzien van dergelijke uitkoopregelingen, stelde zij dat dit soort uitkoopregelingen in overeenstemming moesten zijn met de EU-regels inzake staatssteun. Er is aangevoerd dat de positie van de Commissie ten aanzien van dit soort uitkoopregelingen erop zou kunnen wijzen dat zij bereid is meerdere regelingen voor de landbouw toe te staan.⁴¹ Het is duidelijk dat deze aanpak tot doel heeft het milieu te beschermen door te trachten de schadelijke effecten van stikstofverbindingen – in het bijzonder van ammoniak – te reguleren. Vanuit de gedachte dat het milieu moet worden beschermd en de uitstoot van schadelijke stoffen moet worden ingeperkt, zou men kunnen argumenteren dat de uitkoopregelingen binnen deze nieuwe aanpak in overeenstemming moeten zijn met de EU-regels inzake staatssteun. Indien kan worden beargumenteerd dat de Nederlandse vrijwillige uitkoopregelingen geen vorm van staatssteun zijn, volgt daar mogelijk uit dat het uitkoopbeleid van de Nederlandse regering niet tot oneerlijke concurrentie heeft geleid, althans niet vanuit het oogpunt van staatssteun.

Naast de opties die de overheid aanbiedt, is er nog een andere optie die boeren in overweging nemen: verplaatsing van hun bedrijf. Volgens gesprekspartner 1 verhuisden Nederlandse boeren enkele jaren geleden naar Vlaanderen vanwege de soepelere maatregelen, de nabijheid van familie en de taalovereenkomsten. Voor zover deze gesprekspartner weet, is er echter geen sprake meer van dergelijke verhuizingen van Nederland naar Vlaanderen. Gesprekspartner 2 vermeldt dat een bedrijf uit Noord-Brabant naar Spanje is verhuisd en gesprekspartner 3 vermoedt dat de meeste boeren zullen stoppen of de grens over zullen trekken als de samenwerking met de overheid niet soepel verloopt. Diezelfde bron vermeldt dat vanuit Noord-Brabant al een aantal boeren naar Wallonië en Duitsland is verhuisd vanwege de vergelijkbare cultuur en mentaliteit, de verschillen in landbouwbeleid en de grotere erkenning en waardering voor hun beroep daar. Men geeft daarbij aan dat er in deze twee landen anders tegen voedselproductie wordt aangekeken, er meer vertrouwen en een positievere houding heersen ten opzichte van de landbouw en de overheid daardoor ook meer geneigd is problemen samen op te lossen. Nederland en Vlaanderen koersen volgens hen in de tegenovergestelde richting; daar voelen boeren zich haast een misdadiger vanwege hun beroep.

De verplaatsing van een boerenbedrijf kent verschillende aspecten waarmee van tevoren rekening moet worden gehouden, zoals waarnaartoe (naar welk land of gebied), de hoeveelheid beschikbare grond aldaar, de cultuur en de taal die wordt gesproken. Gesprekspartner 1 benadrukt dat de hoeveelheid beschikbare landbouwgrond het belangrijkste aspect is en dat het daarom voor boeren wellicht logischer is om verder weg te verhuizen dan net over de grens. Boeren die intensiever willen boeren dienen hierbij ook rekening te houden met de verschillen in (stikstof)beleid tussen onze buurlanden en landen die verder weg liggen – zoals Polen, Oekraïne, Tsjechië of zelfs Canada. Of Nederlandse boeren daadwerkelijk naar gebieden vlak over de grens zullen verhuizen en of deze vrees van de buurlanden gegrond is of niet zijn interessante vragen die op dit moment niet met zekerheid kunnen worden beantwoord.

⁴¹ G-M. van de Meent en R. Struijlaart, 'Europese Commissie: 'Dutch plans to buy out pig farmers are in accordance with the EU rules on state aid' *Loyens & Loeff* (2019), <https://www.loyensloeff.com/insights/news--events/news/european-commission-dutch-plans-to-buy-out-pig-farmers-are-in-accordance-with-the-eu-rules-on-state-aid/>.

Zoals eerder opgemerkt is een van de voorgestelde maatregelen van de Nederlandse regering het verduurzamen van de landbouw. Momenteel worden in proefboerderijen maatregelen en technieken getest op hun werking in de praktijk.⁴² Gesprekspartner 2 wijst er echter op dat de innovaties die worden ingezet ter verduurzaming, waaronder luchtreinigingstechnologie, nog niet de beoogde effectiviteit hebben.

Duurzame (en sociaal-economische) ontwikkeling is daarnaast nog vanuit een ander perspectief besproken, namelijk met het oog op het verbeteren van de balans tussen wonen en werken en de relatie tussen stad en platteland. Gesprekspartner 2 merkt hierbij op dat Nederland de op één na grootste exporteur van landbouwproducten is, maar dat we ons als samenleving moeten afvragen of deze status nog wel wenselijk is, gezien de crises waarmee we momenteel te maken hebben, zoals de COVID-19 gezondheids crisis en de klimaatcrisis. Deze gesprekspartner komt met de optie om op regionaal niveau landbouw te bedrijven en binnen het eigen vestigingsgebied die producten te leveren die daar nodig zijn, in plaats van landbouw te bedrijven voor de export. Deze aanpak zou duurzamer zijn omdat consumenten dan lokale producten zouden gebruiken en zouden weten waar hun voedsel vandaan komt. Op zijn beurt zou dat de relatie tussen de landelijke en stedelijke gebieden verbeteren en ook het evenwicht met de natuur kunnen herstellen, aangezien de boeren minder vee en misschien zelfs minder land nodig zullen hebben om hun klanten te bedienen. De gesprekspartner vermeldt dat er verschillende opties zijn om het milieu in Limburg te herstellen, waaronder het de-intensiveren van de landbouw en/of het bieden van andere verdienmodellen aan boeren, maar bijvoorbeeld ook het ontwikkelen/aanleggen van natuurgebieden die het water beter vasthouden. Uiteindelijk zal de aanpak op provinciaal en nationaal niveau worden bepaald.

Gesprekspartner 3 spreekt ook over de invloed van de consument op duurzame landbouw, maar bekijkt dit onderwerp meer vanuit dierenwelzijn; groter dierenwelzijn betekent immers meer buitenruimte voor deze dieren. Dit veroorzaakt volgens deze gesprekspartner ook weer meer stikstofuitstoot, waardoor de consument – en daarmee ook de boer – gedwongen wordt te kiezen tussen (meer) duurzaamheid en (meer) dierenwelzijn. Het is tenslotte de consument die uiteindelijk voor het product moet betalen. Hierbij dient zich echter de vraag aan of dierenwelzijn wellicht ook kan betekenen: dieren meer ruimte geven door minder dieren te houden.

Diezelfde gesprekspartner geeft aan dat consumenten vaak goedkoop vlees verkiezen boven duurzaamheid en dierenwelzijn. De gesprekspartner onderstreepte dat, gezien de stikstofuitstoot, meer buitenruimte voor dieren niet haalbaar is maar grotere stallen wél. De gesprekspartner vertelt hoe de Nederlandse samenleving in toenemende mate kiest voor minder vleesconsumptie, maar dat het verbouwen van meer ander voedsel de mestbehoefte doet toenemen, omdat planten ook voedingsstoffen nodig hebben. De organisatie van de gesprekspartner pleit daarom voor een omschakeling naar kringlooplandbouw.

⁴² Rijksoverheid, "Maatregelen om stikstofproblemen op te lossen", <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aanpak-stikstof/maatregelen-om-stikstofprobleem-op-te-lossen>.

4.1.3 Euregionale cohesie

Gesprekspartner 1 adviseerde de Vlaamse regering na juridische uitspraken dat het Vlaamse stikstofbeleid ontoereikend was voor het halen van de stikstofdoelstellingen. Hij verklaart dat er tijdens dit werkakkoord niet tot nauwelijks sprake was van samenwerking met Nederland en dat de bijeenkomsten toentertijd weinig inhoudelijk waren. Volgens gesprekspartner 2 kunnen we constateren dat deze samenwerking sindsdien is versterkt, aangezien de provincie laat weten dat er bijeenkomsten plaatsvinden met het Gewest Vlaanderen. In deze bijeenkomsten is onder meer een plan ontwikkeld om in het grensgebied een pilot uit te voeren, waarbij beide partijen de stikstofconcentraties zullen meten en vergelijken. Vervolgens besluiten ze op welke gebieden zij zich gezamenlijk zullen richten voor stikstofreductie.

Gesprekspartner 2 verklaart dat er ook met de Duitse partners enig initieel contact is geweest, maar dat dit contact niet te vergelijken is met de samenwerking met Vlaanderen, omdat Duitsland en Nederland nog bezig zijn de oorzaken van en verbanden tussen hun beider problemen uit te zoeken. Duitsland heeft daarbij een ander probleem dan Nederland: vervuiling van het grondwater, vermoedelijk veroorzaakt door de mest uit Limburg en andere delen van Nederland. Gesprekspartner 3 vermeldt dat zij samenwerken met organisaties in Duitsland.

Er bestaat tevens een conferentie voor grensgebieden, waaraan ook de Euregio Maas-Rijn deelneemt. De stikstofproblematiek zal daar worden besproken, zij het niet als agendapunt, maar in relatie tot de noodzaak van nader onderzoek; dit is immers nog in volle gang. Hoewel er dus enige synchronisatie plaatsvindt op grensoverschrijdend niveau, werkt elke lidstaat nog steeds aan zijn eigen nationale beleid en is er dus nog steeds geen sprake van grensoverschrijdende harmonisatie van het stikstofbeleid.

Zowel gesprekspartner 1 als 3 merken op dat het probleem van het niet-geharmoniseerd en nationaal benaderen van de stikstofcrisis in EU-verband zou kunnen worden opgelost door de invoering van een EU-brede verordening of samenwerking. Zoals gesprekspartner 3 opmerkt, zijn de keuzes die worden gemaakt met betrekking tot het beleid en de aandachtspunten niet alleen gebaseerd op milieu-overwegingen, maar houden zij ook rekening met andere kwesties, zoals de volksgezondheid. Deze gesprekspartner zegt ook dat natuurherstel aannemelijk is, maar met de kanttekening dat hiervoor op Europees niveau nieuwe afspraken zullen moeten worden gemaakt die het milieu voorop stellen.

Gesprekspartner 1 oppert de mogelijkheid om grotere gebieden als uitgangspunt te nemen, bijvoorbeeld Noordwest-Europa, en dan per gebied één beleid te voeren dat gericht is op vermindering van de stikstofdepositie en gebruik maakt van een integrale aanpak die bijvoorbeeld ook klimaatbeleid omvat. De sector waar binnen dit beleid de meeste aandacht naar uit zou moeten gaan is de landbouw, aangezien deze verantwoordelijk is voor 70% van de stikstofdepositie. Gesprekspartners 1, 2 en 3 benadrukken allen dat er een verschuiving moet plaatsvinden naar een (zeer technisch hoogwaardige) kringlooplandbouw, waarbij gesprekspartner 1 aangeeft dat uit onderzoek is gebleken dat deze de stikstofdepositie kan verminderen. Volgens hem is een stikstofreductie van 50% relatief eenvoudig te bereiken. Een grotere reductie – van bijvoorbeeld 74%, conform de EU-doelstelling – is weliswaar ook

nog haalbaar, maar wordt zeer kostbaar.⁴³ Het bereiken van deze doelstelling dient dus op een hoger niveau, bijvoorbeeld binnen Noordwest-Europa, te worden besproken, met een focus op een integrale aanpak en mogelijk met steun via EU-subsidies. Dit omdat de focus verschuift van afzonderlijke nationale beleidsmaatregelen en vraagstukken naar het verdunnen van de stikstofdeken die Europa als geheel bedekt.

Een ander door gesprekspartner 1 beschreven punt is de angst en het wantrouwen van sommige juristen, ecologen en ambtenaren binnen sommige ministeries, alsmede het toenemend 'extremisme' binnen deze groepen nu de stikstofuitstoot en -depositie niet daadwerkelijk afnemen. De PAS is al in 2019 onwettig verklaard, maar er is nog steeds een gebrek aan actie. Het feit dat de KDW kan worden gemeten is gunstig, omdat overheden zo ter verantwoording kunnen worden geroepen wanneer zij er binnen hun bevoegdheidsgebied niet in slagen onder de KDW te komen. De KDW is echter onvoldoende om de EU-doelstelling van 74% te halen; dat laatste zou bovendien zeer duur worden, zeker afgezet tegen het daadwerkelijke voordeel ervan voor natuurherstel en -behoud. Artikel 6 van de Habitatrichtlijn is immers op zichzelf staand en niet alleen geformuleerd om de stikstofdepositie te verminderen.

4.2 Wallonië

4.2.1 Criteria voor Europese integratie

De Waalse regering is, na de EU-nitraatrichtlijn van 1991, in 1995 begonnen met de tenuitvoerlegging van de stikstofregelgeving. Dit 'programma voor duurzaam stikstofbeheer' (*Plan de Gestion durable de l'Azote – PGDA*)), wordt elke vijf jaar geactualiseerd met nieuwe doelstellingen, die aan het eind van elke mandaatsperiode moeten zijn gehaald. Wallonië was zich bewust van de inspanningen die dit zou vergen en heeft zijn boeren financiële en technische bijstand verleend om deze doelstellingen te halen.

De Waalse regering heeft verschillende maatregelen genomen om het overmatig gebruik van stikstof in de landbouw te controleren en terug te dringen. Deze maatregelen werden vrij vroeg ingevoerd, waardoor Wallonië een goed voorbeeld werd van een tijdige aanpak van stikstof. Dankzij deze inspanningen zitten de Walen sinds het begin van de jaren 2000 onder de EU-normen voor stikstofemissies, in tegenstelling tot Vlaanderen en Nederland. Nu deze laatste hun regelgeving inzake stikstofemissies echter drastisch hebben aangescherpt, zijn de regels in Wallonië minder streng dan in Vlaanderen en Nederland. Volgens een gesprekspartner van het Waalse onderzoekscentrum voor landbouw (CRA-W) (gesprekspartner 4) en van de Waalse overheidsdienst (SPW) (gesprekspartner 5) vreest Wallonië hierdoor een instroom van Nederlandse en Vlaamse boeren die aan de grens wonen en aan de drastische beperkingen willen ontsnappen.

De grootste angst betreft volgens een gesprekspartner 5 de varkens- en pluimveehouderij, bedrijfstakken die in hoge mate bijdragen aan de stikstofuitstoot. De recente wetgeving richt zich zeer

⁴³ Aanpak Stikstof, "Verkenning Normeren en Beprijzen van Stikstofemissies", <https://www.aanpakstikstof.nl/documenten/rapporten/2021/03/19/rapport-normeren-en-beprijzen-van-stikstofemissies>.

specifiek op deze sectoren; zo wil de Vlaamse regering de varkensstapel binnen haar gewest met 30% verkleinen. Aangezien Wallonië geen soortgelijke wetgeving heeft aangenomen, had de vrees wat betreft deze sectoren inderdaad werkelijkheid kunnen worden. Wallonië heeft echter een andere wet aangenomen, die het voor boeren erg moeilijk maakt om hun bedrijfsactiviteiten uit te breiden wanneer die uitbreiding bedoeld is voor het houden van varkens en pluimvee (aldus gesprekspartner 5). Hoewel het dus voor boeren technisch niet onmogelijk is hun bedrijfsvoering naar Wallonië te verplaatsen, zijn dit soort verhuizingen zeer onwaarschijnlijk. Bovendien zijn ze tot nu toe niet voorgekomen.

E-mailcontact met het SPW (gesprekspartner 6) wijst uit dat op 2 mei 2022 slechts 10 Nederlandse boeren grond in Wallonië in eigendom hadden. Al deze boeren hadden zich daar reeds gevestigd vóór de invoering van het Nederlandse stikstofbeleid in 2019. Deze gesprekspartner vertelt ook dat zij zeer gespitst zijn op tekenen van een massale verhuizing van Nederlandse boeren naar Wallonië. Zij verwachten zo'n massaverhuizing echter niet, vanwege de wettelijke beperkingen in Wallonië. Op grond hiervan kunnen we concluderen dat een grootschalige verhuizing van Nederlandse boeren onwaarschijnlijk is, gezien de bestaande wetgevingsinstrumenten. Zo'n massaverhuizing vond ongeveer tien jaar geleden wél plaats onder Luxemburgse boeren, toen Luxemburg strengere stikstofmaatregelen invoerde. Nog steeds zijn er 217 Luxemburgse boeren die land in Wallonië bezitten, aldus gesprekspartner 6. Ze zijn naar Wallonië gekomen omdat ze er goedkoper konden uitbreiden dan in Luxemburg. Zo'n scenario is echter onwaarschijnlijk ten aanzien van Nederlandse boeren, aangezien het belangrijkste motief om naar Wallonië te verhuizen destijds economisch was. Voor Nederlandse boeren gaat dat economische argument niet op, gezien de sterke stijging van de landbouwgrondprijzen in Wallonië. Hierop zal in het volgende hoofdstuk worden ingegaan.

4.2.2 Duurzame ontwikkeling/sociaal-economische ontwikkeling

Als Wallonië het voor buitenlandse boeren moeilijker probeert te maken om naar die regio te verhuizen door enkele stikstofbeperkende wetten in te voeren, ondervinden ook Waalse boeren de gevolgen van dit beleid. Indirect heeft de aanscherping van de Nederlandse en Vlaamse wetten daarmee interne gevolgen voor de Waalse boeren. Het is tegenwoordig voor Waalse boeren erg moeilijk om hun bestaande bedrijf uit te breiden met vee; zij moeten daarvoor meer grond kopen en een vergunning aanvragen. Deze vergunning is volgens alle Waalse gesprekspartners zeer moeilijk te verkrijgen. De extra druk op de boeren om hun stikstofuitstoot te verminderen botst met de economische levensvatbaarheid van hun bedrijf: om meer winst te maken moeten zij hun productie opvoeren, hetgeen leidt tot extra stikstofuitstoot op hetzelfde oppervlak. Gezien de zeer strenge controle hierop door de milieudienst van de Waalse regering, kunnen de boeren hun productie niet zo sterk opvoeren als nodig is. Om aan de extra stikstofemissierechten daarvoor te komen, moeten ze uitbreiden. Wallonië controleert de emissies zeer nauwgezet via drie belangrijke instrumenten (gesprekspartner 7):

- De jaarlijkse controle van de stikstofconcentratie in de bodem (*taux liaison-sol*), waarbij elk landbouwbedrijf een bepaald maximum per m³ niet mag overschrijden.

- De *suivi de l'azote potentiellement lessivable*, waarmee de hoeveelheid in de bodem achtergebleven stikstof wordt gemeten. Op basis daarvan wordt de hoeveelheid toe te voegen stikstof voor het jaar n+ 1 bijgesteld.

- Ten slotte heeft het Waalse Gewest een stalmestplan ingevoerd. Volgens dit plan mogen organische meststoffen niet het hele jaar door worden uitgereden, om te voorkomen dat stikstof in de waterlopen terechtkomt. Deze stoffen moeten worden uitgereden in bepaalde perioden waarin de grond niet bevroren is. Met dit plan worden boeren aangemoedigd om de organische meststoffen rechtstreeks in de bodem te injecteren of eventueel op de grond te deponeren. Dit in tegenstelling tot de traditionele methode, waarbij deze stoffen via de lucht worden verspreid. Deze laatste methode veroorzaakt extra stikstofverlies voor de boeren en extra stikstof in het milieu.

Dankzij al deze maatregelen is de stikstofconcentratie in de Waalse bodem de afgelopen 25 jaar aanzienlijk gedaald – van 240 kg per hectare (ha) naar 190 per ha. Dit getal is relatief laag in vergelijking met andere gebieden in het Maas-Rijngebied. Het stikstofgehalte in het grondwater is ook gedaald van 29 ton in 1995 tot 16 ton in 2016. Hierop heeft het Nederlandse stikstofbeleid niet veel invloed (gehad), aangezien Wallonië stroomopwaarts van Nederlands Limburg ligt. Toch vreest de milieudienst van het Waalse Gewest enkele praktische gevolgen van het Nederlands beleid.

Volgens gesprekspartner 4 is de koopkracht van de Waalse boeren gedaald door de aanscherping van de stikstofwetten, de druk van buitenlandse boeren die naar Wallonië wilden verhuizen en de speculatie met landbouwgronden, die voor een sterke prijsopdrijving zorgde. Hoewel het Nederlandse stikstofbeleid hierin niet de enige beïnvloedende factor is, stelt gesprekspartner 7 dat deze dramatische prijsstijgingen zich vooral voordeden aan de grenzen met Vlaanderen en Nederland en op plaatsen waar de grond zeer vruchtbaar was. We zouden dus kunnen concluderen dat het Nederlandse stikstofbeleid heeft bijgedragen tot de stijging van de landbouwgrondprijs in Wallonië. Overigens zal Wallonië het voor buitenlandse boeren erg moeilijk maken om erheen te verhuizen, omdat dat de inspanningen die het gewest in de afgelopen jaren heeft geleverd om zijn stikstofuitstoot te verminderen in gevaar brengt (gesprekspartner 4).

Tussen 1990 en 2015 is het verbruik van stikstofhoudende meststoffen door boeren met 21% gedaald van 240 kg naar 190 kg per ha, terwijl de NH₃-emissies (voornamelijk afkomstig van de landbouw) met 17% zijn gedaald.⁴⁴ Dit zijn vrij consistente resultaten, aangezien NH₃-deeltjes de neiging hebben op de grond terug te vallen vlakbij de plaats van uitstoot. Wat NO_x betreft, is verder onderzoek nodig. De verlaging van de stikstofemissies in Wallonië heeft dus rechtstreekse gevolgen voor de luchtkwaliteit. Door de nabijheid van Nederland en de aanwezigheid van vele landbouwgebieden aan de grens met Wallonië zal het Nederlandse stikstofbeleid de situatie waarschijnlijk nog verder verbeteren. In Wallonië komt 60% van de NH₃- en 80% van de NO_x-verontreiniging van buiten de Waalse grenzen, en in tegenstelling tot de cijfers betreffende bodemverontreiniging, zijn deze cijfers de afgelopen 20 jaar nauwelijks gedaald. Hoewel er geen specifieke gegevens zijn gevonden over de geografische oorsprong van deze verontreiniging, is het zeer waarschijnlijk dat Nederland een belangrijke exporteur

⁴⁴ Waalse Overheidsdienst (2020), 'Bilan et évolution de la qualité des eaux et des pratiques agricoles en Wallonie' (Overzicht en evolutie van de grondwaterkwaliteit en de landbouwpraktijken in Wallonië).

is van luchtverontreiniging in de vorm van aanwaaiend stikstof (gesprekspartner 7). De vermindering van de NO_x- en NH₃-emissies in de afgelopen 25 jaar toont echter aan dat de Waalse maatregelen een significant effect hebben op de stikstofemissies. Hoewel Wallonië zich dus inspant om zijn stikstofuitstoot te beperken, kan deze reductie slechts ten dele op nationaal niveau worden gerealiseerd.

4.2.3 Euregionale cohesie

Wallonië en de aangrenzende regio's werken al op verschillende niveaus samen om de stikstofuitstoot aan te pakken. De interreg Frankrijk-Wallonië-Vlaanderen werkt momenteel aan een project ter bevordering van duurzamere landbouw, door onder meer de vermindering van stikstof. Het Transae-project wil de landbouw milieuvriendelijker maken door enkele nieuwe landbouwpraktijken toe te passen, zoals wisselbouw op akkerland. Wisselbouw vermindert de behoefte aan stikstofhoudende meststoffen drastisch, waardoor de stikstofverontreiniging in de bodem, de waterstromen en de atmosfeer afneemt. Er worden verschillende methoden getest om de bodem met stikstof te verrijken zonder injectietechnieken te gebruiken. Het planten van gezelschapsplanten als veldbonen of voederlinzen is een voorbeeld van een techniek die wordt gebruikt om de behoefte aan organische meststoffen te verminderen. Hoewel hier sprake is van een zuiver Frans-Belgisch initiatief, verzekert een van onze gesprekspartners (gesprekspartner 4) ons dat dit soort methoden ook heel goed binnen andere interregs (zoals de Euregio Maas-Rijn) zou kunnen worden toegepast. Bovendien maakt Nederland deel uit van het internationale project *Divers Impact*, dat duurzame landbouwpraktijken bevordert in heel Europa. Zo hebben Nederlandse boeren bijvoorbeeld invloed gehad op de bevordering van "strip cropping". Bij deze techniek worden op bepaalde delen van het veld struiken geplant om de biodiversiteit te bevorderen. Dit zorgt dan weer voor extra stikstof in de bodem. Nederland wil op internationaal niveau samenwerken om zijn afhankelijkheid van stikstofmeststoffen te verkleinen. Blijft volgens gesprekspartner 4 echter staan dat de Nederlandse landbouwstructuren niet bevorderlijk zijn voor de implementatie hiervan op grote schaal. Hoewel deze techniek binnen Nederland dus nauwelijks op grote schaal toepasbaar is, zou de Euregio Maas-Rijn samenwerking op dit gebied kunnen bevorderen.

Wallonië werkt eveneens samen met Luxemburg, aangezien veel Luxemburgse boeren de afgelopen twee decennia naar België zijn verhuisd om hun bedrijf uit te breiden. Deze samenwerking is echter veel meer institutioneel van aard en niet specifiek gericht op de stikstofproblematiek. Wallonië is er binnen dit samenwerkingsverband in geslaagd de grensoverschrijdende instroom van boeren beheersbaar te houden. Een combinatie van deze bestuurlijke samenwerking met de veel praktischere samenwerking in het Maas-Rijngebied zou een solide basis kunnen vormen voor een verdere reductie van de stikstofuitstoot op regionaal niveau.

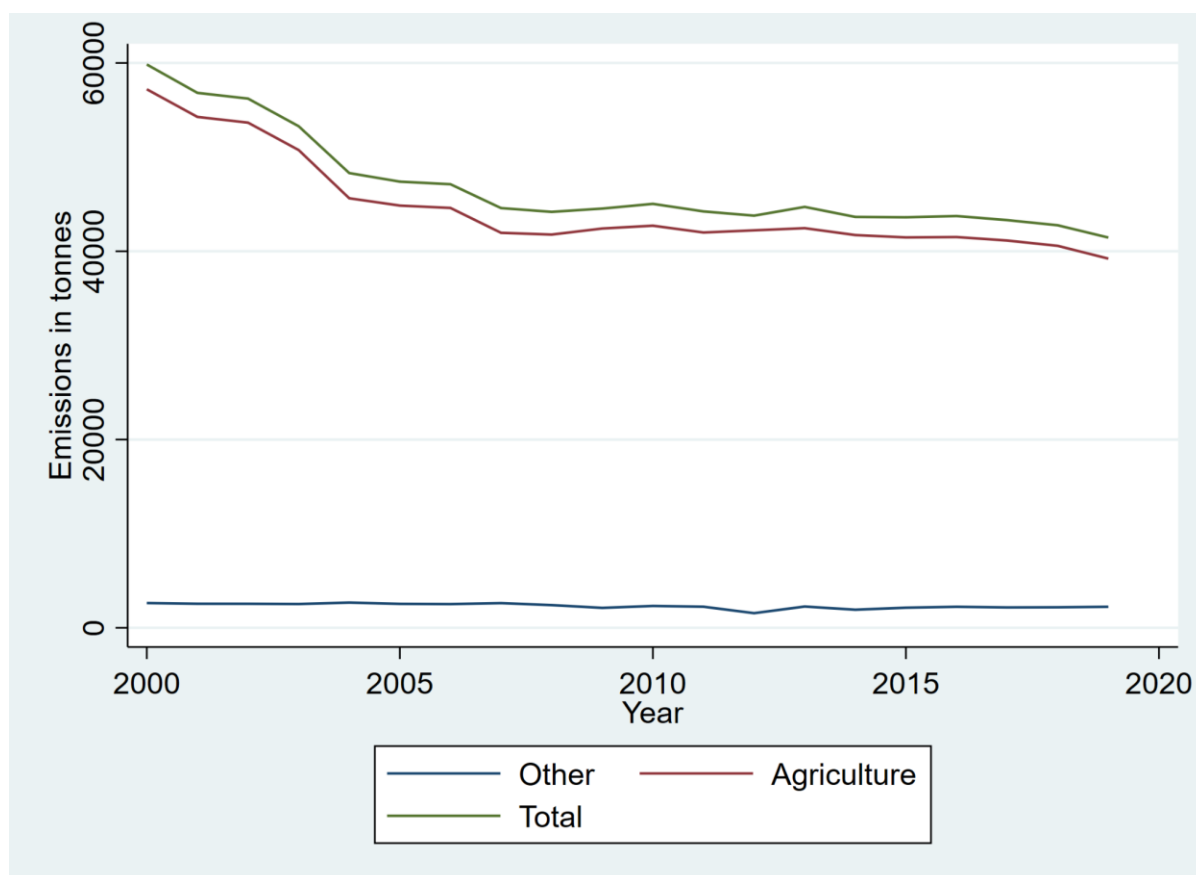
4.2.4 Discussie

Het effect van het nieuwe Nederlandse stikstofbeleid op Wallonië is vooralsnog beperkt. Deze bevindingen bieden geen aanwijzingen voor een rechtstreeks effect, positief noch negatief, op het Waalse Gewest. Er worden echter wel bepaalde effecten verwacht: gezien de nabijheid van Nederland

tot Wallonië en de minder strenge milieuwetgeving in het Belgische gewest, wordt gevreesd dat sommige Nederlandse boeren in de nabije toekomst naar Wallonië zullen verhuizen. Deze ontwikkeling vindt echter nog niet plaats: volgens gesprekspartner 6 staan er momenteel slechts 10 Nederlandse boeren in Wallonië geregistreerd. Bovendien is Wallonië begonnen met het invoeren van een aantal beperkende wetten, waarmee het voor boeren van welke nationaliteit dan ook – en voor de Waalse boeren zelf – moeilijker wordt een landbouwbedrijf te beginnen dat te grote hoeveelheden ammoniak produceert. Een massale verhuizing van Nederlandse boeren naar Wallonië is dan ook onwaarschijnlijk. Hoewel dit zeer directe effect dus onwaarschijnlijk is, zijn er wel enkele indirecte effecten waardoor Waalse boeren worden beperkt.

Door de grote vraag naar grond in Wallonië – zowel in de vruchtbare gebieden als aan de Vlaamse en Nederlandse grenzen – wordt er op deze gronden gespeculeerd. Dit leidt tot een ongekende stijging van de kostprijs per hectare. Hoewel het Nederlandse beleid hiervoor niet de enige verklarende factor is, heeft het volgens gesprekspartner 4 zeker een bijdrage geleverd.

4.3 Vlaanderen



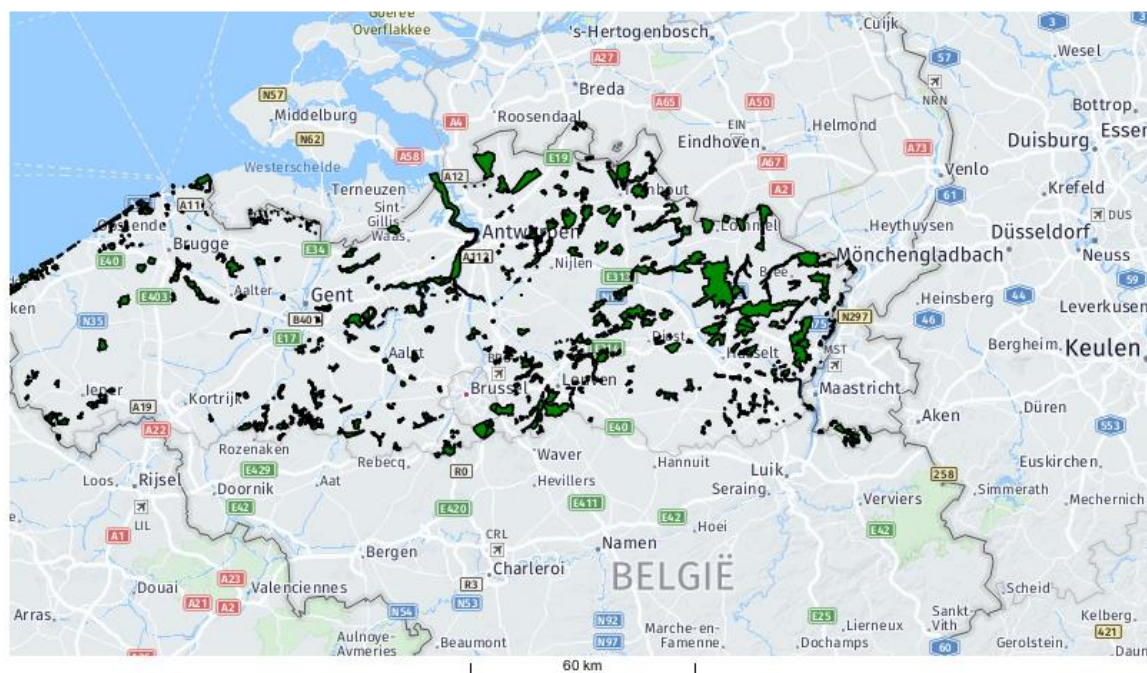
Figuur 5: Ammoniak (NH₃) emissies in Vlaanderen, 2000-2019. Bron: VMM (www.vmm.be/data)

4.3.1 Europese integratie

Het Vlaamse Gewest is, evenals het Waalse Gewest, begonnen met het maken van beleid voor stikstofemissies in navolging van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Het voorbereidende werk voor de Vogelrichtlijn begon in 1981, toen een aantal overheidsinstellingen en -agentschappen de opdracht kreeg een beleidsvoorstel over de omzetting van deze richtlijn te formuleren. In 1988 wees de Vlaamse regering de Vogelrichtlijngebieden aan overeenkomstig de richtsnoeren van de richtlijn. Deze gebieden werden gekozen op basis van de in bijlage IV van het Natuurdecreet genoemde vogelsoorten en een aantal trekvogelsoorten die Vlaanderen aandoen.⁴⁵ Wat de Habitatrichtlijn betreft, heeft de Vlaamse regering in 1996 eveneens besloten een aantal gebieden in Vlaanderen aan te wijzen als SBZ-H (speciale beschermingszones). De Europese Commissie oordeelde echter dat het voorstel ontoereikend was. In 2001 breidde de Vlaamse regering het oorspronkelijke voorstel uit met extra gebieden en werd het door de regering omgezet in een officieel besluit. Dit besluit werd in 2004 door de Europese Commissie bekrachtigd.⁴⁶ De kaart in figuur 6 geeft een overzicht van de huidige Natura 2000-gebieden in Vlaanderen. Zoals op deze kaart te zien is, ligt een aantal Natura 2000-gebieden aan de grens met de Zuid-Nederlandse provincies Zeeland, Noord-Brabant en Limburg. Dit onderstreept nogmaals de verwevenheid van de stikstofproblematiek in Vlaanderen en Nederland.

Geopunt-kaart

geo INFORMATIE VLAANDEREN Vlaamse overheid



Bron: www.geopunt.be

19/05/2022

1

Figuur 6: Kaart van Natura 2000-gebieden in Vlaanderen. Bron: Geopunt (Kaart | Geopunt Vlaanderen).

⁴⁵ VLAANDEREN.be, "Vogelrichtlijngebieden, NATURA 2000", <https://natura2000.vlaanderen.be/vogelrichtlijngebieden>.

⁴⁶ VLAANDEREN.be, "Habitatrichtlijngebieden, NATURA 2000", <https://natura2000.vlaanderen.be/habitatrichtlijngebieden>.

4.3.2 Duurzame ontwikkeling/sociaal-economische ontwikkeling

In ons interview met het Departement Landbouw en Visserij (gesprekspartner 8) wordt verklaard dat de Vlaamse regering in de jaren negentig de eerste serieuze maatregelen inzake mestproductie begon te nemen. Aanvankelijk ging het erom dat mest werd opgeslagen in een overdekte opslagplaats. In 2004 stelde de regering een lijst op van emissiearme stalsystemen. Bij de bouw van nieuwe stallen voor vee werd het gebruik van één van de systemen op de lijst verplicht gesteld. De gesprekspartner vermoedt dat de motivatie hiervoor was dat de NEC's (Nationale Emissieplafonds) gehaald moesten worden. Tussen 2014 en 2016 stelde de Vlaamse overheid snel een voorlopige PAS (Programmatische Aanpak Stikstof) samen. Dit beleid categoriseerde landbouwbedrijven op basis van hun impactscore. Bedrijven met een impactscore van 5% of minder waren een groen bedrijf, bedrijven met een score tussen 5% en 50% een oranje bedrijf en bedrijven met een score boven de 50% een rood bedrijf. De rode bedrijven kregen de opdracht hun bedrijf voor het einde van de looptijd van hun vergunning te beëindigen. De oranje bedrijven kregen te maken met allerlei beperkingen en groene bedrijven mochten hun emissies niet verder verhogen dan het huidige niveau. De gesprekspartner verklaart verder dat kort na de opstelling van de PAS werd ontdekt dat deze maatregelen niet zouden volstaan om de in de richtlijn vastgestelde doelstellingen te bereiken. Desondanks verdween de kwestie naar de achtergrond, aldus de gesprekspartner.

Uit de ammoniakemissiegegevens (zie figuur 3) blijkt dat er begin jaren 2000 inderdaad sprake was van een daling. In diezelfde grafiek is echter ook te zien dat de daling van deze emissies stagneert. Deze stagnatie wordt bevestigd door onze gesprekspartners bij het ILVO (Vlaams Instituut voor Landbouw, Visserij en Voeding) (gesprekspartner 9) en de VMM (Vlaamse Milieumaatschappij) (gesprekspartner 10). Onze gesprekspartner van het ILVO legt uit dat een deel van deze stagnatie te wijten is aan de minder ambitieuze doelstellingen voor de landbouw die werden vastgelegd in het *Luchtbeleidsplan* van 2019, waarop het Departement Omgeving toezicht houdt. Deze partner legt uit dat die lagere ambities weer te wijten zijn aan het feit dat de doelen voor ammoniakuitstoot door veel EU-lidstaten te hoog zijn gesteld. Bovendien kent de landbouwsector enkele uitdagingen waar de andere sectoren van de economie niet mee te maken hebben. Onze gesprekspartner legt uit dat er ten eerste door belanghebbenden binnen deze sector veel gelobbyd wordt voor afzwakking van de overheidsambities. Ten tweede maakt de aard van de landbouw het moeilijker om de uitstoot te verlagen. Landbouw vindt plaats in een open systeem met levende dieren en levende grond. Dit maakt het moeilijker om de parameters van het landbouwproces aan te passen.

Volgens gesprekspartner 8 (Departement Landbouw en Visserij) was de vernietiging van de Nederlandse PAS door een rechtbank het eerste teken dat er verandering zou komen in het stikstofbeleid voor de landbouw. Vervolgens werd de Vlaamse regering in februari 2021 flink wakker geschud toen een Vlaamse rechtbank een nieuwe uitspraak deed. In een rechtszaak over een pluimveebedrijf heeft de Vlaamse Raad voor Vergunningsbetwistingen het Vlaamse PAS-kader afgedaan als onvoldoende wetenschappelijk onderbouwd.⁴⁷ Als gevolg daarvan vaardigde minister

⁴⁷ Raad voor Vergunningsbetwistingen Arrest, "Van 25 februari 2021 met nummer RvVb-A-2021-0697 in de zaak met rolnummer 1920-RvVb-0151-A", https://www.dbrb.be/sites/default/files/2021-08/RVVB.A.2021.0697_0.pdf.

Zuhail Demir van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme een ministeriële instructie uit aan verschillende agentschappen van de Vlaamse overheid met tijdelijke richtlijnen om beslissingen te nemen en aanbevelingen te doen over de afgifte van vergunningen.⁴⁸ Deze uitspraak gaf de aanzet tot het opstellen van nieuwe wetgeving. In februari 2022 kwamen de Vlamingen tot een akkoord, het Krokusakkoord, met nieuwe maatregelen om de stikstofuitstoot terug te dringen. Dit akkoord bevindt zich nu in de fase van openbare raadpleging en wordt binnenkort omgezet in een officieel wetgevend kader.

Gesprekspartner 8, Natuurpunt (gesprekspartner 11) – een natuurbeschermingsvereniging die een groot aantal natuurgebieden in Vlaanderen beheert – en gesprekspartner 10 (VMM) leggen ons uit dat de Vlaamse regering in februari 2022 tot het Krokusakkoord is gekomen, een akkoord waarin het nieuwe stikstofbeleid voor de lange termijn is vastgelegd. Dit akkoord bevindt zich nu in de fase van openbare raadpleging en het is de bedoeling dat het later in 2022 wordt omgezet in een officieel wettelijk kader. De veranderingen in dit nieuwe beleid zijn van drieërlei aard: ten eerste komen er aanvullende maatregelen voor de landbouw. Landbouwbedrijven met een impactscore van meer dan 50% zullen al in 2025 moeten stoppen en de drempelwaarde voor een groen bedrijf wordt verlaagd van 5% naar 0,1%. Bovendien zal de handel in emissierechten (vooral voor de landbouw) sterk worden teruggedrongen. Deze handel heeft voorheen bijgedragen aan het stagneren van de uitstootdaling, omdat hierdoor de totale wettelijke emissies op hetzelfde niveau bleven. Uitstootrechten zullen voortaan slechts gedurende twee generaties overdraagbaar zijn op de directe opvolgers van een landbouwfamilie, maar komen te vervallen als het bedrijf wordt verkocht of van rechtsvorm verandert. Ook de handel in en de verwerking van mest zal worden stopgezet, aangezien beide fraudegevoelig zijn en uiteindelijk niet bijdragen tot een vermindering van de uitstoot.

De tweede soort beleidswijzigingen betreft natuurherstel. Het kabinet stelt een groot bedrag beschikbaar voor herstelmaatregelen in en rond natuurgebieden. Dit gebeurt bijvoorbeeld door het terugdraaien van abiotische omstandigheden in de bodem. De laatste grote wijziging in de PAS is het nieuwe vergunningenbeleid, dat veel strenger wordt: agrarische bedrijven mogen in de omgeving van natuurgebieden niet meer dan 0,025% van de KDW-belasting veroorzaken. Ligt de impact van een bedrijf onder dit getal, dan mogen vergunningen worden verleend. Ligt de impactscore tussen 0,025% en 0,8%, dan wordt het bedrijf onderworpen aan een nadere effectbeoordeling om te bepalen of een vergunning kan worden verleend. Heeft een bedrijf een hogere impactscore, dan wordt geen vergunning verleend. Het nieuwe beleid zal over enkele jaren worden geëvalueerd, waarbij de drempelwaarden kunnen worden versoepeld als de emissies laag genoeg zijn.

Volgens onze gesprekspartner van Natuurpunt (gesprekspartner 11) en het Departement Landbouw en Visserij (gesprekspartner 8) heeft het nieuwe beleid gemengde reacties ge oogst. De sectoren industrie en transport zijn positief omdat het vooral gericht is op de landbouw, aangezien het beleid voor transport en industrie al in het Luchtbeleidsplan is behandeld. Boerenorganisaties daarentegen reageren verschillend: De Boerenbond, een belangrijke organisatie die ongeveer 80% van de Vlaamse

⁴⁸ Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme, "Ministeriële instructie betreffende de beoordeling van de stikstofuitstoot van vergunningsaanvragen betreffende projecten of activiteiten met mogelijke betekenisvolle effecten op de habitatrichtlijngebieden" (Ministeriële Instructie) Vlaamse Regering, https://www.natuurenbos.be/sites/default/files/20210502_instructie_pas.pdf.

boeren vertegenwoordigt, is fel gekant tegen de nieuwe PAS. Volgens onze gesprekspartner van Natuurpunt (gesprekspartner 11) voert zij een mediacampagne om de nieuwe PAS te ondermijnen, onder meer door extreme gevallen eruit te lichten, zoals de boerderij van Averbode of een boerderij van Natuurpunt. De gesprekspartner legt uit dat kleinere landbouwbelangenorganisaties van de Vlaamse overheid echter vooral duidelijkheid willen over de inhoud van het nieuwe beleid. De biologische boeren gaan nog een stap verder en vinden het nieuwe beleid ontoereikend; volgens hen had er meer nadruk moeten liggen op duurzame landbouw.

4.3.3 Euregionale cohesie

Volgens gesprekspartner 10 (VMM) vindt er enige intergouvernementele informatie-uitwisseling plaats tussen de Vlaamse en Nederlandse nationale overheden. Daarnaast verklaart gesprekspartner 11 dat zij soms gesprekken voeren met hun tegenhangers in Nederland, zoals Natuurmonumenten en Milieudefensie. Deze uitwisselingen hebben een informeel karakter; er bestaan geen officiële contracten voor deze uitwisselingen. Voor zover wij hebben begrepen is er ook nog geen officieel bestuurlijk kader betrokken bij deze uitwisseling. Het is vooral een poging om te begrijpen waar de andere partij mee bezig is. Een deel van de gegevensuitwisseling heeft betrekking op de verschillende modellen die beide overheden hanteren: FLOPS in Vlaanderen en OPS in Nederland. In ons gesprek met het Vlaamse onderzoeksinstituut ILVO werd ons verteld dat zij graag een verdieping van de samenwerking op het gebied van stikstof zouden zien. Volgens hen kan dat door het vergunningenbeleid voor landbouwbedrijven te harmoniseren. Dat is nodig omdat de vervuiling door de Vlaamse landbouw overslaat naar Nederland en vice versa. Aangezien er aan beide zijden van de grens een aantal Natura 2000-gebieden ligt, is harmonisatie volgens deze gesprekspartner noodzakelijk om de gevolgen van economische activiteiten voor de natuurgebieden in beide landen te beperken.

Op juridisch gebied hebben zich enkele ontwikkelingen voorgedaan. De gesprekspartner vermeldt dat er een rechtszaak loopt waarin Nederland betoogt dat een Vlaams vestigingsrecht pal aan de grens een negatief effect zou hebben op de Nederlandse natuur. De gesprekspartner van Natuurpunt (gesprekspartner 11) wijst op een probleem in de huidige situatie: in Nederland worden de berekeningen voor vergunningen uitgevoerd met de mol als eenheid. In Vlaanderen worden vergunningen afgegeven in functie van het percentage uitstoot van de KDW dat een gevoelige habitat kan verdragen zonder te verslechteren. Volgens hem zullen deze verschillen in aanpak eerst moeten worden overbrugd alvorens een gemeenschappelijk beleid mogelijk wordt. De vertegenwoordiger van Natuurpunt (gesprekspartner 11) noemt in het gesprek verder nog enkele andere gebieden waarop Nederland en Vlaanderen zouden kunnen samenwerken. Ten eerste zou er enige harmonisatie moeten plaatsvinden ten aanzien van de eisen betreffende het gebruik van walstroom voor schepen die in Vlaamse en Nederlandse havens aangemeerd liggen, om de uitstoot van stikstofdioxide te verminderen. Natuurpunt stelt dat het eenzijdig afkondigen van maatregelen het probleem alleen maar verschuift, omdat rederijen hun activiteiten dan naar andere havens zullen verplaatsen. Daarnaast pleit de organisatie voor Vlaams-Nederlandse samenwerking op verkeersgebied; elementen als rekeningrijden moeten door beide landen samen worden aangepakt. Daarnaast is internationale samenwerking nodig om het wegverkeer te verplaatsen naar het spoor, vooral in het goederenvervoer. Dit brengt echter unieke uitdagingen met zich mee. De belangrijkste daarvan is dat spoorlijnen, door

jarenlange verwaarlozing, nu plotseling midden in een natuurgebied liggen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de IJzeren Rijn, die van België door Nederland naar Duitsland loopt. De vertegenwoordiger van het Departement Landbouw en Visserij (gesprekspartner 8) geeft daarnaast aan dat er op Benelux-niveau een mogelijkheid ligt om internationaal stikstofemissiebeleid te maken. Volgens deze gesprekspartner bestaat er een Benelux-verdrag – hij kon helaas niet aangeven welk verdrag – dat dergelijke samenwerking mogelijk maakt.

Onze gesprekspartner van het Departement Landbouw en Visserij verklaart dat het nieuwe strenge vergunningenbeleid voor landbouwbedrijven heeft geleid tot een sterke daling van het aantal nieuwe landbouwbedrijven in Vlaanderen. Volgens deze persoon had het Departement signalen ontvangen – maar geen concrete gegevens in handen – dat Nederlandse boeren naar Vlaanderen verhuisden om daar nieuwe bedrijven op te zetten. Het Nederlandse onderzoekscollectief Spit en het Vlaamse nieuwsblad Apache onderzochten dit verder. Volgens hen waren er in 2021 vijfenveertig Nederlandse landbouwbedrijven actief in Vlaanderen. Het is echter onduidelijk of dit aantal is toegenomen sinds het begin van de stikstofcrisis in Nederland. Concrete gegevens hierover zijn niet beschikbaar.⁴⁹ Toch geeft de gesprekspartner van het Departement Landbouw en Visserij (gesprekspartner 8) aan dat het nieuwe vergunningenbeleid deze beweging grotendeels een halt heeft toegevoerd. De gesprekspartner merkt echter op dat er wel nog steeds een mogelijkheid is om bestaande landbouwbedrijven op te kopen en stelt daarnaast dat de Nederlandse boeren vaker grootschalige bedrijven bezitten dan Vlaamse boeren.

4.3.4 Discussie

Uit onze interviews met de mensen van het ILVO (gesprekspartner 9), het Departement Landbouw en Visserij (gesprekspartner 8), en Natuurpunt (gesprekspartner 11) komt naar voren dat de Vlamingen momenteel positief staan tegenover het Nederlandse stikstofbeleid. Dit komt doordat de Nederlandse situatie de urgentie van de stikstofproblematiek enigszins op de kaart heeft gezet bij de Vlaamse regering. Bovendien zou een reductie van de stikstofuitstoot in Nederland ook de hoeveelheid stikstof die Vlaanderen binnenkomt verminderen. De gesprekspartner van ILVO (gesprekspartner 9) nuanceert dit echter en stelt dat de overwegend zuidwestenwind wel een dempend effect heeft op de Nederlandse inspanningen om de stikstofuitstoot te verminderen. De gesprekspartner van het Departement Landbouw en Visserij (gesprekspartner 8) brengt naar voren dat Nederland en Vlaanderen uiteenlopende doelstellingen hebben met hun stikstofbeleid: het Vlaamse doel is de overschrijding van de KDW met 50% terug te brengen; de Nederlanders streven naar een betere gesteldheid van 50% van de bodem in 2030. De gesprekspartner legt uit dat Nederland zich, in theorie, alleen op de centraal gelegen regio's zou kunnen richten om dit doel te bereiken. Daarmee zou het zuiden van Nederland, waar veel aan veeteelt wordt gedaan, buiten beschouwing kunnen blijven. Samenvattend kan dus worden gesteld dat het Nederlandse stikstofbeleid een vrij beperkte invloed heeft op de stand van de Vlaamse stikstofproblematiek.

⁴⁹ S. Vanden Bussche, 'Meer Nederlandse veehouders naar België sinds stikstofcrisis', *Apache* (2021), <https://www.apache.be/2021/05/28/meer-nederlandse-veehouders-naar-belgie-sinds-stikstofcrisis>.

4.4 Euregio Maas-Rijn

4.4.1 Europese integratie

Uit het gesprek met gesprekspartner 12 komt naar voren dat de agenda van de Euregio in dit stadium niet specifiek gericht is op het stikstofprobleem. Er is nog geen poging ondernomen kwantitatieve gegevens te verzamelen en te komen tot een beoordeling van de verspreiding van stikstofuitstoot binnen de Euregio Maas-Rijn. Daar zijn verschillende redenen voor. Een belangrijke reden is dat uiteenlopende meetmethoden per regio het bijzonder moeilijk kunnen maken om een dergelijk proces te doorlopen binnen een gebied dat drie landen bestrijkt: Nederland, Duitsland en België.

Een belangrijk element is echter dat het Drielandenpark de invoering van de Europese Landschapsconventie wil ondersteunen, in een poging bij te dragen tot een duurzame ontwikkeling van de Euregio Maas-Rijn.⁵⁰ Artikel 3 van dit verdrag bepaalt dat het doel is te zorgen voor landschapsbescherming, -beheer en -inrichting. Aangezien de Conventie tweeledig is, is het tweede doel ervan het regelen van Europese samenwerking ten aanzien van landschapszaken. Zoals blijkt uit artikel 2 is de werkingssfeer van de Conventie vrij ruim. Van cruciaal belang is dat zij betrekking heeft op natuurgebieden, plattelandsgebieden, stedelijke omgevingen en peri-urbane gebieden. Tenslotte bevat het verdrag algemene en specifieke maatregelen.

4.4.2 Duurzame ontwikkeling/Sociaaleconomische ontwikkeling

De Nederlandse stikstofaanpak met het uitkopen van de boeren is mogelijk niet de meest duurzame oplossing. Momenteel wordt binnen de Euregio nagedacht over duurzamere landbouw. Deze optie lijkt voordeliger en wenselijker. De vrijwillige uitkoopregeling leidt immers niet noodzakelijkerwijs tot een duurzamere landbouw en de beslissing om hiervan gebruik te maken ligt vanzelfsprekend bij de boeren zelf. Duurzame landbouw zou er juist voor zorgen dat de boeren hun activiteiten kunnen voortzetten en tegelijkertijd de gevolgen van die activiteiten kunnen beperken. Daarmee zou zij geen gevolgen hebben voor de werkgelegenheid, althans niet in de landbouwsector.

Bovendien is de Euregio zich ervan bewust dat er sprake kan zijn van grensoverschrijdende mobiliteit van boeren. Op basis van de huidige stand van de regelgeving wordt wel gesteld dat Nederland het strengste stikstofbeleid heeft. Dit zou ertoe kunnen leiden dat boeren zich verplaatsen naar gebieden waar de aanpak soepeler is. Een voorbeeld hiervan is Vlaanderen. Het Waalse Gewest hanteert echter een nog soepeler beleid dan Vlaanderen. Zoals hierboven uiteengezet, kan dit leiden tot meer mobiliteit van boeren tussen deze regio's.

4.4.3 Euregionale cohesie

Met betrekking tot de Euregionale cohesie kunnen twee argumenten worden aangevoerd: ten eerste zou een duurzame aanpak binnen de Euregio, zoals hierboven uiteengezet, ertoe kunnen leiden dat boeren hun beroep kunnen blijven uitoefenen, zonder dat zij de grens hoeven over te steken.

⁵⁰ 3LP Samenwerkingsverband, "Missie van 3LP", <https://www.drielandenpark.info/en/verbund-3lp/mission-vision/>.

Daarnaast zou zo'n gemeenschappelijke duurzame aanpak binnen de Euregio kunnen uitmonden in samenwerking tussen de verschillende regio's.

Ten tweede kan het GIS-portaal worden beschouwd als een extra samenwerkingsinstrument. Het bevat de relevante informatie voor de Euregio Maas-Rijn en het Drielandenpark⁵¹, en het beschikbaar stellen van alle relevante gegevens uit elke betrokken regio zou bijvoorbeeld gezien kunnen worden als een teken dat er sprake is van uitwisseling en samenwerking. Nog een stap verdergaand, zou je kunnen stellen dat dit het begin zou kunnen zijn van verdere samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de betrokken regio's.

4.5 Duitsland - Nordrhein-Westfalen

4.5.1 Europese integratie

In Duitsland bedraagt de emissie van reactieve stikstof ongeveer 4,2 miljoen ton per jaar. Ongeveer 60% van die emissie is afkomstig van de landbouwsector. Het land heeft zich ingespannen om de stikstofuitstoot te verminderen en is daarin geslaagd in verschillende sectoren (industrie, energiesector, verkeer en vervoer, afvalwaterbeheer). De vermindering binnen de landbouwsector was echter niet zo succesvol. Om de landbouwsector aan te pakken beveelt het *Umwelt Bundesamt* (UMB, Duits federaal milieuagentschap) aan het maximale stikstofoverschot tegen 2040 vast te stellen op 50 kg per hectare per jaar.

Duitsland heeft nationale emissieplafonds, beleidslijnen en maatregelen ingevoerd om de luchtverontreiniging in 2020 en 2030 extra terug te dringen; 9 daarvan hebben betrekking op NO_x-emissies en 12 hebben specifiek betrekking op de landbouwsector. De nieuwe beleidslijnen en maatregelen vereisen ook voldoende monitoring. In 2018 heeft de *Deutsche Umwelthilfe* het project "NO₂ Citizen Science" opgezet om toegang te krijgen tot immissiegegevens in verschillende landen, waaronder Duitsland. De stadsspecifieke metingen helpen bij het monitoren van de jaarlijkse veranderingen. Aangezien Nordrhein-Westfalen een overwegend stedelijk gebied is, bevonden verschillende meetpunten zich in grote steden. Het project bevatte aanbevelingen voor de herziening van de richtlijnen inzake luchtkwaliteit op basis van de WHO-richtsnoeren inzake luchtkwaliteit en de verlaagde advieswaarden voor luchtkwaliteit.

4.5.2 Duurzame ontwikkeling/Sociaal-economische ontwikkeling

De gesprekspartner van het Umweltbundesamt (UMB) (gesprekspartner 13) heeft ons geïnformeerd over de Duitse stikstofemissies (voornamelijk ammoniak). Volgens het UMB is de landelijke emissie in de afgelopen twee decennia stabiel gebleven, maar een paar jaar geleden is er een lichte stijging geconstateerd, die afkomstig is van de productie van biogas. De laatste tijd daalt de uitstoot echter weer omdat Duitsland na de NEC-richtlijn heeft toegezegd zijn uitstoot tot 2030 met 29% te verminderen. Deze dalende trend zal zich naar verwachting landelijk voortzetten.

⁵¹ StädteRegion Aachen, "InkasPortal", <https://geoportal.staedtereion-aachen.de/?viewid=145&rw=301926.500&hw=5622632.000&scale=250000>.

Een blik op de NO_x-depositie in de grensregio tussen 2000 en 2015 laat zien dat het grootste probleemgebied zich aan de grens met Nederland (Noordwest-Duitsland) bevindt. Dit zou kunnen wijzen op grensoverschrijdende effecten, maar het kan ook liggen aan het grote aantal varkenshouderijen in de regio. Hoewel Nederland gezien wordt als een grote veroorzaker van stikstof, slaat ammoniak namelijk snel neer en verplaatst zich niet over lange afstanden door de lucht. Hierdoor heeft ammoniak vooral lokale effecten en waarschijnlijk geen invloed op naburige grensgebieden. Ondanks het feit dat de Duitse regio voornamelijk blootstaat aan westenwind – hetgeen zou kunnen leiden tot veel NO_x-depositie vanuit Nederland – zouden de eigen varkenshouderijen dus wel eens een grote veroorzaker kunnen zijn van de verontreiniging in het Duitse grensgebied. Er zijn verdere metingen nodig om in te schatten wat de bijdrage van Nederland hierin is.

Stikstof heeft een grote invloed op het ecosysteem en ammoniak is een precursor van PM_{2.5}. Daarom kan stikstof ook een indirect effect hebben. Als de stikstofafgifte te hoog is (hoger dan de kritische belasting die een ecosysteem aankan), heeft dit impact op het ecosysteem en kan dit leiden tot een verminderde biodiversiteit. Als we alleen naar de ecosystemen in Duitsland kijken, zien we dat de meest overbelaste gebieden zich in het grensgebied met Nederland bevinden.

Aangezien de richtlijnen in de landen verschillend worden uitgevoerd, liggen de grenswaarden voor Natura 2000-gebieden in Duitsland lager dan in Nederland. Voor de bouw van een nieuwe installatie is een beoordeling van de stikstofaanvoer en -depositie nodig; in Duitsland mag de grens van 0,3 kg/ha/jaar niet worden overschreden. In Nederland worden minder vergunningen afgegeven voor het bouwen van nieuwe installaties en is het minder problematisch om te bouwen.

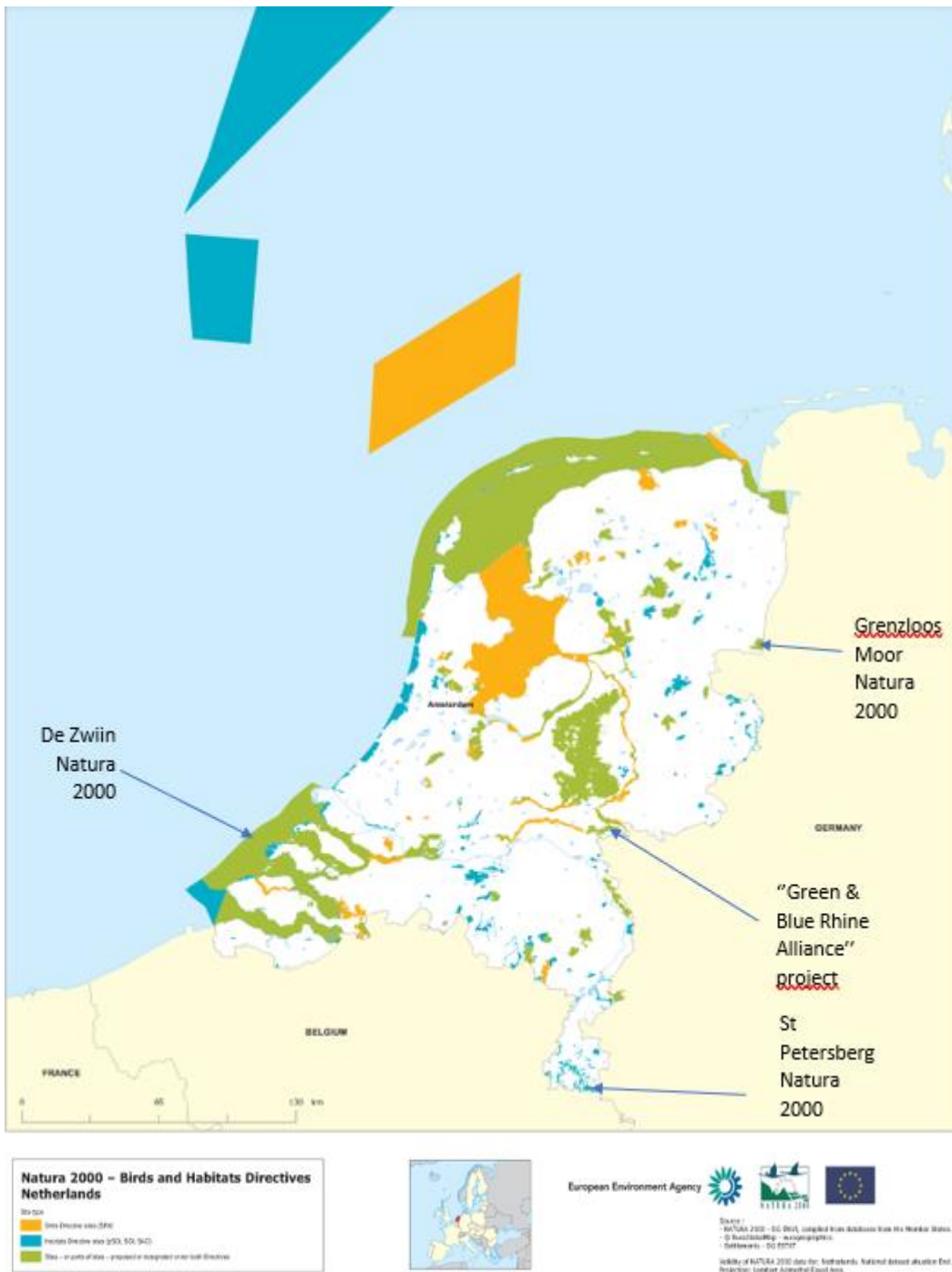
4.5.3 Euregionale cohesie

De gesprekspartner van het NABU-Naturschutzstation (gesprekspartner 14) vermeldt dat Duitsland de nitraatrichtlijn nog steeds niet heeft doorgevoerd, wat bij het EU Hof van Justitie een boete van 800.000 euro per dag kan opleveren. De door de regeringen ingevoerde maatregelen waren onvoldoende en de regelgeving wordt momenteel herzien. De verordening is vooral gericht op waterverontreiniging en er spreekt niet over luchtgedragen ammoniakdepositie. Milieuorganisaties, wetenschappers, consumentenorganisaties, dierenartsen, boeren en chemische bedrijven hebben verschillende maatregelen beschreven om het effect van de landbouw op het milieu te verminderen, hoewel dit in de praktijk moeilijk te realiseren blijkt. De uitvoering van dergelijke aanbevelingen kan bemoeilijkt worden door financiële kwesties, overheidszaken of personeelskwesties maar zeer waarschijnlijk door een combinatie van al deze factoren. Evenals eerder aangegeven door een andere gesprekspartner, spreekt ook deze gesprekspartner van een afname van de emissie en gaat deze uit van een lichte afname van stikstofdepositie in de toekomst. Voor ammoniak zijn nog geen uitgebreide metingen en kwalitatieve gegevens beschikbaar.

Het Duitse systeem voor het meten en modelleren van luchtkwaliteit en stikstofdepositie verschilt bovendien sterk van het Nederlandse en beide zijn daarom moeilijk vergelijkbaar. De gesprekspartner stelt samenwerking op wetenschappelijk niveau voor, aangezien er binnen de sectoren nergens wordt samengewerkt om de bestaande emissieproblemen aan te pakken. Dit is gedeeltelijk te wijten aan het gebrek aan capaciteit in Duitsland, en aangezien het stikstofprobleem in Duitsland zelf al niet eens

goed wordt aangepakt, is het nauwelijks mogelijk een grensoverschrijdende samenwerking in gang te zetten. Eerst moeten de nationale problemen worden opgelost.

Meer dan 60% van de stikstofdepositie wordt veroorzaakt door de landbouwsector – aldus deze gesprekspartner. De emissie is het hoogst in Noordwest-Duitsland (inclusief NRW) en de bron is voornamelijk de veeteelt. Volgens de gesprekspartner 14 zou het Nederlandse beleid een goed voorbeeld kunnen zijn voor Duitsland bij het aanpakken van het stikstofprobleem. Deze gesprekspartner geeft aan dat boeren mogelijk naar Duitsland zullen verhuizen omdat daar sprake is van minder regulering. Hierover zijn echter geen specifieke gegevens bekend.



Figuur 7: Natura 2000-gebieden in Nederland en enkele Natura 2000-gebieden in de grensgebieden. Bron: EMA (<https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/natura-2000-birds-and-habitat-directives-10/netherlands>)

5. Discussie

In dit deel wordt een holistischere benadering gevolgd, aangezien het de bedoeling is de verschillende effecten van het Nederlandse Stikstofbeleid op de Euregio Maas-Rijn en de verschillende in dit dossier beoordeelde regio's te bespreken. In het algemeen zal echter blijken dat de werkelijke effecten binnen de Euregio (positief of negatief) momenteel beperkt zijn.

Er kan niet met zekerheid en concreet worden gesteld dat het Nederlandse stikstofbeleid de verhuizing van boeren tussen verschillende grensregio's tot gevolg zal hebben. Uit de verschillende interviews kan worden opgemaakt dat men zich er wel van bewust is dat er mobiliteit kan ontstaan onder boeren in reactie op de verschillen in aanpak en striktheid per regio. Het werkelijke aantal boeren dat verhuist is momenteel echter beperkt. Er kan dus nog niet één-op-één gesteld worden dat dit bewustzijn van en deze bezorgdheid over de mobiliteit van boeren een daadwerkelijk effect is van het Nederlandse Stikstofbeleid. Wat wel als een effect van dit beleid kan worden beschouwd, zijn de verschillen in aanpak, of het gebrek daaraan, tussen de gewesten. Wallonië heeft strengere regels ingevoerd om grensoverschrijdende mobiliteit van boeren te voorkomen of althans te minimaliseren. Ook in Vlaanderen is het vergunningenbeleid veel restrictiever geworden, zodanig dat het buitenlanders én Belgen ervan weerhoudt een boerenbedrijf te beginnen. Duitsland heeft dergelijke beperkingen nog niet ingevoerd. Toch kan ook hier niet concreet worden gesteld dat dit uitsluitend op het Nederlandse beleid berust. Daarnaast noemden de Nederlandse gesprekspartners de mogelijkheid dat boeren zouden uitwijken naar veel verder gelegen landen, zoals Polen en Canada, vanwege het minder restrictieve beleid en de beschikbare grond daar. Of Nederlandse boeren inderdaad zullen verhuizen en waarheen zal uiteindelijk grotendeels afhangen van de toekomstige koers van het Nederlandse stikstofbeleid en van hun opties in andere landen.

5.1 Beperkingen

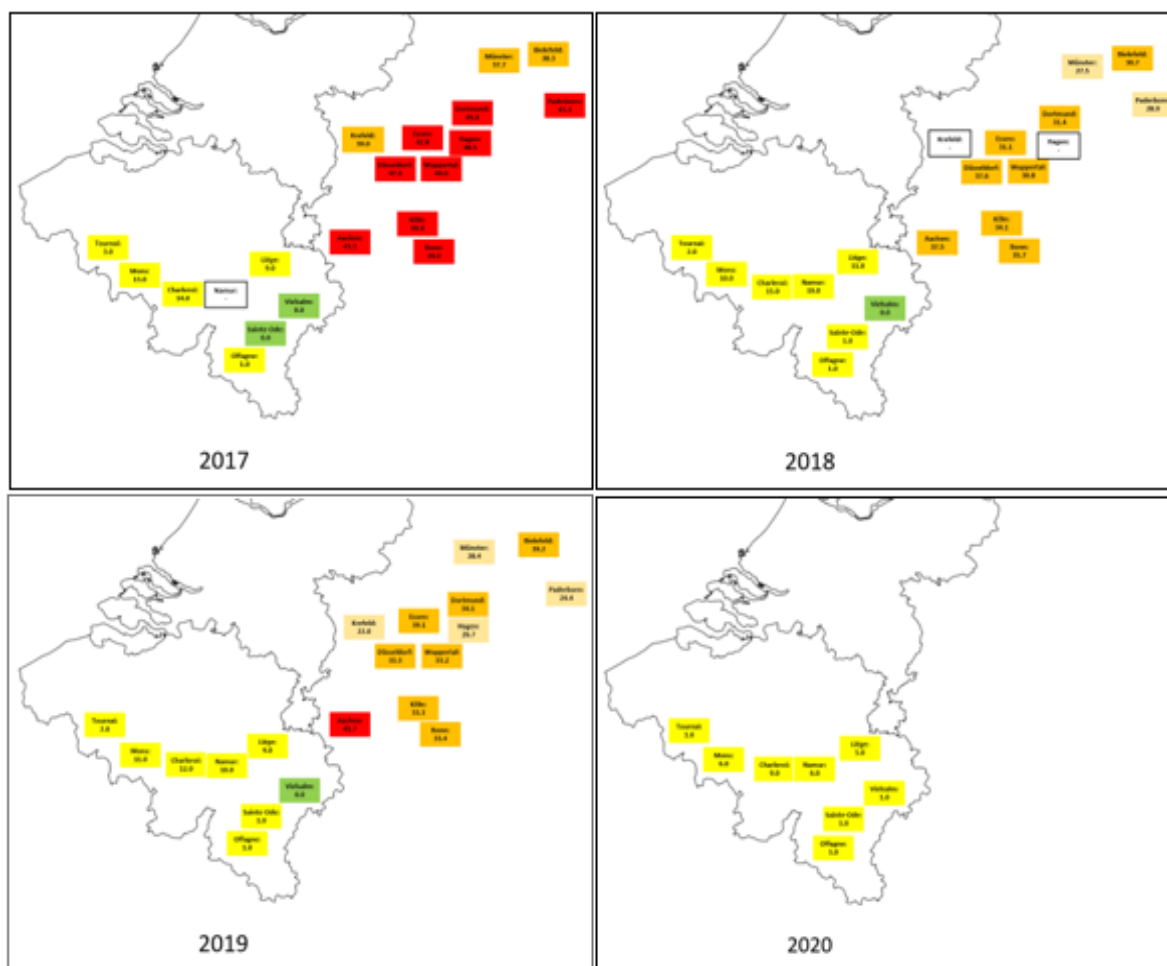
Om te beginnen is het Nederlandse Stikstofbeleid nieuw en betrekkelijk recent. Bijgevolg zijn de effecten ervan moeilijk vast te stellen omdat ze meestal nog niet kunnen worden gemeten. Vooral binnen grensregio's ontbreekt het nog aan communicatie en afstemming over dit onderwerp. Bovendien is het Stikstofbeleid nieuw en nog in ontwikkeling en heerst er een gebrek aan samenwerking tussen de regio's binnen de Euregio. Hierdoor zijn gegevens – ook die over stikstofuitstoot – beperkt beschikbaar, hetgeen het onderzoek voor dit dossier heeft bemoeilijkt. Een andere belemmering was het gebrek aan eerdere literatuur over dit specifieke onderwerp. Veel van de hier gepresenteerde bevindingen zijn dan ook tot stand gekomen via interviews met deskundigen.

Belangrijk is het voorts te vermelden dat ook het aantal interviews met deskundigen beperkt was wegens tijdgebrek, hetgeen kan hebben geleid tot 'selectiebias'. Deze vorm van vertekening is echter geminimaliseerd door gesprekspartners op te nemen uit de onderzochte regio's en uit verschillende beroepsgroepen, waaronder overheidspersoneel, vertegenwoordigers van boeren en onderzoekers. Daarnaast kan het houden van interviews leiden tot bias bij de interviewer en (non-)response bias; beide zijn geminimaliseerd door semi-gestructureerde vragen te hanteren en door deelnemers te

interviewen die vanuit een specifiek perspectief bij het onderwerp betrokken zijn, in dit geval vanuit hun respectieve beroepen.

De gegevensverzameling voor dit dossier kon niet worden beperkt tot Euregionaal niveau (de Euregio Maas-Rijn) en binnen landen zelfs niet tot provinciaal niveau, aangezien deze informatie niet op die niveaus beschikbaar is. Hierdoor waren we voor onze gegevensverzameling gedwongen op te schalen naar het regionaal/gewestelijk niveau dat bevoegd is voor milieuzaken (bv. het Vlaams Gewest in plaats van Belgisch Limburg; het Waals Gewest in plaats van de provincie Luik).

Deze beperkingen hebben dan ook gevolgen gehad voor de beschikbaarheid van informatie die nodig was om de potentiële grensoverschrijdende effecten van het Nederlandse Stikstofbeleid in dit dossier naar behoren in kaart te brengen.



Figuur 8: Beschikbare emissiegegevens in de grensregio's in $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (eigen compilatie)

De emissiegegevens (figuur 8) in de grensregio's zijn tot stand gekomen aan de hand van verschillende meetmethoden per land. Hierdoor is vergelijken alleen binnen hetzelfde land mogelijk. In Duitsland werden de metingen uitgevoerd in de meest vervuilde gebieden en werd een gemiddelde genomen voor grotere steden. Het land heeft een poging ondernomen om de stikstofuitstoot te verminderen en

ziet vanaf 2017 een daling van de uitstoot binnen zijn grondgebied. België hanteerde een gemiddelde waarde van de meetgegevens voor het stedelijk gebied. Ook binnen het Belgisch grondgebied vertoont de emissie vanaf 2017 een dalende lijn.

6. Conclusie

Uit voorlopig onderzoek blijkt dat het Nederlandse Stikstofbeleid momenteel beperkte gevolgen heeft voor het Maas-Rijng gebied, aangezien Nederland later was met de invoering van strengere maatregelen dan zijn buurlanden. Daarom wordt aangenomen dat de strengere maatregelen die in Nederland zijn ingevoerd voorlopig beperkte effecten hebben. Op lange termijn worden echter enige grensoverschrijdende effecten in Vlaanderen en Wallonië verwacht. Volgens sommige gesprekspartners is het belangrijkste verwachte effect een massale verhuizing van Nederlandse boeren naar de aangrenzende regio's. Vanuit juridisch oogpunt en gezien de aanscherping van de wetgeving in beide regio's is zo'n massale verhuizing echter onwaarschijnlijk. Wat Noordrijn-Westfalen betreft, blijft het onduidelijk of en wanneer de lokale overheid zal reageren op de urgentie van de eigen stikstofproblematiek. Daarmee blijft het dus ook onduidelijk welke impact het Nederlandse beleid zal hebben op de aanpak aldaar.

Hoewel er op grensoverschrijdend niveau wordt samengewerkt binnen praktische projecten om Natura 2000-gebieden te beschermen (zie bovenstaande figuur), blijft de uitvoering van concrete impactvolle maatregelen een louter nationale (Duitsland en Nederland) of federale (België) aangelegenheid. Verschillende gesprekspartners hebben niettemin mogelijke oplossingen aangedragen om de situatie in de grensregio's te verbeteren; de meeste daarvan zijn gericht op harmonisatie van beleid, (meer aandacht voor) een integrale aanpak en nauwere samenwerking tussen buurlanden.

Hoewel binnen de Euregio Maas-Rijn de eerste stappen tot samenwerking tussen de verschillende landen zijn gezet, heerst er een groot gebrek aan harmonisatie van het stikstofreductiebeleid. Tegelijkertijd is het nog onduidelijk of harmonisatie van nationaal beleid wel de juiste weg is, gezien de ontwikkeling van nieuwe stikstofbeperkende regelgeving op Europees niveau in antwoord op de Europese "stikstofdeken" en de lokale stikstofpieken door grensoverschrijdende stikstofdepositie. Daarnaast staat de effectiviteit van de Nederlandse beleidsfocus op de KDW in zijn huidige vorm dus nog ter discussie, naast andere mogelijke strategieën voor stikstofreductie, zoals de invoering van een drempelwaarde. Tevens is het – gelet op de toenemende urgentie van andere crises zoals de klimaatcrisis en de zoonosecrisis – van kardinaal belang multilateraal en integraal beleid te voeren om deze problemen op duurzame en holistische wijze het hoofd te bieden.

Tegelijkertijd is verder onderzoek nodig om de effecten van het Nederlandse stikstofbeleid op de Euregio Maas-Rijn volledig in kaart te brengen. Een voorbeeld van die noodzaak betreft de in 2019 aangenomen EU-verordening inzake meststoffen (Verordening nr. 2019/1009 van de Europese Raad), die in juni 2022 in werking treedt. Deze nieuwe verordening bevordert de grensoverschrijdende handel in mest (volgens het principe van vrij verkeer van goederen). Tot nu toe was deze handel verboden, althans in Wallonië. Het verhaal achter het toestaan ervan is het stimuleren van de circulaire economie, en op papier is dit goed. De export van mest was tot nu toe echter verboden omdat het als afval werd beschouwd. Aangezien Wallonië de invoer van afval verbiedt, konden Waalse boeren dus geen mest kopen. Nu bovengenoemde EU-verordening op het punt staat in werking te treden, zou mest (mits verrijkt met aanvullende meststoffen) kunnen worden beschouwd als een grondstof en dus onbeperkt kunnen worden uitgevoerd. Concreet betekent dit dat Vlaamse, Nederlandse of Waalse boeren met een mestoverschot – dus: met mest die zij vanwege wettelijke beperkingen niet zelf

mogen opgebruiken – dit overschot straks mogen uitvoeren. Het probleem is echter dat het voor de bevoegde autoriteiten veel moeilijker wordt om de invoer ervan te controleren. In het geval van Wallonië komen hierdoor de inspanningen die het gewest tot dusver heeft geleverd om de stikstofverontreiniging te beperken in gevaar. Nader onderzoek is nodig om het effect van dergelijke EU-wetgeving te beoordelen.

7. Beleidsaanbevelingen

In dit gedeelte van het dossier worden beleidsaanbevelingen gedaan op basis van het tot dusver verrichte onderzoek en hetgeen in de vorige hoofdstukken is besproken. De hier gepresenteerde aanbevelingen gaan uit van een bottom-up benadering.

- Dit dossier kan worden beschouwd als een eerste stap in het onderzoek naar grensoverschrijdende samenwerking inzake milieukwesties. Niettemin moet worden beseft dat nader grensoverschrijdend onderzoek van het grootste belang is voor verdere samenwerking. Informatie en gegevens zijn gemakkelijker te verzamelen door de regio's afzonderlijk te bekijken. Het blijft echter essentieel voor verdere samenwerking dat dergelijke informatie binnen de Euregio beschikbaar komt. De aanbeveling is dan ook te komen tot meer uitwisseling van gegevens en informatie. Het verrichten van nader grensoverschrijdend onderzoek en het uitwisselen van gegevens en informatie zouden adequate eerste stappen kunnen zijn richting een collectieve aanpak van de stikstofemissies.
- De uitwisseling van informatie is een startpunt voor samenwerking tussen overheden. Er moet echter voor worden gezorgd dat de regeringen in de Maas-Rijn-regio niet onbedoeld elkaars stikstofbeleid ondermijnen. Dit is vooral van belang voor de Natura 2000-gebieden in de grensregio's, aangezien het lokale beleid net over de grens nadelig kan zijn voor een natuurgebied in een ander land. Daarom is het belangrijk dat activiteiten die stikstof uitstoten in de grensgebieden in alle landen binnen een bepaalde regio op dezelfde wijze worden gereguleerd. Dit betekent dat het vergunningenbeleid van de betrokken landen in de Euregio moet worden geharmoniseerd. Dit dient plaats te vinden door dezelfde kaders te hanteren voor het nemen van besluiten over het verlenen van vergunningen en door dezelfde meetmethode te gebruiken. Zo kunnen de effecten van een nieuwe economische activiteit op de stikstofuitstoot in alle landen van eenzelfde grensregio nauwkeurig worden beoordeeld. Een dergelijke samenwerking vereist betere en regelmatigere communicatie.
- Uit ons onderzoek is gebleken dat er een duidelijk gebrek aan communicatie en samenwerking bestaat tussen de vier regio's binnen de Euregio Maas-Rijn. Zoals gezegd leidt dit gebrek aan samenwerking tot een slechte aanpak van het probleem op Euregionaal niveau, terwijl juist deze aanpak essentieel is voor een echt positief effect van het milieubeleid. Bijgevolg is geïnstitutionaliseerde communicatie en afstemming absoluut noodzakelijk. Wij pleiten er hier voor dat deze plaatsvindt binnen reeds bestaande organisaties, zoals de Benelux. Hoewel de Benelux nog niet samenwerkt op het gebied van stikstof, worden milieuthema's regelmatig

besproken bij de uitvoering van sommige Europese richtlijnen of internationale overeenkomsten (bv. de akkoorden van Parijs). Dit reeds bestaande samenwerkingsverband zou een strategisch uitgangspunt kunnen zijn voor meer uitwisseling over de problemen waarmee elk land wordt geconfronteerd en de oplossingen die op nationaal niveau zijn ingevoerd. Let wel: Duitsland zou geen deel uitmaken van deze oplossing.

- Om Duitsland erbij te betrekken zou binnen de instelling Euregio Maas-Rijn zelf een werkgroep kunnen worden opgericht om het probleem gericht aan te pakken. Zo'n werkgroep stuit echter op twee obstakels: de eerste is het ontbreken van een institutioneel kader voor milieudoelinden binnen de Euregio-organisatie. Dit zou communicatie en coördinatie zeer moeilijk en tijdrovend maken wanneer er in de zeer nabije toekomst actie moet worden ondernomen. Daarom zou een dergelijk kader vooraf moeten worden vastgesteld. Het tweede obstakel ligt in de bestuurlijke bevoegdheden op milieugebied: de provincies die deel uitmaken van de Euregio Maas-Rijn (Nederlands en Belgisch Limburg, de provincie Luik, enz.) hebben geen bevoegdheden op milieugebied. Hoewel er dus wel communicatie zou kunnen plaatsvinden, zou het coördineren en uitvoeren van concrete acties lastiger zijn. Een andere stap richting een slagvaardige werkgroep zou erin kunnen bestaan zittend administratief personeel op te leiden of nieuwe medewerkers aan te nemen met kennis over deze milieuzaken.

Kortom, er moet meer samenwerking en communicatie plaatsvinden tussen de verschillende regio's. Beide vergen de invoering van een gestandaardiseerd (stikstof)beleid op Europees niveau.

Bijlagen

Bijlage I: Overzicht van de gesprekspartners

<u>Nummer</u>	<u>Regio/ Land</u>	<u>Organisatie</u>	<u>Datum</u>
1.	Nederland	Nederlands hoogleraar milieurecht	18-05-2022
2.	Nederland	Provincie Limburg	09-05-2022
3.	Nederland	Limburgse Land- en Tuinbouwbond (LLTB)	26-04-2022
4.	Wallonië	Waals Onderzoekscentrum voor de Landbouw	22-04-2022
5.	Wallonië	Waalse openbare dienst	18-03-2022
6.	Wallonië	Waalse openbare dienst	06-05-2022
7.	Wallonië	Waalse Federatie voor Landbouw	10-04-2022
8.	Vlaanderen	Departement Landbouw en Visserij	06-05-2022
9.	Vlaanderen	ILVO	06-05-2022
10.	Vlaanderen	VMM	14-04-2022
11.	Vlaanderen	Natuurpunt	13-05-2022
12.	Euregio Maas-Rijn	Coördinator van het drielandenpark	05-04-2022
13.	Duitsland	UMB	12-05-2022
14.	Duitsland	NABU-Naturschutzstation	10-05-2022