

Vergaderjaar 2010–2011

30 654

Wijziging van de Wet ammoniak en veehouderij

Nr. 95

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juni 2011

In de brief van 18 mei 2011 (30 654-93/2011D25522) heeft u om een reactie gevraagd op de studie European Nitrogen Assessment. Met deze brief geef ik invulling aan uw verzoek.

Achtergrond European Nitrogen Assessment

Op 11 april 2011 is in Edinburgh de eerste European Nitrogen Assessment (ENA)¹ aangeboden aan vertegenwoordigers van onder meer de European Science Foundation (ESF) en de Europese Commissie (DG Research). De ENA is aangestuurd vanuit het Onderzoeksprogramma «Nitrogen in Europe» van de ESF. Het doel van de ENA was: Samenvatting en beoordeling van de huidige wetenschappelijke kennis over bronnen, effecten en interacties van stikstof in Europa, de bepaling van de effecten van het huidige beleid en opties voor nieuw beleid, rekening houdend met maatschappelijke kosten en baten². Ruim 200 Europese wetenschappers hebben vijf jaar onderzoek verricht naar de bronnen, processen en effecten van stikstof. Dit heeft een integrale analyse opgeleverd van de maatschappelijke baten en kosten van de effecten van verrijking van het milieu met stikstof uit de landbouw, de industrie en het verkeer. Niet bekend is wat de Europese Commissie met de resultaten van dit onderzoek gaat doen.

Uitkomsten onderzoek

Op basis van de maatschappelijke waardering die verbonden wordt aan gezondheid en langer leven, biodiversiteit en klimaatstabiliteit heeft de ENA een schatting gemaakt van de totale schade die stikstof veroorzaakt in Europa (EU27). De onzekerheden bij dit soort berekeningen zijn groot. De totale schade in de EU27 wordt ingeschat op 70 tot 320 miljard euro per jaar, wat neerkomt op 150 tot 750 euro per jaar per inwoner. De schade voor Nederland wordt geschat op 3 tot 15 miljard per jaar, overeenkomend met 200 tot 1 000 euro per inwoner per jaar. Dit hogere

¹ The European Nitrogen Assessment: Sources, Effects and Policy Perspectives. Sutton MA, Howard CM et al. (eds) ISBN: 9781107006126. Cambridge University Press, april 2011.

² Bevindingen en lessen uit eerste Europese stikstofanalyse. Grinsven, Hans van et al. Milieudossier 2011–3.

bedrag per inwoner wordt volgens het onderzoek veroorzaakt door de hoger dan gemiddelde stikstofintensiteit in de landbouw en de hoge verkeerintensiteit in Nederland. De bijdrage van de Nederlandse landbouw aan de schade wordt ingeschat op 1 tot 8 miljard euro per jaar, en wordt vooral veroorzaakt door ammoniak.

De onderzoekers komen tot de conclusie dat de baten van vermindering van ammoniakemissies in de landbouw opwegen tegen de kosten van de daarvoor benodigde maatregelen. Daarbij realiseren de onderzoekers zich dat deze conclusie botst met de huidige realiteit van economisch herstel en bezuinigingen, zowel bij de overheid als in de landbouwsector. Maatregelen om de ammoniakemissie te verminderen kosten sectoren en individuele ondernemers hier en nu geld, terwijl de baten van een betere gezondheid en meer biodiversiteit «virtueel» zijn.

Het bezien van de stikstofcyclus in zijn geheel, waarbij alle vormen van stikstof in onderlinge samenhang worden beschouwd, helpt slimme oplossingen te vinden. Zo zijn maatregelen die de vorming van stikstof voorkomen het meest effectief. Redeneren vanuit de stikstofcyclus voorkomt afwenteling van problemen van de ene vorm van stikstof naar de andere en zorgt ervoor dat synergie wordt benut.

Relatie met mestbeleid

Het onderzoek toont aan dat het gebruik van stikstof in de landbouw evidente baten heeft, namelijk hogere opbrengsten, betere inkomsten voor ondernemers en een positieve bijdrage aan de nationale economie. Vanuit economisch perspectief is er daarom weinig prikkel om het gebruik van stikstof terug te dringen, al neemt de meeropbrengst bij hogere bemestingsniveau's snel af.

Vanuit maatschappelijk oogpunt is het van belang rekening te houden met de negatieve effecten van het gebruik van stikstof. Deze schadelijke effecten treden vooral op bij hogere bemestingsniveau's waarbij, ondanks een forse extra gift aan stikstof, de economische meeropbrengst nog slechts gering toeneemt. Volgens de onderzoekers moet het niveau van stikstofbemesting in de noordwestelijke EU-lidstaten daarom met tenminste 50 kilogram per hectare dalen om het welvaartseffect van bemesting met stikstof te maximaliseren. Een dergelijke daling brengt de stikstofbemesting gemiddeld in de EU27 circa 30 procent onder het bemestingsadvies. De onderzoekers geven aan dat een dergelijke daling in de stikstofbemesting aanloopt tegen allerlei andere maatschappelijke waarden, zoals boereninkomens, een vitaal platteland en voedselzekerheid.

De ENA geeft zeven oplossingsrichtingen voor het stikstofprobleem in Europa, waarvan er drie betrekking hebben op de landbouw en één op de consumptie van dierlijk eiwit:

1. Verbetering van de stikstofefficiëntie van dierlijke mest door beperking van ammoniakverliezen bij opslag en aanwending en betere timing van de toediening;
2. Verbetering van de stikstofefficiëntie in de akkerbouw, bijvoorbeeld door verbetering van management van bodem en gewas en ontwikkeling van meer stikstofefficiënte gewasvariëteiten;
3. Verbetering van de efficiëntie in de veehouderij, onder andere door een betere voederconversie en betere staltechnologie ter realisatie van minder emissies per eenheid product;
4. Vermindering van de overconsumptie van dierlijk eiwit tot de door de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) aanbevolen hoeveelheid en verschuiving naar efficiëntere soorten vlees leidt tot vermindering van de stikstofemissies en geeft tegelijkertijd gezondheidsbaten.

Reactie kabinet

De door de ENA geïdentificeerde oplossingsrichtingen zie ik als een ondersteuning van mijn beleid op dit terrein. Het mestbeleid is erop gericht de verliezen aan nutriënten (stikstof en fosfaat) en stoffen (ammoniak) te beperken en zo de belasting van het milieu te verlagen. Het stelsel van gebruiksnormen voor dierlijke mest, stikstof en fosfaat en de gebruiksvorschriften voor het toedienen van meststoffen hebben tot doel op een zo efficiënt mogelijke wijze gewassen van de benodigde nutriënten te voorzien en milieudoelen te bereiken.

Uitgangspunt voor het vaststellen van de maximale gift is het bemestingadvies. Zoals de ENA terecht opmerkt gaat dit bemestingadvies uit van een economisch optimale opbrengst voor de ondernemer. Andere maatschappelijke waarden worden niet meegenomen bij het vaststellen bij het bemestingadvies.

Deze economische optimalisatie kan botsen met andere maatschappelijke waarden, zoals realisatie van een goede milieukwaliteit voor grond- en oppervlaktewater. Op de Nederlandse zand- en lössgronden is op veel plaatsen nog sprake van een onvoldoende milieukwaliteit. Dit betekent dat de gebruiksnormen voor gewassen op deze gronden niet gelijkgesteld zijn aan de bemestingadviezen, maar op een lager niveau zijn vastgesteld om milieudoelen te kunnen realiseren. Op dit moment laat ik onderzoeken welke verdere maatregelen nodig zijn om in het vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn (2014–2017) milieudoelen op zand- en löss te kunnen realiseren en welke gevolgen dit heeft voor ondernemers.

Voor ammoniak geldt dat de door ENA voorgestelde maatregelen alle onderdeel uitmaken van lopend beleid. Stalmaatregelen moeten zorgen voor vermindering van ammoniakemissies. Voorschriften voor toediening van dierlijke mest (wijze waarop, onder welke omstandigheden en op welke momenten), met als doel het verminderen van ammoniakemissies, maken al langere tijd onderdeel uit van het mestbeleid. Dit blijkt ook uit de door Nederland gerealiseerde reductie in de uitstoot van ammoniak vanuit de landbouw: 50% sinds 1990. Nederland ligt hiermee voorop in de EU27. Dit betekent overigens niet dat Nederland klaar is. Nieuwe NEC-plafonds zijn in voorbereiding en Natura2000-gebieden verdienen extra aandacht als het gaat om het reduceren van de ammoniakdepositie. Het feit dat een zo breed samengestelde Europese groep wetenschappers effectieve maatregelen identificeert, die door Nederland al volop worden ingezet, beschouw ik als een stevige ondersteuning van het in gang gezette beleid.

Wat betreft de consumptie van dierlijk eiwit wil ik de Nederlandse consument nergens toe dwingen. Ik acht het van belang dat via voorlichting de consument in staat wordt gesteld een bewuste keuze te maken, dat er een voldoende breed aanbod is en dat de informatie bij het aanbod helder en inzichtelijk is. Daar spreek ik de sector op aan. Verder ben ik in afwachting van een advies van de Gezondheidsraad over de duurzaamheidsaspecten van voeding in relatie tot gezondheid.

De staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
H. Bleker