

Vergaderjaar 2014–2015

33 669

Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (programmatische aanpak stikstof)

H

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 oktober 2014

Uw Kamer heeft mij verzocht het rapport «Trends in ammoniakconcentraties en -emissies; een quick scan»¹, dat de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM) op mijn verzoek heeft opgesteld, toe te sturen. Tevens wil ik u met deze brief, mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, informeren over de ontwikkeling van de ammoniakemissie en van de ammoniakdepositie in natuurgebieden.

De afgelopen periode zijn er onder andere vragen gesteld over de effecten van het ammoniakbeleid in Nederland, de meetmethoden en de wetenschappelijke basis en de beschikbaarheid van gegevens.

Onderbouwing ammoniakbeleid

Het ammoniakbeleid kreeg vorm in de jaren negentig en is vervolgens met nieuwe kennis en beschikbare oplossingen aangescherpt en verfijnd. De eerste belangrijke stap is geweest de invoering van het emissiearm aanwenden van dierlijke mest en het afdekken van mestilo's. Onder leiding van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het emissiearm bemesten geëvalueerd. In 2009 is het rapport verschenen (TK08–09, 28 385, nr. 134). Deze evaluatie laat zien dat het emissiearm bemesten een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan het voldoen aan de in Europees verband afgesproken National Emission Ceiling voor ammoniak (NEC-richtlijn) van 128 kton in 2010. Als gevolg van deze maatregelen en andere maatregelen die bijdragen aan het verlagen van de ammoniakemissie is vanaf de jaren 90 de ammoniakdepositie in natuurgebieden met 30 tot 40% gedaald. Naast positieve effecten voor de natuur is de stankoverlast afgenomen en is de dierlijke mest efficiënter benut voor gewasgroei, waardoor het gebruik van kunstmest sterk is beperkt.

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 156097.

In de balans voor de leefomgeving van dit jaar meldt het PBL dat de kwaliteit van de natuur op onderdelen verbetert. Deze signalen zijn ook op te maken uit de analyse van het Centraal Bureau voor de Statistiek van de Rodelijstsoorten. Er zijn verbeteringen zichtbaar. De gezamenlijke inspanningen om de natuurgebieden robuuster te maken, de stikstofbelasting terug te dringen en de waterhuishouding te verbeteren beginnen resultaat op te leveren.

Over de gebruikte meetmethoden, de modellen en de wetenschappelijke kwaliteit van de berekeningen en metingen van ammoniakemissies en -deposities hebben we de Tweede Kamer de afgelopen jaren uitvoerig geïnformeerd. Begin 2013 heb ik een internationale review laten uitvoeren naar de onderbouwing van de ammoniakemissiefactoren bij het uitrijden van dierlijke mest en de wetenschappelijke onderbouwing van de depositiemodellen die in de PAS gebruikt worden. Op 31 mei 2013 (TK12–13, 33 037, nr. 65) heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd over de uitkomsten en aanvullend onderzoek aangekondigd. De reviewers concludeerden dat zowel de ammoniakemissiefactoren bij het uitrijden van dierlijke mest als de depositiemodellen wetenschappelijk goed zijn onderbouwd. Het aanvullend onderzoek is in uitvoering en zal de komende jaren resultaten opleveren. In het verslag van een schriftelijk overleg van 4 juli 2013 (TK12–13, 33 037, nr. 72) ben ik ingegaan op de vragen die leefden bij de Tweede Kamer naar aanleiding van deze review en het aangekondigde aanvullend onderzoek.

Op 1 juli van dit jaar (TK13–14, 32 670, nr. 89) hebben wij de Tweede Kamer op vragen van verschillende leden nader geïnformeerd over de metingen, de berekeningen, de verschillende vormen van ammoniakdepositie, foutenmarges, het aanvullende onderzoek en de relatie met de PAS en het rekenmodel AERIUS. In deze brief hebben we de Tweede Kamer ook geïnformeerd over de opdracht aan de CDM.

Quick Scan

In juni jl. publiceerde het PBL, zoals ieder jaar in het compendium voor de leefomgeving de gegevens van het RIVM over de gemeten ammoniakconcentraties in natuurgebieden en de relatie tot de berekende ammoniakemissies. De metingen laten mede als gevolg van weersinvloeden een wisselende uitkomst zien. Modelberekeningen en metingen weken de afgelopen jaren in lichte mate af. Het RIVM constateerde dit jaar voor het eerst dat er een significant verschil was vastgesteld in de trends tussen de berekende ammoniakemissies en -concentraties en de gemeten ammoniakconcentraties. De metingen laten in tegenstelling tot de berekeningen vanaf 2005 geen dalende trend meer zien.

Deze constatering was voor mij aanleiding om de CDM de opdracht te geven samen met het RIVM en Emissieregistratie op korte termijn te analyseren hoe de verschillen tussen modelberekeningen en metingen zijn te verklaren. De quick scan heb ik 10 september jl. ontvangen.

De CDM stelt vast dat de gebruikte modellen rekenmethodieken toepassen die wetenschappelijk geaccepteerd zijn, internationaal worden toegepast en regelmatig worden aangepast aan nieuwe inzichten. Geconcludeerd wordt dat bij het vergelijken van trends in gemeten concentraties en berekende landbouwemissies veel factoren een rol spelen. Mogelijke oorzaken voor de verschillen in trends zijn volgens de commissie:

- de ligging van de Landelijk Meetnet Luchtkwaliteit (LML) en Meetnet Ammoniak in Natuurgebieden (MAN)-meetpunten, waardoor het aandeel van emissiebronnen in de concentraties anders is dan het

- aandeel in de emissies (de emissies bij mestaanwending hebben een kleiner effect op ammoniakconcentraties dan stalemissies),
- het niet corrigeren van emissies voor weer in NEMA (National Emission Model for Agriculture),
- een mogelijke onderschatting van emissies van bepaalde bronnen in NEMA, zoals emissies uit varkens- en pluimveestallen en bij mesttoediening (emissiefactor van sleepvoet en mestaanwending aan granen in het voorjaar),
- onzekerheden in de weerscorrectie en de ruimtelijke verdeling van emissies in OPS, en
- onzekerheden in de modellering van enkele atmosferische processen in Operationele Prioritaire Stoffen (OPS), zoals chemische omzetting van ammoniak en de depositie van ammoniak.

Volgens de CDM is het onwaarschijnlijk dat het verschil in trends alleen het gevolg is van een overschatting van de effectiviteit van het ammoniakbeleid. De CDM beveelt in aanvulling op de onderzoeken die worden uitgevoerd naar aanleiding van de internationale review uit 2013 een aantal aanvullende analyses aan met betrekking tot het analyseren van resultaten van metingen en berekeningen, het berekenen van emissie op nationale en regionale schaal en onzekerheidsanalyses. Nadat deze aanbevelingen zijn uitgevoerd, moet na worden gegaan of er nog steeds sprake is van een verschil in trend tussen gemeten en berekende concentraties, rekening houdend met alle onzekerheden.

Depositiedaling

Ik hecht bijzonder aan een goede wetenschappelijke basis van de modelberekeningen. Ik zie geen redenen om te twijfelen aan de kwaliteit van de gebruikte modellen. De in 2013 uitgevoerde internationale review van belangrijke onderdelen van de modellen onderschrijft deze opvatting. Om elke twijfel weg te nemen, heb ik besloten de gehele keten van data inzameling, emissieberekeningen, gebruikte modellen, meetnetten tot en met de depositieberekeningen aan een internationale review te onderwerpen. Deze review bouwt voort op de internationale review van 2013. Daarnaast neem ik de adviezen van het CDM over om nader te onderzoeken hoe het uiteenlopen van de trend van de berekeningen van de emissies en de metingen van ammoniakconcentraties kan worden geduïd. De aanbevelingen en inzichten zullen worden gebruikt om de modelberekeningen te verbeteren en zullen worden opgenomen in de verschillende modellen, waaronder AERIUS.

Aanpak

Het doel van het ammoniakbeleid is om enerzijds te voldoen aan het NEC-plafond en anderzijds de stikstofbelasting van natuurgebieden te verminderen. Deze daling is niet alleen in het belang van de natuur, maar ook van de veehouderij zelf. Om de vergunningverlening voor bedrijfsuitbreidingen of bedrijfsvestigingen op gang te brengen is een houdbare PAS noodzakelijk. Daling van de ammoniakdepositie als gevolg van het met de landbouwsector afgesproken pakket maatregelen is van groot belang om ruimte te maken voor ontwikkeling.

Ik heb met de veehouderijsector een pakket maatregelen afgesproken om de ammoniakemissie en ammoniakdepositie in natuurgebieden verder te verlagen. Samen met onderzoekers en de partners waarmee ik de overeenkomst generieke maatregelen heb afgesproken wil ik op korte termijn onderzoeken wat er nodig is om de afgesproken daling veilig te stellen en het effect op de natuur aan te tonen.

De uitkomsten van de quick scan en andere beschikbare kennis zal ik daarbij benutten. Daarbij zal specifiek onderzocht worden wat de verklaring is voor regionale verschillen en invloed van omliggende landen.

De commissie benoemt een aantal mogelijke oorzaken voor de onderschatting van de emissies, die mede het verschil tussen de metingen en berekeningen van ammoniakconcentratie zouden kunnen verklaren. De CDM geeft een overzicht van mogelijke factoren waardoor werkelijke emissies (hoogte en trend) anders zouden kunnen zijn dan de met NEMA berekende emissies. Deze factoren hebben mogelijk invloed op het verschil tussen gemeten en berekende trends van ammoniakconcentraties.

Ik zie op basis van deze analyse mogelijke knelpunten, op basis waarvan nadere actie noodzakelijk is. Hierbij valt de denken aan:

- Mesttoediening: de kwaliteit van emissiebeperkende technieken kan worden verbeterd door innovatie en handhaving.
- Emissiefactor stallen: er liggen kansen om de ammoniakdepositie te beperken door sneller over te gaan naar nieuwe stalsystemen dan nu de trend is. De strikte naleving en handhaving van het gebruik van emissiearme huisvestingssystemen met luchtwassers heeft onze aandacht, waarbij beleidsmaatregelen zijn ingezet die op hun effect worden gemonitord.
- Mestgiften: de CDM geeft aan dat er signalen zijn dat meer mest wordt toegediend dan toegestaan volgens de gebruiksnormen. NEMA houdt hier al rekening mee, maar mogelijk niet voldoende. Er vindt een onderzoek plaats naar de naleving van de mestregelgeving door de NVWA gericht op versterken van de handhaving.

Ik verwacht samen met de sector, op basis van het onderzoek tot een versterkte aanpak te komen, die de afgesproken ammoniakdaling bestendigt.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
S.A.M. Dijkema