



BEZORGEN
Voorzitter van de Tweede Kamer der
Staten Generaal
Binnenhof 4
2513 AA Den Haag

Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500EA Den Haag
T 070-3424194
E voorlichting@rekenkamer.nl
W www.rekenkamer.nl

DATUM 21 oktober 2019
BETREFT Beantwoording vragen Tweede Kamer over het rapport Mestvervuiling
veehouderij: Vervolgonderzoek duurzaamheid veehouderij 2019

Geachte mevrouw Arib,

Hierbij bieden wij u de op 17 september 2019 vastgestelde antwoorden aan op de door de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit gestelde vragen over ons rapport *Mestvervuiling veehouderij: Vervolgonderzoek duurzaamheid veehouderij 2019*.

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. (Arno) Visser,
president

drs. C. (Cornelis) van der Werf,
secretaris



Antwoorden Algemene Rekenkamer bij vragen¹ van de Tweede Kamer over het rapport *Mestvervuiling veehouderij: Vervolgonderzoek duurzaamheid veehouderij 2019* 2/8

1 Waarom kiest u ervoor om ammoniakuitstoot uit dierlijke mest als belangrijke indicator te nemen voor duurzaamheid van de intensieve veehouderijsector? Wat zijn daarbij de overwegingen geweest? Welke andere indicatoren beschouwt u als belangrijke indicatoren voor duurzaamheid in de landbouw?

Het onderzoek *Aanpak Mestvervuiling Veehouderij* betreft een vervolgonderzoek. In 2008 en 2013 deed de Algemene Rekenkamer al onderzoek naar de verduurzaming van de intensieve veehouderij. Toen is gekeken naar drie aspecten: 1. het dierenwelzijn; 2. de ammoniakuitstoot uit dierlijke mest; en 3. de innovatie van de bedrijfstak. Voor het huidige rapport hebben we gekozen om het onderwerp af te bakenen en hebben we alleen naar het tweede aspect gekeken van de uitstoot uit dierlijke mest. Hierbij hebben we er wel voor gekozen om uitstoot breder te bekijken dan ammoniak en zijn stikstof- en fosfaatuitstoot ook meegenomen in ons onderzoek.

2 Kunt u een actueel overzicht geven van alle maatregelen die de afgelopen vijf jaar genomen zijn om de ammoniakuitstoot te reduceren? En kunt u de resultaten van deze inspanningen delen, waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen inzicht door 'rekenmodellen' en gevalideerde meetsystemen?

We kunnen geen overzicht geven van alle maatregelen, ook omdat sommige buiten de reikwijdte van het onderzoek vallen (er zijn namelijk nog andere bronnen van ammoniakuitstoot dan de landbouw). In hoofdstuk 2 noemen we verschillende maatregelen die in de periode 2013-2018 zijn genomen om de ammoniakuitstoot in de veehouderij te verminderen. Daarbij geven we aan dat aanpassingen in de wet- en regelgeving door de ministers zijn beïnvloed door 2 belangrijke ontwikkelingen:

1. De afschaffing van het EU-melkquotum per 1 april 2015.
2. De invoering van het Programma Aanpak Stikstof (PAS), waarin afspraken zijn gemaakt om de ammoniakuitstoot door de landbouw te verlagen met 10 miljoen kilogram in 2030 ten opzichte van 2013.

In paragraaf 2.4 van ons rapport geven we aan dat de wet- en regelgeving onder tijdsdruk is ingevoerd, waardoor vervolgens knelpunten in de praktijk zijn ontstaan. Voor deze knelpunten is weer nieuwe (uitzonderings)regelgeving gekomen. Verder zijn de uitstootnormen afhankelijk gemaakt van ontwikkelingen binnen de sector, bijvoorbeeld op het gebied van voer- en stalsystemen. Op pagina 14 van ons rapport geven we aan dat uit de tussenevaluatie van het Programma

¹ De vragen van de Tweede Kamer zijn hier exact weergegeven zoals ze aan de Algemene Rekenkamer zijn voorgelegd; aan de formulering is niets veranderd.



Aanpak Stikstof (PAS) bleek dat aanpassingen van de uitstootnormen niet hebben geleid tot een daling van de totale ammoniakuitstoot door de rundveehouderij. De ammoniakuitstoot vanuit kippen- en varkenshouderijen nam af, maar die daling was al ingezet voordat de maximale uitstootnormen waren aangepast. 3/8

3 Kunt u de vijf stukken wet- en regelgeving aangeven waarbij de urgentie van het transparanter maken van de samenhang en onderbouwing het hoogst is?

In ons onderzoek hebben we wet- en regelgeving, om de uitstoot van ammoniak, stikstof en fosfaat door de veehouderij terug te dringen, tussen 2013 en 2018 in kaart gebracht. Daarbij hebben we vooral gekeken naar de Wet bodembescherming, de Wet ammoniak en veehouderij, de Wet milieubeheer en de Meststoffenwet.

4 Kunt u aangeven of u in het onderzoek ook heeft gekeken naar de vervuiling (natuurlijke processen) uit de natuur? Zo nee, waarom niet?

5 Bent u bekend met de meetgegevens uit de natuur? Zo nee, kunt u een overzicht geven van de invloed van een natuurgebied op de omgeving (zoals bijvoorbeeld de hoeveelheid fosfaat, nitraat, stikstof enzovoort)?

7 Heeft u inzicht in de verschillende toedieningsmethoden voor mest op het land tussen Nederland en andere EU-lidstaten? Wat zijn uw bevindingen hierover?

11 Ziet u parallellen tussen uw conclusie betreffende mestvervuiling en de gevolgen van het mestbeleid en andere gevallen waarin het landbouwbeleid tegen de milieudoelen aanliep? Zo ja, welke?

19 Wat is het effect van derogatie op de waterkwaliteit en de natuur in de omgeving van een bedrijf wat derogatie heeft?

27 Kunt u vijf voorbeelden geven van tegenstrijdige beleidsdoelen voor het milieu, de natuur, de veehouders en het dierenwelzijn? Op welke manier zouden de ministers hier mee om moeten gaan?

28 Hebben de ministers voldoende zicht op de tegenstrijdige beleidsdoelen?

30 Is naar uw inzicht een groei van 10 fte bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) voldoende om de mestfraude aan te pakken?



33 Hoe verklaart u dat de berekende ammoniakuitstoot daalt en de ammoniakconcentratie in de lucht niet meer daalt? Zijn er voldoende wetenschappelijke onderbouwing en praktijkmetingen die de opvatting van de minister op dit punt rechtvaardigen? Zo ja, welke?

34 Wat is de oorzaak dat er meer ammoniak in de lucht achterblijft?

35 Wat voor effect heeft een hoger ammoniakniveau in de lucht op milieu, leefomgeving, natuur en het welzijn van mensen?

36 Kunt u aangeven welke meetmethode gebruikt wordt om de stikstofdepositie van de verschillende sectoren en activiteiten te meten?

Beantwoording van de voorgaande vragen is door ons niet mogelijk; de vragen vallen buiten de reikwijdte van ons onderzoek.

6 Kunt u de actuele stand van zaken geven inzake de reductieopgave van 10 miljoen kg ammoniakuitstoot door de landbouw inzake het Programma Aanpak Stikstof (PAS)?

Wij hebben ons onderzoek eind 2018 afgerond. Voor een actueel beeld kunt u overwegen deze vraag aan de minister van LNV te stellen.

8 In hoeverre worden er nu scenario's gemaakt in beleid en berekeningen waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen mogelijke tegenvallende omstandigheden in de praktijk en positieve omstandigheden?

We hebben ons onderzoek eind 2018 afgesloten. Wij hebben geen onderzoek gedaan naar de ontwikkelingen die daarna hebben plaatsgevonden.

9 Kunt u bevestigen dat opstapelende wet- en regelgeving het mestprobleem heeft verergerd? En is dit het gevolg van het telkens opstellen van aanvullende regelgeving naar aanleiding van incidenten en normoverschrijdingen?

10 Heeft het kabinet met het gevoerde beleid zowel de natuur en het milieu als de boeren geschaad?

25 Kan uit uw rapport opgemaakt worden dat de complexe en stapelende regelgeving een gevolg was van een regering die, ondanks alle milieuvoorschriften en waarschuwingen, de melkveestapel toch door wilde laten groeien?

Wij concluderen in ons rapport dat aanpassing van bestaande regelgeving en initiatieven voor nieuwe regelgeving in de periode 2013-2018 eerder de oorzaak van het probleem dan de oplossing was. De wet- en regelgeving is onder tijdsdruk ingevoerd, waardoor vervolgens knelpunten in de praktijk zijn ontstaan. Voor deze



knelpunten is weer nieuwe (uitzonderings)regelgeving gekomen. De regeldruk voor ^{5/8} uitvoerders, handhavers en de sector zelf is hierdoor aanzienlijk verhoogd, zonder dat de totale uitstoot van ammoniak, stikstof en fosfaat is verlaagd ten opzichte van 2013. Wij doen daarom de aanbeveling aan de ministers van LNV en IenW het patroon van voortdurend aanpassen van bestaande regelgeving en het invoeren van nieuwe regelgeving te doorbreken, heldere normen vast te stellen voor langere tijd en in te zetten op handhaving daarvan.

12 Kunt u aangeven welke cijfermatige onderbouwing, gemeten in de praktijk, uw stelling onderbouwt dat de belasting op de natuur hoog blijft?

Op pagina 11 van ons rapport halen wij het Rijks Instituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) aan. Figuur 2 geeft de belasting op de natuur weer, die verschilt per gebied. Bijvoorbeeld in de Gelderse Vallei en in de Peel zorgt hoge lokale ammoniakuitstoot door de intensieve veehouderij voor veel stikstofneerslag in de natuur.

13 Kunt u aangeven op basis van welke informatie u de conclusie trekt dat het verduurzamen van de veehouderij een hardnekkig probleem blijkt te zijn?

Dit blijkt uit de onderzoeken die wij gedaan hebben in 2008, 2013 en 2019.

14 Kunt u aangeven welke datastroom u onder uw derde aanbeveling bedoelt? Is deze datastroom onafhankelijk en via een gevalideerde meting tot stand gekomen? Is deze datastroom actueel? Zo nee, overweegt u om een onderzoek te doen naar de verschillende berekeningen die gehanteerd worden om beleidsdoelstellingen te formuleren?

In hoofdstuk 4 van ons rapport schetsen we de berekening van de nationale ammoniakuitstoot. Dit gebeurt door de nationale Emissieregistratie. Daarin werken verschillende organisaties zoals het RIVM en het CBS samen. De ammoniakuitstoot in Nederland is een optelsom van de berekende ammoniakuitstoot van landbouw, verkeer, industrie en andere bronnen. De ammoniakuitstoot voor de landbouw wordt apart berekend, net als verschillende andere emissies door de landbouw. Dit gebeurt door een werkgroep waarin de Wageningen Universiteit, het RIVM en het CBS samenwerken. Zij hanteren daarbij een model dat wordt gevoed door statistieken over bijvoorbeeld aantallen dieren, inzicht in landbouwpraktijken, zoals bemestingsmethoden, en berekeningen van de productie van dierlijke mest en mineralen.

15 Wat is het percentage stikstofuitstoot afkomstig uit de Nederlandse veehouderij ten opzichte van de totale stikstofuitstoot afkomstig van Nederlandse bronnen?



16 Hoeveel procent van de totale stikstofuitstoot van de Nederlandse veehouderij komt uit de intensieve veehouderij? 6/8

In paragraaf 1.3 van ons rapport halen we het Compendium voor de Leefomgeving² (CLO) aan. Volgens het CLO (2018) levert de Nederlandse agrarische sector 42% van de binnenlandse bijdrage aan de stikstofneerslag in de natuur in Nederland. Voor de helft komt dit volgens het CLO door stallen en mestopslag en voor 1/3 komt dit door het uitrijden van mest. Kunstmest droeg in 2016 voor ruim 1/10 bij aan de ammoniakuitstoot en beweiding (vee dat op grasland graast) droeg daar voor ruim 1% aan bij.

17 In figuur 1 van uw rapport wordt een ketsplaat achter een mesttank weergegeven. Bent u hiermee van mening dat deze bemestingstechniek weer standaard in Nederland moet worden ingevoerd? Zo niet, waarom dan deze weergave?

Wij hebben gekozen om bemesting op deze manier weer te geven (figuur 1, bladzijde 9) omdat dit voor niet-ingewijden duidelijker is dan bijvoorbeeld het gebruik van injectie.

18 Heeft u inzicht in welke stappen zijn gezet om vanaf 2013 de ammoniakuitstoot te verminderen? Klopt het dat het innoveren van stalsystemen een langdurig traject is waardoor ondernemers afhaken?

In hoofdstuk 2 geven we aan welke wet- en regelgeving is aangepast om de ammoniakuitstoot te verminderen. We hebben het innoveren van stalsystemen niet onderzocht.

20 Zijn de Europese stikstof- en ammoniakuitstootnormen nog up-to-date voor Nederland?

In hoofdstuk 4 van ons rapport geven we aan dat vanaf 2020 geen absoluut uitstootplafond meer geldt voor de ammoniakemissie maar een reductiepercentage ten opzichte van het jaar 2005.

21 Zou het ecologisch gezien beter zijn om normen te hanteren die strenger zijn dan de huidige normen, gezien het feit dat in het verleden is gebleken dat het strak aansturen op doelen ertoe heeft geleid dat deze doelen werden overschreden?

Wij bevelen de minister van LNV 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.

² CLO (2018). Ammoniakemissie door de land- en tuinbouw, 1990-2016, <https://www.clo.nl/indicatoren/nl0101-ammoniakemissie-door-de-land--en-tuinbouw>, geraadpleegd 11 maart 2019.



22 Kunt u een overzicht geven van het aantal dieren per categorie over de afgelopen tien jaar?

7/8

Deze informatie verzamelt de Algemene Rekenkamer niet zelf. We geven u in overweging om de minister van LNV of het CBS naar een dergelijk overzicht te vragen.

23 Worden de nieuwe excretieforfaits meegenomen in uw advies richting de minister?

We hebben ons onderzoek eind 2018 afgesloten. Ontwikkelingen die daarna hebben plaatsgevonden hebben wij niet onderzocht.

24 Kunt u toelichten wat u bedoelt met het afhankelijk maken van uitstootnormen van stalsystemen? Op welke wijze vindt dit plaats en hoe is het voor het parlement te controleren dat de goede stappen gezet worden?

Op pagina 14 van ons rapport geven we aan dat de maximale uitstootnormen voor bestaande stallen voor koeien en varkens zijn verruimd. Deze verruiming was mogelijk omdat bij de aanpassing van de normen voor bestaande stallen niet het verminderen van de ammoniakuitstoot leidend was, maar ontwikkelingen in de praktijk en inzichten uit wetenschappelijk onderzoek. Zo verruimde de staatssecretaris de maximaal toegestane ammoniakuitstoot voor melkvee in bestaande stallen, omdat uit wetenschappelijk onderzoek was gebleken dat de uitstoot voor melkvee in bestaande stallen hoger lag dan aanvankelijk gedacht.

26 Kunt u aangeven wat u bedoelt met 'zet uitstootnormen voor langere tijd vast'? Kunt u een overzicht geven van de normen die de afgelopen vijf jaar gewijzigd zijn? Herkent u de opvatting van de minister, die aangeeft dat de uitstootnormen in het mestbeleid al voor langere tijd vast liggen? Waar ontstaat het verschil van inzicht tussen u en de minister? Op welke normen doelt u bij normen die relevant zijn voor de uitstoot op bedrijfsniveau?

In hoofdstuk 2 van ons rapport geven wij aan welke normen de afgelopen jaren zijn gewijzigd. Op pagina 15 van ons rapport staat dat ontwikkelingen in de sector en wetenschappelijk onderzoek leidend waren voor het aanpassen van de excretieforfaits door de minister van LNV. Deze aanpassingen vinden jaarlijks plaats.

Op pagina 16 van ons rapport geven we grafisch weer wat de frequente wijzigingen in de Meststoffenwet zijn geweest voor fosfaat; vrijwel elk jaar een nieuw stelsel. Zoals omschreven in het nawoord van ons rapport, zijn we het met de minister eens dat een aantal uitstootnormen op *landelijk* niveau, zoals die voor het mestbeleid, al voor langere tijd vastliggen. Dat neemt niet weg dat de minister normen, die relevant zijn voor de uitstoot op *bedrijfsniveau*, zoals de



excretieforfaits, regelmatig aanpast. Juist deze aanpassingen dragen bij aan extra 8/8
regeldruk voor veehouders.

29 Bedoelt u met uw tweede aanbeveling dat de minister een ruimere marge in zou moeten bouwen, om de stapeling van wetgeving te voorkomen?

Wij bevelen de minister van LNV aan om consequent in te zetten op de reductie van de ammoniakuitstoot uit de veehouderij, gebaseerd op een inschatting die ervan uitgaat dat omstandigheden in de praktijk kunnen tegenvallen.

31 Is er voldoende beleidsinformatie beschikbaar om het inzicht in fraude en in het niet naleven van regelgeving te vergroten? Heeft u zicht op hoe er met aangifte van vermoedens van fraude wordt omgegaan?

Op pagina 20 van ons rapport halen wij onderzoek van de politie aan (Boerman et al., 2017), waaruit blijkt dat wetgeving op het gebied van meststoffen zo uitgebreid is dat zowel naleving als handhaving moeilijk is. Dit komt doordat controle en handhaving bij verschillende organisaties zijn belegd. Het delen van informatie en de samenwerking tussen de verschillende organisaties verloopt volgens de politie moeizaam.

Als het specifiek gaat om de naleving bij het gebruik van luchtwassers, beschikt de minister van IenW niet over gegevens die de effectiviteit van luchtwassers in de praktijk aantonen. De gegevens die worden verzameld met de elektronische monitoring liggen bij de gemeenten en provincies.

Wij hebben geen onderzoek gedaan naar de omgang met aangifte van vermoedens van fraude.

32 Heeft u inzicht in de voor- en nadelen van de twee methoden voor ammoniakuitstoot zoals beschreven onder 'Meetproblematiek ammoniakuitstoot', waarbij Nederland als een van de weinige landen heeft gekozen voor de ene methode en veel andere landen in Europa voor de andere meetmethode?

In onze conclusies bij hoofdstuk 4 van ons rapport geven we aan dat Nederland de ammoniakuitstoot gedetailleerder berekent dan veel andere EU-lidstaten. Daarbij zijn verschillende werkgroepen en organisaties betrokken. Daardoor is het een uitdaging om die berekening actueel te houden. Gebrekkig inzicht hoe fraude plaatsvindt, maakt het actueel houden van de berekening van de ammoniakuitstoot nog problematischer.