

Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

Algemene Rekenkamer
De heer drs. A.P. Visser
Lange Voorhout 8
2500 EA DEN HAAG

**Directoraat-generaal Natuur,
Visserij en Landelijk Gebied**
Cluster Natura 2000/ PAS

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001858272854000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6011 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/Inv

Datum

Betreft Bestuurlijke reactie AR-rapport 'Aanpak mestvervuiling veehouderij'

Ons kenmerk
DGNVLG-NP / 19125098

Uw kenmerk
19002026 R

Geachte heer Visser,

Op 11 april jongstleden heb ik uw conceptrapport "Aanpak mestvervuiling veehouderij" ontvangen. In dit conceptrapport presenteert de Algemene Rekenkamer de bevindingen uit haar onderzoek dat een vervolg is op onderzoeken uit 2008 en 2013 naar verduurzaming van de veehouderij. Ik heb met belangstelling kennisgenomen van het rapport en maak hierbij graag gebruik van de gelegenheid te reageren op de conclusies van het rapport. Dit doe ik mede namens de minister van Infrastructuur en Waterstaat.

Algemeen

U constateert in uw rapport (p. 23), dat Nederland een van de weinige landen binnen de Europese Unie is, die heeft gekozen voor een gedetailleerde onderbouwing van de ammoniakuitstoot. Met deze keuze nemen we als Nederland niet de meest eenvoudige weg. In ons dichtbevolkte land wat betreft mensen én dieren, gaat het om ammoniakuitstoot door verschillende bronnen waaronder landbouw, verkeer en industrie, die zich momenteel niet eenvoudig laat meten of berekenen. U refereert daar ook aan. Als minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zijn het terugdringen van emissies vanuit de veehouderij en verduurzaming van de landbouwsector voor mij belangrijke thema's. In mijn visie op Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden, heb ik erop gewezen dat de huidige veehouderij met de huidige manier van produceren, gefocust op kostenverlaging en productieverhoging, leidt tot te veel druk op de leefomgeving. Er is daarom een omslag nodig naar kringlooplandbouw, waarbij grondstoffen zo efficiënt mogelijk worden benut in kringlopen, en waar zo min mogelijk verliezen naar de omgeving optreden. Dat vraagt een transitie van de veehouderij, waar ik mij samen met de betrokken partijen voor inzet. Er zijn al veel stappen gezet, maar het terugdringen van de emissies in de landbouw vergt blijvende aandacht en voortdurende inspanning.

In de ontwikkeling naar kringlooplandbouw dient overigens ook aandacht te zijn voor de positieve eigenschappen van de veehouderij en van dierlijke mest. Dierlijke mest bevat essentiële voedingsstoffen voor planten en kan bijdragen aan verbetering van de bodemkwaliteit, bijvoorbeeld door verhoging van het organische stofgehalte. Mede om die reden zet ik mij er bijvoorbeeld voor in om hoogwaardige producten uit dierlijke mest in te kunnen zetten ter vervanging van

kunstmest. Dierlijke mest is een belangrijke grondstof voor de landbouw, waarbij het natuurlijk van groot belang is dat de aanwending van mest in de juiste hoeveelheid, op het juiste tijdstip en met de juiste methode plaatsvindt.

Conclusies en aanbevelingen

Aanbeveling 1: Samenhang en onderbouwing wet- en regelgeving transparanter maken

U adviseert om de samenhang en de onderbouwing van wet- en regelgeving transparanter te maken. U beveelt de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de minister van Infrastructuur en Waterstaat en het parlement aan om het patroon van nog meer wetgeving te doorbreken, om wet- en regelgeving te vereenvoudigen en om de regeldruk voor de uitvoerders, handhavers en de sector zelf te verminderen. U adviseert daarom wet- en regelgeving zo in te richten dat uitstootnormen voor langere tijd zijn vastgezet, er minder uitzonderingen en bijsturing nodig zijn, niet naleving en fraude lastiger worden gemaakt en dat de verschillende beleidsdoelen integraal en transparant tegen elkaar zijn afgewogen.

Dat de wet- en regelgeving rondom emissies en mest ingewikkeld is, onderschrijf ik. Bij de aanbidding van het 6^e Nitraatactieprogramma in december 2017 aan de Tweede Kamer heb ik mede namens de bewindslieden van Infrastructuur en Waterstaat een herbezinning op het mestbeleid en de bijbehorende wettelijke regels aangekondigd (zie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/mest/herbezinning-mestbeleid>). De ambitie is om te komen tot een robuust en eenvoudig stelsel, om zo ook de uitvoering en handhaving van het stelsel te vergemakkelijken, zowel voor de ondernemers als voor de overheid. Ik doe dit in een open traject waarbij stakeholders en belangenorganisaties hebben kunnen aangeven welke ideeën en kansen er zijn om het mestbeleid beter vorm te geven. Hierbij richt ik mij niet alleen op het verminderen van de uit- en afspoeling van nutriënten uit agrarische bronnen om de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater te verbeteren. Ik bekijk hierin integraal hoe het mestbeleid bij kan dragen aan het bereiken van andere doelen zoals uitwerking geven aan de LNV-visie waarin ik heb aangegeven in te willen zetten op kringlooplandbouw en een continue verbetering en verduurzaming van productiemethoden in de landbouw.

In het mestbeleid is het voor langere tijd vastleggen van normen staande praktijk. Dat geldt zowel ten aanzien van de mestproductie (in de vorm van de fosfaat- en stikstofproductieplafonds) als aan de kant van de mestaanwending (in de vorm van het stelsel van gebruiksnormen). Dat neemt niet weg dat normen soms geactualiseerd moeten worden. Dit wordt voor wat betreft het gebruiksnormenstelsel tijdig aangekondigd in de actieprogramma's Nitraatrichtlijn.

Emissie-eisen voor ammoniak en fijnstof uit stallen zijn gebaseerd op het principe van beste beschikbare technieken. Aangezien de ontwikkeling van emissie-arme technieken steeds voortschrijdt worden deze emissie-eisen van tijd tot tijd geactualiseerd. Dat is ook nodig met het oog op het verbeteren van de luchtkwaliteit en de volksgezondheid. Wij onderschrijven tegelijkertijd uw aanbeveling dat het wenselijk is dat emissie-eisen voor langere tijd vaststaan. Dit

geeft duidelijkheid voor het bedrijfsleven en het voorkomt dat eenmaal gedane investeringen in emissie-arme technieken voortijdig moeten worden afgeschreven. Hieruit is te verklaren dat in de periode waarover uw onderzoek zich uitstrekt er emissie-eisen voor nieuwe stallen zijn aangescherpt, of geïntroduceerd, terwijl de emissie-eisen voor bestaande stallen niet zijn aangescherpt. Dit neemt niet weg dat er op enig moment ook aanleiding kan zijn om eisen voor nieuwe of bestaande stallen te introduceren, opnieuw te bezien of aan te scherpen, ook dat past in de beste beschikbare technieken-afweging.

De emissie-eisen zijn gebaseerd op een reductie van emissie door te gebruiken technieken ten opzichte van een referentiesituatie (de uitstoot zonder staltechnieken). Uw constatering dat de normen voor koeien- en varkensstallen zijn verruimd wil ik nuanceren. Deze heeft betrekking op een aanpassing van de referentiesituatie. Doordat de dieren in de praktijk een groter vloeroppervlakte hadden gekregen, was de realiteit dat de uitstoot zonder technieken hoger was dan waar in de referentiesituatie van werd uitgegaan. Aan die realiteit zijn de emissiewaarden aangepast. De eisen aan de minimale reductie door te gebruiken technieken zijn niet aangepast.

Aanbeveling 2: Meer inzicht in fraude en niet-naleven en verbetering aanpak

U adviseert mij en de minister van IenW om te zorgen voor meer inzicht in fraude en het niet naleven van wet- en regelgeving op het gebied van mest. U doet de aanbeveling om een analyse te maken van hoe de fraude en het niet naleven van wetgeving in de totale mestketen plaatsvindt, zodat op basis hiervan kan worden overwogen hoe de afschrikwekkende werking van boetes, pakkans, verlies van subsidies en andere rechten kunnen worden verbeterd.

Ik onderschrijf dat niet-naleving van de mestregelgeving een groot milieurisico met zich meebrengt en onacceptabel is. Temeer daar het bij fraude gaat om concurrentievervalsing tegenover de agrarische ondernemers die zich wel aan de wet houden. Ik heb in dit kader de Versterkte Handhavingsstrategie Mest opgesteld, die ik in september 2018 bij de Europese Commissie heb ingediend en naar de Tweede Kamer heb gestuurd (Kamerstuk 33037, nr. 311). Als resultaat van de Versterkte Handhavingsstrategie Mest met daarin een risicogebaseerde aanpak wordt gedurende de looptijd van het Zesde Actieprogramma Nitratrichtlijn (2018 -2021) onder andere de samenwerking tussen toezichthoudende instanties van Rijk en regio op het gebied van mestregelgeving in bepaalde risicogebieden versterkt. Ik heb tevens in het najaar van 2017 de sector opgeroepen met een plan van aanpak te komen voor het tegengaan van mestfraude (Kamerstuk 33 037, nrs. 230, 249) en zie nauwlettend toe op de uitvoering daarvan. De omvang van de fraude laat zich door de aard ervan – het gebeurt immers in het verborgene – niet exact vaststellen. Dat neemt niet weg dat onder de Versterkte Handhavingsstrategie Mest een uitgebreide analyse ligt van de prikkels voor en indicatoren van niet-naleving van de regels. Deze analyse is ook de basis voor selectie van de gebieden en de schakels in de mestketen waar gericht wordt gehandhaafd. Met de gebiedsgerichte handhaving, digitalisering van verantwoording en slimmer gebruik van data, zoals beschreven in de handhavingsstrategie, wordt de pakkans aanzienlijk vergroot. Ook is in de handhavingsstrategie aandacht voor het sanctiebeleid. Ik onderschrijf dus de door

u genoemde aandachtspunten en ben hier ook volop mee bezig. In juni a.s. zal ik de Tweede Kamer informeren over de voortgang en de resultaten van de Versterkte Handhavingsstrategie Mest.

De Staatssecretaris van IenW heeft onlangs in een brief van 23 april jl. aan de Tweede Kamer het belang van een goede naleving en handhaving van regels en voorschriften voor een goede werking van stalsystemen, inclusief luchtwassers, benadrukt (Kamerstuk 29 383, nr. 319). Ze heeft aangekondigd daarover met partijen in gesprek te gaan. Daarnaast heeft ze Wageningen Research opdracht verleend om onderzoek te doen naar de wijze waarop het rendement van combiluchtwassers te verbeteren is. De resultaten worden eind van dit jaar verwacht. Met behulp van deze kennis kan naar verwachting ook de monitoring verbeterd worden.

Aanbeveling 3: Eenvoudigere en transparantere datastroom en consequente inzet emissiereductie

U concludeert dat de ministers zich onvoldoende vergewissen van de kwaliteit en bruikbaarheid van de ammoniakemissiecijfers voor het tijdig nemen van maatregelen om de ammoniakuitstoot te verminderen. Dat de ministers zich onvoldoende vergewissen van de kwaliteit en bruikbaarheid van de ammoniakemissiecijfers heeft volgens u bijgedragen aan de opeenstapeling van wet- en regelgeving en daarmee het bemoeilijken van de naleving en de handhaving, waardoor Nederland niet consequent onder de EU-uitstootnormen zit.

U beveelt de ministers van LNV en IenW aan om een overzicht te maken van de datastroom die aan de uitstootberekeningen ten grondslag ligt. En om - waar mogelijk - die datastroom te vereenvoudigen, om daarna een plan op te stellen hoe data, berekenings- en meetmethoden worden bijgehouden, hoe die informatie wordt beveiligd en voor het beleid wordt gebruikt. Tevens beveelt u de ministers van LNV en IenW aan om consequent in te zetten op de reductie van de ammoniakuitstoot uit de veehouderij, gebaseerd op een inschatting die ervan uitgaat dat in de praktijk omstandigheden kunnen tegenvallen.

Uitstootberekeningen vormen een belangrijke indicator bij het vormgeven van ammoniakbeleid. Dat maakt het belangrijk dat de berekeningen en de gebruikte methoden navolgbaar zijn. Kwaliteit en betrouwbaarheid van emissiecijfers staan hierbij voorop. Alhoewel de berekeningen aan alle kwaliteitseisen voldoen, is de presentatie van de emissie- en depositiedata ingewikkeld. Hierin kunnen verbeteringen worden aangebracht. Ik zal daarom uw aanbeveling om de datastroom te verbeteren overnemen. Daarom ga ik in gesprek met het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, het Centraal Bureau voor de Statistiek en Wageningen Research om hen opdracht te geven de datastroom transparanter te maken en waar mogelijk te vereenvoudigen.

Er wordt al veel gedaan om de ammoniakemissie te verminderen. Mest moet emissiearm worden aangewend en de dieren worden in emissiearme stallen gehouden. De technieken, die in de regelgeving als emissiearm worden beschouwd, moeten een lagere of gelijke emissie hebben dan de grenswaarde. De grenswaarde is vastgesteld op basis van de beste beschikbare techniek, dit is een afweging tussen emissiereductie en kosten van een techniek (meest

kosteneffectieve maatregelen dus). Er zijn alleen technieken toegelaten waarbij uit onderzoek is gebleken dat de emissie lager is dan de grenswaarde. De emissie van ammoniak kan momenteel niet op bedrijfsniveau worden vastgesteld, omdat het rechtstreeks meten van deze emissies nu erg duur is en technisch lastig. Hierdoor kan deze emissie alleen worden berekend op basis van statistische data en wetenschappelijk bepaalde emissiefactoren. Om de berekening zo goed mogelijk de werkelijkheid te laten benaderen moet bekend zijn hoeveel dieren er in Nederland zijn, in wat voor stallen die worden gehouden, hoeveel mest die dieren produceren en op welke wijze die wordt aangewend. Het Centraal Bureau voor de Statistiek brengt dit jaarlijks nauwkeurig in beeld. Daarnaast is het nodig om precies te weten wat de emissie per techniek is. Hierover zijn alleen onderzoeksresultaten bekend. In opdracht van het ministerie van LNV wordt de berekening uitgevoerd door de werkgroep NEMA (National Emission Model for Agriculture) waarin deskundigen op het gebied van ammoniakemissie zitting hebben. De werkgroep NEMA levert de berekende ammoniakemissie aan bij Emissieregistratie, dat bij het RIVM is ondergebracht. Emissieregistratie rapporteert de Nederlandse emissies ten behoeve van internationale verplichtingen.

Doordat niet op bedrijfsniveau kan worden gemonitord is de effectiviteit van de voorgeschreven maatregelen in het veld of van de toegepaste staltechnieken pas enige jaren later vast te stellen. Juist om deze reden besteed ik veel aandacht aan monitoring van de ammoniakemissie. Zo loopt er dit jaar een verbetertraject naar enkele onderdelen van de emissieberekeningen en worden de berekeningsmethoden zoals u zelf ook aangeeft continu verbeterd. Daarnaast worden onzekerheden, zoals het deels onverklaarde verschil tussen berekende en gemeten emissies, onderzocht om de nauwkeurigheid van de berekeningen blijvend te verbeteren.

Onder andere in het kader van een aanbeveling van de commissie Biesheuvel (over geurbeleid) om meer te meten en te monitoren, wordt onderzoek gedaan naar het ontwikkelen van sensoren bij stallen, en wordt een planning en aanpak van het gehele systeem van stalbeoordeling gemaakt.

Uw advies om consequent in te zetten op reductie van ammoniakuitstoot staat bij ons vol in de aandacht en hier zetten wij dan ook op in. Zo werk ik in het kader van de verduurzaming van de veehouderij aan de brongerichte aanpak van emissies van onder andere ammoniak uit stallen. Om innovatie te stimuleren komt een subsidieregeling hiervoor beschikbaar. Ook de sanering van de varkenshouderij draagt bij aan de reductie van de emissie van ammoniak. In het kader van het Schone Lucht Akkoord bezien de Staatssecretaris van IenW en ik welke maatregelen mogelijk zijn om de emissies van ammoniak in de komende jaren verder te reduceren. Met het Schone Lucht Akkoord wordt ingezet op een permanente verbetering van de luchtkwaliteit, zo werken we toe naar de advieswaarden van de World Health Organization.

Op 29 mei jongstleden heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak gedaan over het Programma Aanpak Stikstof (PAS). Deze uitspraak leidt ertoe dat het PAS niet meer kan worden gebruikt als basis voor toestemmingsverlening. Het PAS beoogde doelen voor natuur en economische

ontwikkeling in balans te realiseren: de natuur robuuster maken, stikstof verminderen en nieuwe activiteiten mogelijk maken. De precieze consequenties van de uitspraak voor toekomstig stikstofbeleid moeten nog nader worden gezien. Het terugdringen van de hoeveelheid stikstof blijft voor mij echter onverminderd een prioriteit.

Tot besluit

Het terugdringen van emissies in de landbouw is een belangrijk thema waar ik mij ten volle voor inzet. Mijn visie voor kringlooplandbouw is hierin leidend. Er zijn al veel stappen gezet voor de verduurzaming van de landbouw en uw rapport ondersteunt de urgentie van dat beleid.

Carola Schouten
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit