

Vergaderjaar 2008–2009

28 385

Evaluatie Meststoffenwet

Nr. 134

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 april 2009

Het Planbureau voor de Leefomgeving (hierna Planbureau genoemd) heeft een rapport uitgebracht houdende een evaluatie van de voorschriften voor emissiearm toedienen van dierlijke mest¹. Mede namens de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer geef ik u hierbij mijn reactie op het rapport. Het rapport treft u bij deze brief aan.

Ammoniakemissie ongewenst

Mest die landbouwhuisdieren produceren, wordt voor het grootste deel als meststof uitgereden over landbouwgronden. Een deel van de stikstof in de mest vervluchtigt in de vorm van ammoniak indien de mest wordt uitgereden.

Ammoniak die in natuurgebieden terecht komt, verrijkt water en bodem met voedingsstoffen, waardoor ecosystemen niet naar wens kunnen functioneren.

In gevolge de NEC-richtlijn zijn plafonds vastgesteld voor de emissie van ammoniak.

Voor Nederland geldt voor 2010 een plafond van 128 kton. Een van de belangrijkste maatregelen om dit emissieplafond te halen, betreft het emissiearm bemesten van landbouwgrond. Over een nieuw plafond voor het jaar 2020 wordt momenteel onderhandeld.

Gezien de bezwaren van ammoniak gelden diverse voorschriften voor agrariërs waaronder de verplichting drijfmest emissiearm toe te dienen.

Voorschriften emissiearm toedienen van mest

Om de vervluchtiging van ammoniak bij het uitrijden van mest te beperken, zijn ondernemers vanaf begin jaren negentig verplicht methoden toe te passen die de emissie bij het toedienen beperken. Die methoden komen er voor grasland op neer dat drijfmest in sleufjes of stroken in of op de graszode wordt gedeponeed; op bouwland dient de

¹ Emissiearm bemesten geëvalueerd (Planbureau voor de Leefomgeving, 2009). Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

mest in sleufjes in de grond te worden gebracht of te worden ondergewerkt. Voordien werd drijfmest veelal breedwerpig bovengronds over het land verspreid.

Met de meest effectieve van de voorgeschreven methoden kan de emissie van ammoniak met 80% worden verminderd ten opzichte van de breedwerpig bovengrondse werkwijze.

Alternatieven voor emissiearm toedienen

In de periode 2006–2008 heeft Wageningen Universiteit en Researchcentrum (WUR) mede op mijn verzoek onderzocht in hoeverre het mogelijk is de emissie van ammoniak uit drijfmest op andere wijze te verminderen dan door deze emissiearm toe te dienen. Voor dat onderzoek is aan 29 bedrijven binnen het werkgebied van de Noordelijke Friese Wouden een ontheffing verleend van de verplichting drijfmest emissiearm toe te dienen.

Aanleiding voor dit onderzoek is mede geweest dat een aantal ondernemers de overtuiging heeft dat emissiearm toedienen van drijfmest schade toebrengt aan onder meer de bodemstructuur, de bodemfauna en de bodemvruchtbaarheid. Schade die er – naar zij stellen – niet is indien die mest gelijkmatig breedwerpig bovengronds wordt toegediend. Die ondernemers zouden graag meer ruimte willen hebben om zelf te bepalen hoe een bepaalde milieukwaliteit wordt bereikt. Dit speelt onder meer bij ondernemers in de Noordelijke Friese Wouden waar de gelijknamige vereniging zoekt naar mogelijkheden van zelfsturing. Ook melkveehouders verenigd in de Vereniging tot Behoud van Boer en Milieu hebben die wens. Bovengenoemd en ook eerder uitgevoerd onderzoek heeft laten zien dat de emissie van ammoniak ook op andere wijze kan worden teruggedrongen. Bijvoorbeeld door een minder stikstofrijk dieet van het vee of door bij het uitrijden rekening te houden met weersomstandigheden.

Aanleiding evaluatie

Om de discussie over doelmatigheid en effecten van de voorschriften beter onderbouwd te kunnen voeren, heb ik het Planbureau voorgesteld een evaluatie uit te voeren.

De evaluatie zou in het bijzonder een antwoord moeten geven op de vraag of met emissiearm aanwenden de verwachte reductie in emissie daadwerkelijk wordt bereikt, in welke mate emissiearm toedienen in verhouding tot andere methoden bijdraagt aan het terugdringen van de emissie van ammoniak, en voorts wat uit wetenschappelijk onderzoek bekend is over neveneffecten.

Ten behoeve van de evaluatie heb ik aan WUR gevraagd een literatuuronderzoek te doen naar neveneffecten¹ en naar alternatieven². WUR heeft voorts met behulp van de Algemene Inspectiedienst een uitgebreid veldonderzoek verricht naar hoe de voorschriften in de praktijk worden toegepast³. Ter beschikking van het Planbureau stonden voorts de resultaten van het hiervoor genoemde praktijkonderzoek naar een alternatieve aanpak⁴, als mede een advies van de Commissie van Deskundigen Meststoffenwet over de effectiviteit van alternatieven⁵.

¹ Emissiearme mesttoediening, ammoniakemissie, mestbenutting en nevenaspecten (WUR, 2008)

² Ammoniakemissie bij alternatieve mesttoedieningsmethoden (WUR, 2008).

³ Beoordeling mesttoediening in de praktijk (WUR, 2008).

⁴ Effectiviteit van het alternatieve spoor in de Noordelijke Friese Wouden (WUR, 2009).

⁵ Maatregelen om ammoniakemissie bij bovengronds toedienen van mest te beperken (CDM, 2009).

De bevindingen van het Planbureau

Effectiviteit, doelmatigheid en neveneffecten van de voorschriften

Emissiearm bemesten heeft ertoe geleid dat de emissie van ammoniak bij het uitrijden met 60 tot 75% is gedaald ten opzichte van de vroegere breedwerpig bovengrondse methode. De voorschriften dragen er

daarmee substantieel aan bij dat minder ammoniak in natuurgebieden kan neerslaan. Dat is de conclusie van het Planbureau ten aanzien van de effectiviteit van de voorschriften.

Het Planbureau komt voorts tot de conclusie dat emissiearm bemesten ten opzichte van andere maatregelen een goedkope maatregel is, die voor een ondernemer ook baten kan opleveren uit een verminderd gebruik van kunstmest.

Voor wat betreft bodemstructuur, bodemleven en weidevogels signaleert het Planbureau dat negatieve effecten beperkt zijn of niet duidelijk konden worden aangetoond. Naast de sterk verminderde ammoniakemissie wordt als positief effect genoemd de afname van stikstofdepositie en geurhinder. Voor wat betreft uit- en afspoeling van stikstof wordt geconcludeerd dat er alleen een geringe toename in de jaren negentig is geweest. Negatief is dat bij emissiearm toedienen meer lachgas vrijkomt. In verhouding tot de totale broeikasgasemissie gaat het hier echter om een geringe hoeveelheid.

Op grond van gegevens die in het kader van de Evaluatie van de Meststoffenwet in 2007 zijn verkregen (Kamerstukken II, 2007–2008, 28 385, nr. 91), concludeert het Planbureau dat de meeste bedrijven emissiearm uitrijden van mest als een normaal onderdeel van hun bedrijfsvoering beschouwen. Het onderzoek naar hoe dierlijke mest in de praktijk wordt toegediend, laat nochtans zien dat vooral in de klei- en veengebieden, van een aanzienlijk aantal ondernemers de werkresultaten niet of niet geheel volgens de voorschriften zijn.

Het Planbureau stelt in de Milieubalans 2008 dat de kans op het halen van het NEC-emissieplafond als waarschijnlijk wordt ingeschat. Emissiearm bemesten draagt hier met een emissiereductie van 80–90 kiloton fors aan bij.

Nu echter is besloten het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij (Besluit huisvesting) op een later moment uit te voeren, is de kans kleiner geworden dat het NEC-plafond niet wordt overschreden. Het kabinet informeert uw Kamer zodra zich nieuwe ontwikkelingen voordoen die de kans negatief beïnvloeden dat Nederland het ammoniakemissieplafond haalt.

Als mogelijkheid om de effectiviteit van het bemesten verder te verbeteren en de ammoniakemissies verder te beperken, ziet het Planbureau het verbieden van de sleepvoetmethode op zandgronden en toepassing van directe injectie van mest op grasland.

Beleidsreactie

De bevindingen van het Planbureau bevestigen dat de verplichting dierlijke mest emissiearm toe te dienen een effectieve en doelmatige maatregel is. Mede gezien het emissieplafond dat Nederland is opgelegd in gevolge de NEC-richtlijn, acht ik het dan ook wenselijk dat voorschriften voor het toedienen van dierlijke mest ten algemene blijven gehandhaafd.

De slechte naleving van de voorschriften in bepaalde gebieden acht ik zorgelijk. Door intensiever controleren en voorlichting zal ik hierin verbetering brengen.

Gebruik van de sleepvoetmethode is indertijd toegestaan om schade aan de graszode te beperken. Nu praktijkonderzoek heeft uitgewezen dat deze methode op zand- en lössgronden slechts weinig wordt toegepast, heb ik in het vierde actieprogramma betreffende de Nitraatrichtlijn aangekon-

digd dat deze uitzondering vanaf 2010 nog slechts geldt voor grasland op klei- en veengrond.

De aanbeveling van het Planbureau betreffende directe injectie van mest zal ik nader op toepassingsmogelijkheden en neveneffecten onderzoeken.

Ten aanzien van het emissieverhogende effect van het uitstel van de uitvoering van het Besluit huisvesting verwijs ik u naar de discussie tijdens het algemeen overleg ammoniak op 22 januari jl. De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer heeft in dat overleg aangegeven dat het bovengenoemde uitstel ertoe zou kunnen leiden dat het NEC-plafond voor ammoniak in 2010 niet wordt gehaald. Door alle betrokken partijen is onderschreven dat het NEC-plafond voor ammoniak moet worden gehaald. Daarom wordt in samenwerking met de sector en de betrokken overheden een actieplan opgesteld dat er in voorziet om alle bedrijven op zo kort mogelijke termijn aan het Besluit huisvesting te laten voldoen. Daarmee blijft dit Besluit één van de instrumenten om (blijvend) aan de Europese vereisten ten aanzien van het NEC-plafond te voldoen. Wanneer het niet mogelijk is voor een veehouder om op de wettelijke datum van 1 januari 2010 aan de eisen van het Besluit huisvesting te voldoen, zal hij een plan moeten indienen waaruit blijkt welke aanpassingen op welk moment in de komende paar jaar worden uitgevoerd teneinde uiterlijk 2013 alsnog te voldoen.

Alternatieve bedrijfsvoering

De evaluatie van het Planbureau bevestigt dat de emissie van ammoniak uit mest effectief kan worden beperkt door drijfmest op emissiearme wijze toe te dienen.

Het Planbureau wijst erop dat onderzoek heeft laten zien dat de mate waarin ammoniak bij het uitrijden van mest vrij komt ook kan worden beperkt met andere maatregelen, zoals een stikstofarm voederregime, door bij het uitrijden rekening te houden met weersomstandigheden of door mest na uitrijden in te regenen. Het Planbureau signaleert dat aan toevoeging van FIR-preparaten (fysische ionenregulatie), een koolstofhoudende reststof uit de voedingsindustrie, geen duidelijk positief effect kon worden verbonden.

Het onderzoek laat echter ook zien dat de alternatieve maatregelen de emissie in de praktijk veelal minder beperken dan bij emissiearm uitrijden. De hoeveelheid ammoniak die bij een alternatief management en bovengrondse toediening per ha vrij komt kan – afhankelijk van de aard van de genomen maatregelen – niettemin op een aanvaardbaar niveau liggen. Zorgpunt hierbij is echter dat het hier voor een groot deel maatregelen betreft waarvan niet goed is vast te stellen in hoeverre ondernemers ze hebben toegepast.

Ook is nog onvoldoende duidelijk welk pakket maatregelen waarborgt dat de emissie op bedrijfsniveau beneden een aanvaardbaar niveau blijft. Aandacht behoeven ook een paar andere minpunten van bovengronds uitrijden, vooral het grotere gevaar van afspoeling en stankoverlast.

Gezien die onzekerheden, acht ik het nu niet verantwoord ten algemene uitzonderingen toe te staan op de bestaande voorschriften. Wel ben ik bereid om in het kader van een praktijkproef, op beperkte schaal (maximaal 2 500 hectare landbouwgrond in het Noorden en Westen van het land) en onder nader te stellen voorwaarden, te onderzoeken of het mogelijk is die onzekerheden weg te nemen. Ik verwijs u hiervoor naar het vierde actieprogramma betreffende de Nitraatrichtlijn dat ik u onlangs heb aangeboden.

In het kader van deze praktijkproef bied ik samenwerkingsverbanden van melkveehouders de mogelijkheid een voorstel te doen voor uitvoering van een pakket van emissiereducerende maatregelen. Indien een dergelijk pakket, mede op basis van een beoordeling die ik laat uitvoeren door de Commissie van Deskundigen Meststoffen, mij het vertrouwen geeft dat daarmee de emissie van ammoniak in voldoende mate kan worden beperkt en de naleving voldoende controleerbaar is, ben ik bereid aan die melkveehouders ontheffing te verlenen van de verplichting in het Besluit gebruik meststoffen om drijfmest op emissiearme wijze toe te dienen. Mede gelet op de bevindingen van het Planbureau zal ik geen emissiebeperkende waarde toekennen aan de toepassing van FIR. Met deze praktijkproef kom ik tevens tegemoet aan de motie ingediend door het lid Polderman (Kamerstukken II, 2007–2008, 28 385, nr. 100) en de motie ingediend door de leden Atsma en Jacobi (Kamerstukken II, 2007–2008, 31 200 XIV, nr. 40).

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
G. Verburg