

Vergaderjaar 2008–2009

30 654

Wijziging van de Wet ammoniak en veehouderij

Nr. 59

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE- LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 november 2008

Met deze brief wil ik u mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit informeren over de uitkomsten van het meerjarig onderzoek naar de discrepantie tussen gemeten en berekende concentraties van ammoniak in de lucht, ook wel bekend als het «ammoniakgat». Het rapport¹ gaat als bijlage hierbij.²

Het ammoniakgat is van belang voor het realiseren van het emissieplafond zoals dat is vastgelegd in de Europese Richtlijn Nationale Emissieplafonds (de zogeheten NEC-richtlijn). Het ammoniakplafond voor Nederland bedraagt 128 kiloton per jaar in 2010. Ongeveer 90 procent van de nationale ammoniakemissie is afkomstig uit de landbouw. Door de onzekerheid rond de omvang van het ammoniakgat was het lastig om een betrouwbare schatting te maken over het realiseren van het ammoniakplafond in 2010.

Het probleem rond het ammoniakgat is de afgelopen jaren meerdere keren in de Kamer aan de orde geweest, tijdens overleggen over het ammoniakbeleid en bij de behandeling van wetgeving terzake. Mijn ambtsvoorganger heeft de Kamer laten weten dat in 2008 nadere informatie beschikbaar zou komen. In zijn brief van 5 februari 2007³ heeft de toenmalige Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit nog eens bevestigd dat het Planbureau voor de Leefomgeving (hierna: PBL) in 2008 duidelijkheid over de omvang van het ammoniakgat zou kunnen geven.

Onderstaand informeer ik u eerst over de resultaten van het onderzoek naar het ammoniakgat. Vervolgens ga ik in op twee beleidsvoornemens voor de veehouderij, waarvan besluitvorming door mijn ambtsvoorgangers is doorgeschoven naar 2008.

Dit in afwachting van een meer betrouwbare prognose van de nationale emissie van ammoniak in 2010. Het gaat om de overgangstermijn voor aanpassing van bestaande varkens- en pluimveestallen aan de emissie-

¹ RIVM, 2008, rapport 68 015 0002, «Het ammoniakgat: onderzoek en duiding».

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

³ Kamerstukken 2006–2007, 30 654, nr. 40.

grenswaarden in het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij (hierna: Besluit huisvesting) en om maatregelen in de melkveehouderij¹.

Resultaten van het onderzoek naar het ammoniakgat; nieuwe emissieschattingen

Gedurende de jaren 2003–2008 heeft het RIVM in samenwerking met het PBL, het Energieonderzoekcentrum Nederland en Wageningen UR onderzoek verricht naar de discrepantie tussen de gemeten en berekende concentraties van ammoniak in de lucht. De berekende concentraties kwamen tot nu toe circa 25% lager uit dan de gemeten waarden. Volgens de onderzoekers kon de oorzaak hiervan gelegen zijn in:

1. de gemeten concentraties;
2. de emissieschattingen die ten grondslag liggen aan de berekende concentraties;
3. het verspreidingsmodel dat ten grondslag ligt aan de berekende concentraties.

Ik geef u de conclusies uit het onderzoek op hoofdlijnen.

1. De gemeten concentraties zijn gevalideerd. Het blijkt niet nodig aanpassingen door te voeren;
2. De emissieschattingen blijven per saldo ongewijzigd. Er zijn op onderdelen bijstellingen doorgevoerd.
3. Het verspreidingsmodel OPS blijkt tot een forse onderschatting van de concentraties in de lucht te leiden. Dit wordt veroorzaakt door een overschatting in het model van de netto depositie op landbouwgronden. Na correctie resteert een ammoniakgat van circa 5%. Dit is wetenschappelijk zeer aanvaardbaar.

De conclusie met betrekking tot de emissieschattingen is relevant met het oog op het NEC-plafond 2010. In de Milieubalans 2008 geeft het PBL een raming van de emissie voor het jaar 2010 van 123 kiloton per jaar. Dit is 5 kton onder het NEC-plafond. De resultaten van het onderzoek naar het ammoniakgat zijn hierin meegenomen. Wel wijst het PBL er op dat de schattingen van de diverse bronnen met onzekerheden omgeven blijven. Daarnaast kunnen de emissies vanuit de melkveehouderij in de komende jaren nog toenemen als gevolg van uitbreiding van de melkveestapel, het verminderd toepassen van beweiding en de nieuwbouw van stallen, die uit het oogpunt van dierenwelzijn meer open worden gebouwd dan voorheen.

Tenslotte wijst het PBL op de mogelijkheid van een verdere toename van de omvang van de melkveestapel in de jaren na 2010, als gevolg van het mogelijk afschaffen van de melkquotering. Ook in die jaren zal de nationale emissie onder het NEC-plafond 2010 moeten blijven. Naar verwachting zal het NEC-plafond voor ammoniak voor 2020 worden aangescherpt, zodat verdere reductie van de uitstoot van ammoniak na 2010 noodzakelijk blijft.

Mijn conclusie is dat wij met het nu ingezette ammoniakbeleid aan het NEC-plafond voor het jaar 2010 zullen kunnen voldoen, maar dat wij ons geen versoepelingen in dat beleid kunnen veroorloven.

Overgangstermijn voor bestaande varkens- en pluimveestallen in het Besluit huisvesting

Tijdens de behandeling van de wijziging van de Wet ammoniak en veehouderij door de Tweede Kamer op 1 november 2006 heeft de Kamer de regering verzocht de overgangstermijn voor aanpassing van bestaande varkens- en pluimveestallen aan de emissiegrenswaarden in het Besluit

¹ Stb. 2005, 675, wijziging Stb. 2008, 6.

huisvesting te verschuiven van 2010 naar 2013 (motie Koopmans/Oplaat)¹. Dit met het oog op het feit dat de stallen in 2012/2013 zullen moeten voldoen aan de Europese dierenwelzijneisen voor legkippen/varkens. De toenmalige staatssecretaris van VROM heeft hierop gezegd dat hij begrip had voor de vraag, maar het uitstel alleen dan zou willen geven, indien daarmee het halen van de NEC-doelstelling voor 2010 niet in gevaar zou komen. Hij vond het te vroeg om daarover toen een besluit te nemen, gezien de onzekerheden in de emissieprognose voor het jaar 2010. De staatssecretaris zegde toe dat hierover in 2008 een besluit zou worden genomen².

Op basis van de nieuwste emissieschattingen zie ik geen ruimte voor versoepelingen in het ammoniakbeleid. Indien de bestaande stallen pas in 2013 worden aangepast, zal dat volgens het PBL in 2010 circa 7 kiloton per jaar extra emissie opleveren³. Daarmee zal Nederland vrijwel zeker het NEC-plafond 2010 overschrijden. Ik ben daarom niet voornemens de overgangstermijn in het Besluit huisvesting te verlengen.

Ik wil er op wijzen dat na de discussie hierover in de Kamer eind 2006 het Besluit huisvesting nog is gewijzigd, voordat dit besluit op 1 april van dit jaar in werking is getreden. Door deze wijziging is ondermeer de zogenoemde interne saldering mogelijk gemaakt. Dit houdt in dat niet iedere stal binnen een inrichting aan de emissiegrenswaarde behoeft te voldoen maar dat alle stallen samen er per saldo wel aan moeten voldoen. Hiermee ontstaan voor veehouders mogelijkheden om aanpassing van bestaande stallen uit te stellen als dat beter uitkomt in verband met de afschrijvingstermijn of in verband met het aanpassen aan dierenwelzijneisen.

Emissiemaatregelen in de melkveehouderij

Tijdens de behandeling van de Wet ammoniak en veehouderij door de Tweede Kamer in november 2001 heeft de Kamer een motie aangenomen waarin de regering werd verzocht om in het Besluit huisvesting geen emissie-eisen voor melkrundveestallen op te nemen, wanneer er beweidings van het vee plaatsvindt en het melkureumgetal beneden een bepaalde waarde ligt (motie Ter Veer c.s.)⁴. De overweging hierbij was, dat het verlagen van de ammoniakemissie door middel van aanpassingen in het voederrantsoen veel kosteneffectiever was dan aanpassing van stallen. De toenmalige minister van VROM heeft in zijn reactie op deze motie aangegeven dat hij de motie wilde uitvoeren, maar dat hij de wijze waarop de noodzakelijke emissiereductie in de melkveehouderij wordt gerealiseerd aan de sector zelf wenste over te laten. Er zijn daarom in het Besluit huisvesting geen emissie-eisen voor melkrundveestallen opgenomen, tenzij er sprake is van de bouw van een nieuwe stal waarbij het vee permanent wordt opgesteld. In het besluit zijn ook geen voorwaarden ten aanzien van het voederrantsoen of ten aanzien van het melkureumgetal opgenomen.

In zijn brief van 11 september 2003 over ammoniakbeleid heeft de toenmalige staatssecretaris van VROM de Kamer laten weten dat met de sector was afgesproken dat het landelijk gemiddelde melkureumgetal in 2010 niet hoger zal zijn dan 20 mg per 100 g tankmelk⁵. Dit zou, bovenop de reductie van ammoniakemissies door voorziene ontwikkelingen in de melkveehouderij (mestbeleid en vermindering van het aantal dieren bij gelijkblijvend melkquotum), tot een reductie van 4 kiloton per jaar leiden. In deze brief meldde de staatssecretaris dat in 2008 zou worden bezien of er voldoende voortgang is gemaakt en dat, mocht dit niet het geval blijken, er alsnog eisen voor deze sector in het Besluit huisvesting zullen worden opgenomen.

¹ Handelingen 2006–2007, Tweede Kamer, nr. 19, pag. 1449–1450.

² Kamerstukken 2006–2007, 30 654, nr. 28.

³ LEI/ MNP, 2006, rapport 3.06.03, «Gevolgen van aanpassingen in het ammoniakbeleid voor de intensieve veehouderij».

⁴ Kamerstukken 2001–2002, 27 835 en 27 836, nr. 18.

⁵ Kamerstukken 2002–2003, 24 445, nr. 65, blz. 3–4.

Volgens de milieubalans 2008 is duidelijk dat er sinds 2003 geen daling in het melkureumgetal is opgetreden. Er is daarom alle aanleiding om naast het veevoerspoor te zoeken naar andere mogelijkheden om de emissies te verminderen. Zoals ik al heb aangegeven verwacht ik dat wij met het nu ingezette ammoniakbeleid aan het NEC-plafond voor het jaar 2010 zullen voldoen. Echter ik verwacht dat in de jaren daarna extra maatregelen nodig zijn om de emissie onder dat plafond te houden. Naast het PBL wijst ook de Algemene Rekenkamer in een recent uitgebracht rapport over duurzame veehouderij op het risico dat zonder aanvullend beleid de emissies vanuit de melkveehouderij zullen toenemen¹. Dit wordt ondersteund door onderzoek van CLM in opdracht van VROM, naar aanleiding van een verzoek van de Tweede Kamer in februari van dit jaar (motie Ouwehand c.s.)². De resultaten van deze studie stuur ik later deze maand aan uw Kamer toe.

Ik ben van mening dat alle sectoren een evenwichtige bijdrage behoren te leveren aan het realiseren van het NEC-plafond 2010, het in de jaren tot 2020 blijven voldoen aan dit plafond en het realiseren van het nog nader vast te stellen NEC-plafond 2020. Dit betekent dat de melkveehouderij nadrukkelijk in beeld is om hieraan een bijdrage te leveren; ongeveer de helft van de ammoniakemissie uit de landbouw komt namelijk uit deze sector.

Een ontwikkelingstraject naar nieuwe en betere melkveestallen is in gang gezet. Daarnaast worden melkveebedrijven via fiscale maatregelen gestimuleerd te investeren in nieuwe stallen, die zowel een lagere ammoniakuitstoot geven als het welzijn van het melkvee verbeteren (Maatlat Duurzame Veehouderij). De Maatlat is een onderdeel van het toetsingskader van de fiscale regelingen MIA en Vamil, die fiscale voordelen bieden voor investeringen in milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen. Ook zijn er aanvullende maatregelen aan melkrundveestallen nodig om de ammoniakuitstoot verder naar beneden te brengen.

Hiertoe zullen de emissiegrenswaarden voor melkvee in het Besluit huisvesting worden aangescherpt. In aanvulling hierop spreek ik de sector aan om via het veevoer- en ureumspoor de ammoniakuitstoot uit de melkveehouderij verder te verlagen en de gemaakte afspraken hierover in 2010 alsnog na te komen.

Gezien deze feiten zal ik binnenkort met de sector contact opnemen om deze aanpak te bespreken. Hierbij wil ik niet alleen naar de korte termijn kijken, maar ook naar de lange termijn.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer

¹ Kamerstukken 2007–2008, 31 478, nrs. 1–2.

² Kamerstukken 2007–2008, 31 209, nr. 25 blz. 50.