Algemene Rekenkamer

Duurzaamheid intensieve veehouderij: vervolgonderzoek 2013

2013

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2012–2013

31 478 Duurzaamheid intensieve veehouderij

Nr. 6 **BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER**

Aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 22 mei 2013

Hierbij bieden wij u het op 14 mei 2013 door ons vastgestelde rapport «Duurzaamheid intensieve veehouderij: vervolgonderzoek 2013» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris

kst-31478-6
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2013

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2012–2013

31 478 Duurzaamheid intensieve veehouderij

Nr. 7

DUURZAAMHEID INTENSIEVE VEEHOUDERIJ: VERVOLGONDERZOEK 2013

Inhoud

	Samenvatting	**3**
1	**Over dit onderzoek**	**6**
2	**Verminderen ammoniakuitstoot en stikstofneerslag**	**7**
2.1	Cijfers ammoniakuitstoot	7
2.2	Ontwikkelingen stikstofneerslag	8
2.2.1	Toekomstige normen ammoniakbeleid	9
2.3	Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)	10
2.3.1	Ruimte voor bedrijfsuitbreiding	11
2.3.2	Invoering en effectiviteit PAS	11
2.4	Effectiviteit luchtwassers	11
2.4.1	Onderzoek Regionaal Milieubedrijf Brabant-Noordoost	11
2.4.2	Onderzoek Inspectie Leefomgeving en Transport	12
2.4.3	Onderzoek RIVM	13
2.5	Meetmethode ammoniakuitstoot	13
2.6	Verwachte groei melkveesector	13
2.7	Conclusies en aanbevelingen	14
3	**Dierenwelzijn**	**15**
3.1	Beleid voor dierenwelzijn	15
3.2	Wijzigingen en ontwikkelingen in welzijnsregels	15
3.2.1	Aanscherping van welzijnsbesluiten	16
3.3	Handhaving en naleving welzijnsregels	17
3.3.1	Handhaving door NVWA	17
3.3.2	Naleving door sectoren	19
3.4	Conclusies en aanbevelingen	21
4	**Bestuurlijke reactie en nawoord Algemene Rekenkamer**	**22**
4.1	Reactie staatssecretaris	22
4.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	23

kst-31478-7
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2013

Bijlage 1 Overzicht onderzoek **25**
Bijlage 2 Gebruikte afkortingen **26**
Bijlage 3 Literatuurlijst **27**

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer heeft in de periode juni 2011 tot oktober 2012 maatregelen onderzocht die de ministers[1] van Economische Zaken (EZ) en van Infrastructuur en Milieu (IenM) nemen om in de intensieve veehouderij te verduurzamen. Uit ons onderzoek blijkt dat de resultaten van de ministers van EZ en van IenM ten opzichte van eerdere jaren om de ammoniakuitstoot en stikstofneerslag te verminderen nog onvoldoende effect heeft voor de biodiversiteit. Met het dierenwelzijnsbeleid boekt de minister van EZ sinds onze laatste constatering in 2008 geringe voortgang. Vooral de sectoren varkens en vleeskuikens leven dierenwelzijnsbesluiten nog onvoldoende na.

Verminderen ammoniakuitstoot en stikstofneerslag
Om de biodiversiteit in Nederland te beschermen heeft het ammoniakbeleid onvoldoende effect. Volgens berekeningen daalt sinds 2009 de ammoniakuitstoot die de veehouderij grotendeels veroorzaakt tot onder het Europese plafond. Maar die uitstoot zorgt nog steeds voor een stikstofneerslag die in veel gebieden de biodiversiteit in de plantenwereld bedreigt.[2] We constateren de volgende problemen:

- De minister van EZ wil met de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) maatregelen nemen om vooral de gevolgen van de ammoniakuitstoot en de stikstofneerslag te verminderen. De invoering van de PAS is echter vertraagd. Tegelijkertijd biedt de minister ruimte voor uitbreiding in de intensieve veehouderij en daardoor gelegenheid om meer ammoniak uit te stoten. Hierdoor wordt de helft van de met de PAS beoogde ammoniakreductie tenietgedaan.
- Gebruikers van de luchtwassers (die ammoniakuitstoot moeten tegengaan) blijken de voorschriften niet goed na te leven. Vooral op varkenshouderijen werken luchtwassers niet goed of zijn deze in strijd met de milieuvergunning zelfs niet geïnstalleerd. Hierdoor ligt de werkelijke uitstoot van stallen met luchtwassers hoger dan de minister veronderstelt.
- De meetmodellen om de ammoniakuitstoot te berekenen staan ter discussie en kennen onzekerheden.
- De stikstofneerslag door ammoniakuitstoot is in Nederland nog steeds te hoog voor behoud van de biodiversiteit, ook als rekening wordt gehouden met onzekerheidsmarges in de meetmodellen voor ammoniakuitstoot.
- De afschaffing van de melkquota in de rundveehouderij in 2015 kan ervoor zorgen dat de ammoniakuitstoot uit mest gaat toenemen, doordat het aantal melkkoeien stijgt.

Bevorderen dierenwelzijn
De minister van EZ boekt met het beleid voor dierenwelzijn geringe voortgang:

- De naleving van dierenwelzijnsbesluiten is beter dan wij in 2008 constateerden, maar toch is er voor varkens en vleeskuikens ruimte voor verdere verbetering.

---

[1] In dit rapport verwijzen wij naar de ministers van EZ en van IenM als verantwoordelijke bewindspersonen. De ministers hebben de verantwoordelijkheid voor het beleid voor veehouderij en natuur gedelegeerd aan de staatssecretaris van EZ en het beleid voor milieu aan de staatssecretaris van IenM.

[2] Op grond van artikel 6, tweede lid, van de Europese Habitatrichtlijn moeten de lidstaten passende maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de habitats in Natura 2000-gebieden niet verslechtert.

– Initiatieven om het dierenwelzijn te bevorderen verschuiven van het ministerie naar de sector zelf. De belangrijkste toezichthouder, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), zet, mede door bezuinigingen, in op handhaving van de regels door de sector zelf (horizontaal toezicht). Deze vernieuwde handhavingsaanpak heeft echter niet geleid tot verbeterde naleving van de welzijnsregels. Een experiment met horizontaal toezicht in de legkippensector is stopgezet, omdat de uitkomsten van controles door de sector en de NVWA te veel uiteenliepen.
– Invoering van strengere eisen voor dierenwelzijn stelt de minister vaak uit vanwege (bedrijfs)economische overwegingen in de intensieve veehouderij.

Aanbevelingen
Wij hebben de volgende aanbevelingen:
1. Wij bevelen de minister van IenM aan in overleg met gemeenten en provincies te zorgen voor betere handhaving van milieuvoorschriften voor lagere ammoniakuitstoot.
2. Wij bevelen de ministers van EZ en IenM aan een meetmethode te hanteren waarin alle relevante nieuwe inzichten en ontwikkelingen zijn verwerkt. Relateer maatregelen om ammoniakuitstoot te verlagen vervolgens aan deze meetmethode.
3. Wij bevelen de ministers van EZ en van IenM aan milieuvoorschriften voor ammoniakuitstoot aan te scherpen, om daarmee ammoniakuitstoot en stikstofneerslag te reduceren en zo het behoud van biodiversiteit te bevorderen. Om de biodiversiteit verder te beschermen zijn op termijn wellicht verdergaande maatregelen noodzakelijk, zoals een heroverweging van ruimtelijke doelen, zodat een keuze kan worden gemaakt waar veehouderij of de natuurkwaliteit voorrang krijgt.
4. Wij bevelen de minister van EZ aan ervoor te zorgen dat de sector de dierenwelzijnsregels voldoende naleeft bij horizontaal toezicht. Maak duidelijke afspraken over minimale kwaliteitseisen voor het toezicht met private organisaties die horizontaal toezicht uitvoeren en met de NVWA over de consequente controle hierop.

Bestuurlijke reactie en nawoord
De staatssecretaris van EZ – die mede namens haar collega van IenM heeft gereageerd – deelt over het algemeen onze conclusies. Met het aanpassen van het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij en het Besluit gebruik meststoffen zegt ze de regelgeving aan te zullen scherpen. Met de uitkomsten van een review van de wetenschappelijke onderbouwing van de ammoniakemissiefactoren bij het uitrijden van mest en van het model voor verspreiding en depositie van ammoniak wordt bij eventuele vervolgacties voor aanpassing van de factoren en het model rekening gehouden. Handhaving van de werking van luchtwassers wordt volgens de staatssecretaris aanzienlijk eenvoudiger door de verplichte elektronische monitoring, die sinds 2013 geldt.

Wij vinden dat de staatssecretaris slechts voor een deel ingaat op onze aanbevelingen. Ze zou nog kunnen aangeven welke maatregelen nodig zijn voor een voldoende wettelijke bescherming van de kwetsbare natuur in Natura 2000-gebieden, zoals duidelijk maken waar, in overleg met de provincies over ruimtelijke doelen, veehouderij of de natuurkwaliteit (op termijn) voorrang zou moeten krijgen.

Op het gebied van dierenwelzijn zijn er volgens de staatsecretaris meer ontwikkelingen dan naleving van dierenwelzijnsregels. Daarbij verwijst ze naar een aantal aanscherpingen van regels voor huisvesting van varkens en kippen. Ook wijst ze op een aantal initiatieven uit de sector zelf die de staatssecretaris faciliteert, zoals afspraken over het stoppen van onverdoofd castreren van biggen.
Over het nakomen van regels voor dierenwelzijn zegt de staatssecretaris dat de sector daar voor een deel zelf voor verantwoordelijk blijft, maar dat ze haar eigen inzet ook zal verbeteren, door bijvoorbeeld de NVWA het ketenkwaliteitssysteem te laten beoordelen. Toezicht door de NVWA vereist duidelijke randvoorwaarden die de kwaliteit van de controles door private controle-instellingen garanderen.

Wij hebben geen bevindingen of conclusies opgenomen over de naleving van de aangescherpte regels, aangezien deze van recente datum zijn. Tijdens het onderzoek waren geen gegevens over naleving ervan beschikbaar. Voor de initiatieven uit de sector zelf bestaat geen wettelijke handhavingsplicht, een reden waarom wij de resultaten van deze initiatieven niet hebben onderzocht. Dit neemt niet weg dat deze afspraken kunnen bijdragen aan het dierenwelzijn in Nederland. De staatssecretaris zou de Tweede Kamer voor oordeelsvorming over dierenwelzijn kunnen voorzien van monitoring- en evaluatiegegevens over de resultaten en effectiviteit van deze initiatieven en de aangescherpte regels.

Verder zien wij graag dat de staatssecretaris concrete afspraken maakt met de sector over de door haar genoemde randvoorwaarden die de kwaliteit van de controles door private controle-instellingen moeten garanderen. We verwijzen daarbij naar de lessen uit het experiment met horizontaal toezicht in de legkippensector.

1 OVER DIT ONDERZOEK

In 2008 deed de Algemene Rekenkamer onderzoek naar de intensieve veehouderij (Algemene Rekenkamer, 2008). In deze bedrijfstak worden onder meer varkens, kippen en kalveren op een relatief klein oppervlak «niet grondgebonden» gehouden. Wij zijn destijds nagegaan in hoeverre de rijksoverheid slaagde in haar streven om de intensieve veehouderijsector duurzamer te maken. Dat beoordeelden we aan de hand van het dierenwelzijn, de ammoniakuitstoot uit dierlijke mest en de innovatie van de bedrijfstak.

We concludeerden dat onduidelijk was of de ambities die de minister van EZ voor de intensieve veehouderij heeft, haalbaar waren. Voor het bevorderen van dierenwelzijn en innovatie maakte de minister volgens ons onvoldoende gebruik van de beschikbare instrumenten.

In dit vervolgonderzoek zijn we de ontwikkelingen op het beleidsterrein nagegaan. Onze hoofdvraag daarbij is in hoeverre de minister zijn beleidsdoelen wat het ammoniakbeleid en de bevordering van dierenwelzijn betreft heeft gerealiseerd.

Wij hebben ons in dit onderzoek gericht op het terugdringen van de ammoniakuitstoot en stikstofneerslag (hoofdstuk 2) en het bevorderen van dierenwelzijn (hoofdstuk 3). Het door ons onderzochte beleidsterrein vatten we samen met de volgende kerncijfers:

Kerncijfers

Kerncijfers

128
kiloton ammoniakuitstoot, plafond voor 2010

1.000
mol, maximale hoeveelheid stikstof die kwetsbare natuur verdraagt

20%
bovengrens minister van EZ voor aantal overtredingen van dierenwelzijnsbesluiten

119	kiloton, feitelijke ammoniakuitstoot in 2011
2.060	mol, feitelijke stikstofneerslag per hectare in 2011; beleidsdoel is 1.650 mol
€ 155 miljoen	steekt de minister van EZ in de aanpak van de stikstofneerslag
12%	laagste percentage overtredingen van dierenwelzijnsbesluiten in kalversector
54%	hoogste percentage overtredingen van dierenwelzijnsbesluiten in vleeskuikensector
€ 9.365 mln.	opbrengst van intensieve veehouderij in Nederland in 2011, zijnde 1.550.000 melkkoeien, 900.000 vleeskalveren, 12.400.000 varkens, 96.900.000 legkippen en 44.500.000 vleeskuikens (vlees, zuivel, eieren en export van levende dieren)

Bronnen: PBL, Alterra, Ministerie van EZ en NVWA

Joris Fiseler *Infographics*

2 VERMINDEREN AMMONIAKUITSTOOT EN STIKSTOFNEERSLAG

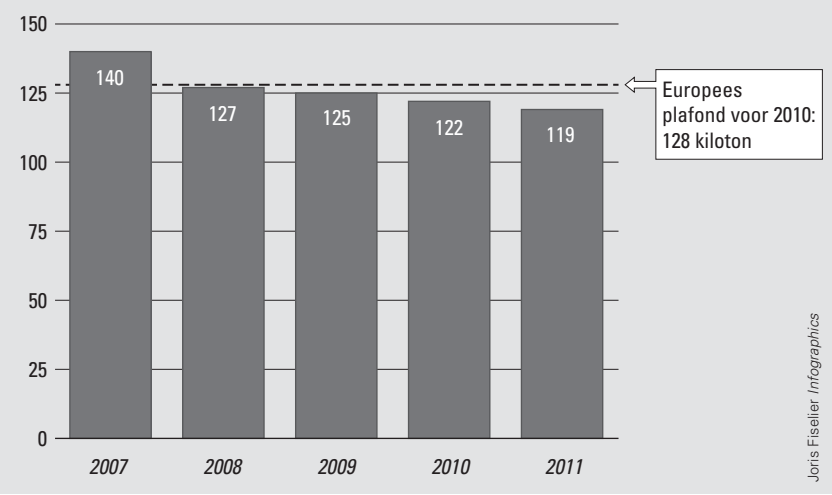
In dit hoofdstuk concluderen we dat de Nederlandse ammoniakemissie in 2010 onder het voor dat jaar geldende Europese plafond blijft. Wel heeft de minister met het ammoniakbeleid onvoldoende effecten bereikt om de biodiversiteit te beschermen tegen te hoge stikstofneerslag.

Hiertoe schetsen we in § 2.1 de ontwikkeling van de ammoniakuitstoot sinds 2007. In § 2.2 gaan we in op de omvang van de stikstofneerslag in relatie tot het ambitieniveau van de minister. In § 2.3 beschrijven we maatregelen om de stikstofneerslag tegen te gaan via de PAS. Vervolgens gaan we in op enkele onzekerheden in de ontwikkeling van de ammoniakuitstoot. In § 2.4 beschrijven we de effectiviteit van een van de maatregelen om ammoniakuitstoot tegen te gaan: de luchtwassers. In § 2.5 gaan we dieper in op de onzekerheden rondom de meetmethode. Tot slot beschrijven we in § 2.6 gevolgen van de mogelijke groei van de melkveestapel. We besluiten dit hoofdstuk met enkele aanbevelingen.

2.1 Cijfers ammoniakuitstoot

In 2010 kwam de totale Nederlandse ammoniakuitstoot volgens berekeningen van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) uit op 122 miljoen kilo (122 kton).[3] Dit is 6 kton onder het Europese plafond van 128 kton ammoniak (zie figuur 1). Van deze 122 kton is 105 kton (86%) van de landbouw afkomstig.

Figuur 1 **Berekende ammoniakuitstoot in Nederland van 2007-2011 in kton**



De intensieve veehouderij is veruit de belangrijkste bron van ammoniakuitstoot in Nederland. De ammoniak ontsnapt vooral uit stallen, mestopslagen en mest op het land. Ammoniak in de lucht kan neerslaan in de bodem in de vorm van stikstof, de stikstofneerslag. Deze neerslag van voedingsstoffen zorgt voor vermesting van de natuur, waarbij vooral algemeen voorkomende plantensoorten als brandnetels gedijen. Ook kan stikstofneerslag leiden tot verzuring van de bodem. Door verzuring kan de soortenrijkdom en kwaliteit van zuurgevoelige habitattypen afnemen. Beschermde plantensoorten als orchideeën en zeldzame paddenstoelen die op schralere grond groeien, verdwijnen, waardoor de biodiversiteit

[3] Bron: www.compendiumvoordeleefomgeving.nl/verzuring

afneemt (PBL, 2011). Het beleid om de ammoniakuitstoot te verminderen is er vooral op gericht de stikstofneerslag te verminderen. Vermindering van de stikstofneerslag is nodig om de biodiversiteit te beschermen. Op grond van de Europese Habitatrichtlijn heeft Nederland de plicht ervoor te zorgen dat de biodiversiteit niet verslechtert.

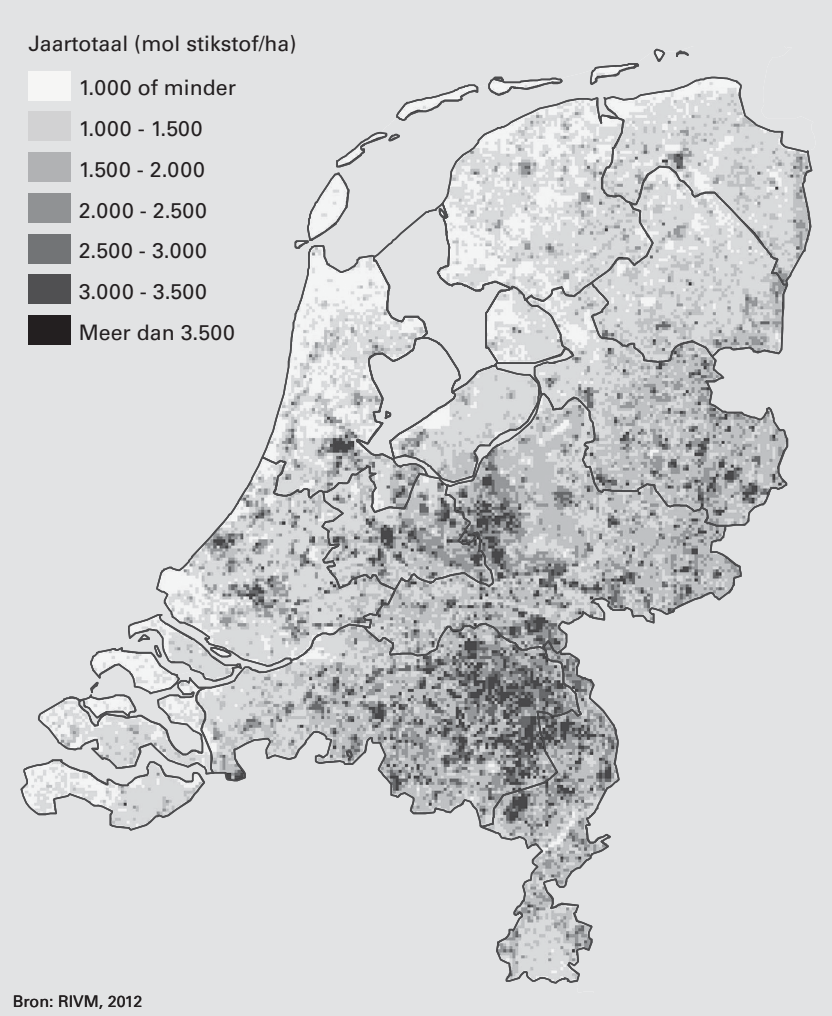
2.2 Ontwikkelingen stikstofneerslag

Nederland heeft zowel in 2010 als in 2011 het nationale beleidsdoel voor stikstofdepositie niet bereikt. Het beleidsdoel bedraagt een gemiddelde neerslag van 1.650 mol[4] stikstof per hectare per jaar over de Nederlandse ecosystemen (VROM, 2006). De stikstofdepositie bedroeg in 2010 1.731 mol per hectare en in 2011 2.061 mol per hectare.[5] Ofschoon de stikstofneerslag in Nederland afneemt, overschrijdt de stikstofneerslag op veel plaatsen de hoeveelheid die de daar aanwezige natuur kan verdragen (PBL, 2012b). Er is sprake van een «ammoniakdeken» in Nederland door de emissies uit het verleden, dat zorgt voor een na-ijleffect.

Tussen het ammoniakreductiedoel voor de landbouw en het stikstofreductiedoel bestaat een verband. Ammoniakemissies uit de landbouw zijn de grootste bron van stikstofdeposities. Een vermindering van 10 kton ammoniakemissies leidt tot gemiddeld 110 mol minder stikstof per hectare per jaar. Het PBL merkt op dat voor grote delen van de Natura 2000-gebieden de stikstofneerslag hoger blijft dan gewenst is voor duurzame instandhouding. De grote knelpunten doen zich volgens het PBL voor in het zuidoosten van Nederland (zie figuur 2).[6]

[4] Een mol is het aantal deeltjes dat je van een bepaalde isotoop van koolstof (C-12) nodig hebt om een massa te krijgen van precies 12 gram.
[5] Bron: www.compendiumvoordeleefomgeving.nl
[6] Bron: www.compendiumvoordeleefomgeving.nl

Figuur 2 Stikstofneerslag in Nederland (2011)



Bron: RIVM, 2012

Uit de kaart blijkt dat in gebieden met veel intensieve veehouderij (Gelderse Vallei, Oost-Brabant en Noord-Limburg) de stikstofneerslag over grote oppervlakten boven de 2.500 mol per hectare ligt. In deze streken ligt een groot aantal Natura 2000-gebieden. In deze gebieden – aangewezen om de biodiversiteit te beschermen – komen vaak (zeer) gevoelige habitattypen voor, zoals duinheide, hoogvenen en duinvalleien. Voor deze habitattypen is minder dan 1.000 mol stikstof per hectare wenselijk (Alterra, 2008). Voor gevoelige habitattypen (bijvoorbeeld beukenbossen met lage vegetatie op de Oostelijke zandgronden of hooilanden) geldt een maximum van 1.400 tot 2.300 mol per hectare.

2.2.1 Toekomstige normen ammoniakbeleid

De ammoniakuitstoot in Nederland in 2011 kwam uit op 122 kton. De uit deze uitstoot resulterende stikstofneerslag is op veel plaatsen groter dan de hoeveelheid die de daar aanwezige natuur kan verdragen.[7] Er is echter

[7] Bron: www.compendiumvoordeleefomgeving.nl

nog geen nieuw emissieplafond voor 2020 vastgesteld.[8] De EU bereidt een voorstel voor nieuwe plafonds voor, maar besluitvorming daarover is onduidelijk.[9] Totdat er een nieuw plafond is gesteld, blijft het plafond van 128 kton gelden. De minister van EZ heeft aangegeven onder voorbehoud per 2020 voor ammoniak een emissieplafond aan te kunnen gaan van 122 kton (Tweede Kamer, 2012a), de feitelijke uitstoot in Nederland.

Om de biodiversiteit verder te bevorderen zijn op termijn wellicht verdergaande maatregelen noodzakelijk, zoals een heroverweging van ruimtelijke doelen, zodat een keuze kan worden gemaakt waar veehouderij of de natuurkwaliteit voorrang krijgt (PBL, 2012).

2.3 Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)

De PAS behelst herstelmaatregelen voor de natuur en het weer op gang brengen van vergunningverlening voor economische activiteiten rond natuurgebieden, zoals vestiging of uitbreiding van veehouderijen (LNV, 2010). Maatregelen in het kader van de PAS zijn bijvoorbeeld het afplaggen van heide (verwijderen van stikstof) en het aanpassen van de waterhuishouding in natuurgebieden (hydrologische maatregelen). De PAS stelt verder eisen aan de uitstoot uit rundveestallen.

Met de PAS wil de minister van EZ de vergunningverlening vereenvoudigen en meer ruimte voor uitbreiding van economische activiteiten creëren (Tweede Kamer, 2012b). Deze uitbreiding zal vooral de intensieve veehouderij betreffen. Dat vindt de minister maatschappelijk en economisch gezien tot en met 2018 gewenst. De volgende tabel geeft aan dat het Rijk in totaal € 155 miljoen voor de PAS uittrekt, na verwerking van de mutaties uit de Najaarsnota 2012 (Tweede Kamer, 2012c). Tabel 1 geeft aan hoe dat bedrag is samengesteld.

Tabel 1 Samenselling budget PAS

	2011 (realisatie)	2012 (realisatie)	2013 (begroot)	2014 (begroot)	Totaal
Begroting EZ	1,8	6,1	38,8	34,9	*81,6*
Provinciefonds (geoormerkt)		27,8	35,6		*63,4*
Bijdrage IenM			10,0		*10,0*
Totaal	*1,8*	*33,9*	*84,4*	*34,9*	**155,0**

Bron: opgave Ministerie van EZ.

De bedragen die in de tabel voor het provinciefonds zijn genoemd, zijn middelen die het Rijk geoormerkt ter beschikking stelt voor maatregelen die de provincies nemen voor de PAS.

[8] Begin 2013 heeft Nederland in het kader van het zogenaamde Gotenburgprotocol al een nieuw ammoniakplafond van 122 kton voor 2020 afgesproken. Het Gotenburgprotocol is een afspraak tussen Europese landen, meer dan er bij de EU horen, en kan gezien worden als een voorbereidende afspraak voor de nationale emissieplafonds onder Europese vlag.

[9] Bron: www.ec.europa.eu/environment/air/pollutants

2.3.1 Ruimte voor bedrijfsuitbreiding

De bereikte daling van de stikstofneerslag door de PAS kan deels worden benut om de emissieruimte van veebedrijven te verhogen. De minister gaat ervan uit dat de PAS-maatregelen in de landbouw leiden tot een uitstootdaling van 10 kton ammoniak, uiteindelijk te bereiken in 2030. De helft van deze daling mag worden gebruikt voor «extra uitbreidingsruimte voor economische activiteiten». Aangezien de veehouderij de sector is met veruit de meeste ammoniakemissies, zal in de praktijk vooral de intensieve veehouderij de vrijkomende ruimte opvullen. De andere helft van de daling komt ten goede aan de natuur (EZ, 2011). De minister zal in de nog definitief uit te werken PAS de Tweede Kamer op de hoogte brengen van de instrumenten, inclusief het beschikbare budget, om de uitstoot van ammoniak uit de landbouw verder terug te dringen (Tweede Kamer, 2012e).

2.3.2 Invoering en effectiviteit PAS

Door de benodigde aanpassingen van het oorspronkelijke voorstel zal de PAS niet eerder dan per 1 januari 2014 in werking kunnen treden. De oorspronkelijke planning was om de PAS najaar 2011 in te voeren (Tweede Kamer, 2010c). De Raad van State adviseerde in mei 2012 het ministerie desgevraagd de PAS op een aantal punten nog uit te werken (Raad van State, 2012). Ook moet de minister het Besluit ammoniak-emissie huisvesting veehouderij (verder: Besluit huisvesting) nog verder uitwerken.

Het PBL vindt de uitvoering van de noodzakelijke en voorgestelde herstelmaatregelen voor waterbeheer en -kwaliteit (hydrologische maatregelen) nu nog niet afdoende geregeld in de PAS.[10] Winst is volgens het PBL nog te behalen bij het uitrijden van mest en bij de verduurzaming van stallen via het Besluit huisvesting. In 2009 is gebleken dat veel veehouders niet op tijd kunnen voldoen aan eisen van het Besluit. De voormalige ministeries van VROM en LNV, de provincies en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten hebben daarop het «Actieplan Ammoniak Veehouderij» opgesteld. Doel van dit plan is om veehouderijen voor 2013 wel te laten voldoen aan het Besluit huisvesting. In het kader van de PAS scherpt het Ministerie van IenM met het gewijzigde Besluit huisvesting de eisen aan stalemissies voor nieuwe stallen, ook voor melkvee, nog verder aan. Bestaande stallen hoeven niet te voldoen aan strengere eisen. In de eerste jaren na invoering van de eisen zijn er dus nog weinig effecten te verwachten.

2.4 Effectiviteit luchtwassers

Uit diverse onderzoeken blijkt dat veehouderijen luchtwassers om ammoniakuitstoot tegen te gaan niet of niet goed gebruiken. Hierdoor dreigt de Nederlandse ammoniakuitstoot alsnog boven het Europese emissieplafond uit te komen.

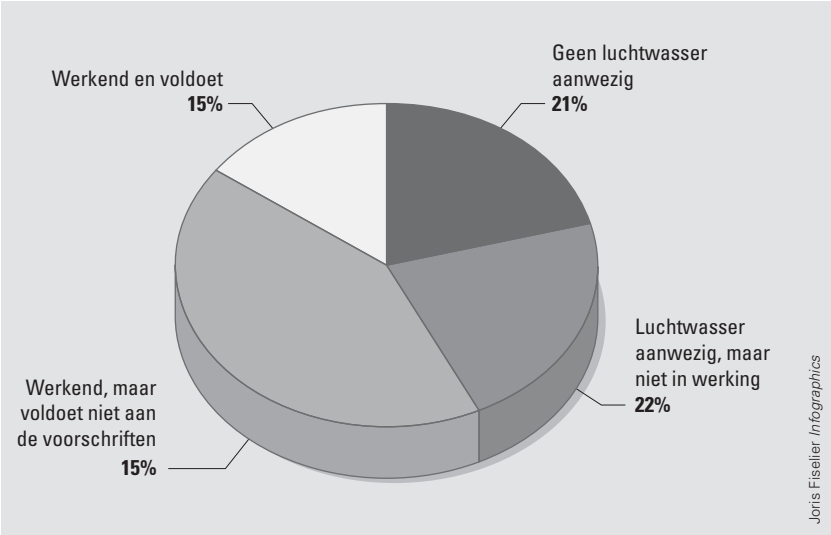
2.4.1 Onderzoek Regionaal Milieubedrijf Brabant-Noordoost

Het Regionaal Milieubedrijf Brabant-Noordoost (RMB) heeft in 2009 samen met een aantal gemeenten het naleven van milieuvoorschriften bij 63 luchtwassers onderzocht. Aanleiding waren signalen van handhavende

[10] www.themasites.pbL.nl/balansvoordeleefomgeving/2012/

instanties als gemeenten dat boeren de regels uit de vergunningen voor luchtwassers niet goed naleefden. Gemeenten zijn in de regel bevoegd gezag voor het afgeven van milieuvergunningen. De uitkomsten van het onderzoek staan in figuur 3 (Handhavingssamenwerking Noord-Brabant, 2010).

Figuur 3 Uitkomsten onderzoek naar luchtwassers RMB 2009



Het RMB constateerde verder dat bij 23% van de onderzochte bedrijven de ammoniakuitstoot hoger was dan de vergunning toeliet.

De provincie Noord-Brabant heeft medio 2012 een rapport uitgebracht over het toezicht van gemeenten op de naleving van de provinciale Verordening Stikstof en Natura 2000 Noord-Brabant (Provincie Noord-Brabant, 2012). De provincie richtte haar evaluatie van het toezicht uitsluitend op ammoniak. Uit het rapport van de provincie blijkt dat bij 53% van de bedrijven waarop de Verordening van toepassing was overtredingen zijn geconstateerd. Overtredingen waren bijvoorbeeld dat verplichte luchtwassers er gewoonweg niet waren, terwijl wel geplaatste luchtwassers niet werkten of onvoldoende capaciteit hadden.

De ministers van IenM en EZ hebben naar aanleiding van het onderzoek van het RMB een verplichte elektronische monitoring van de werking van luchtwassers vastgelegd in het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer. Deze verplichting trad op 1 januari 2013 in werking en gaat direct gelden voor nieuwe luchtwassers. Voor bestaande luchtwassers geldt een overgangstermijn van drie jaar.

2.4.2 Onderzoek Inspectie Leefomgeving en Transport

Vanwege het RMB-onderzoek heeft de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) van het Ministerie van IenM eigen onderzoek gedaan naar luchtwassers. De uitkomsten van het onderzoek van de ILT ondersteunen de bevindingen in Noord-Brabant (Inspectie Leefomgeving en transport, 2012):

– Bij luchtwassers is op grote schaal sprake van het overtreden van de voorschriften. Bij slechts bij de helft van de grote intensieve veehouderijen is de op grond van de milieuvergunning verplichte luchtwasser ook aanwezig en in bedrijf.

– Gemeenten en provincies (bevoegd gezag voor het afgeven van milieuvergunningen) houden niet goed toezicht op het naleven van de voorschriften. Bij een derde van de grote veehouderijen is het gebruik van de luchtwasser nog helemaal niet getoetst. Nederland voldoet hiermee niet aan de Europese verplichtingen voor controle op grote milieuvervuilende bedrijven.[11]

2.4.3 Onderzoek RIVM

Het RIVM heeft het effect berekend van het gebrek aan naleving van de milieuvoorschriften voor luchtwassers op de landelijke ammoniakuitstoot. Het RIVM komt tot de conclusie dat de uitstoot in 2010 circa 2,5 kton hoger was dan de 122 kton die tot dan toe was berekend met de meetmodellen. De berekeningen gingen immers uit van volgens de voorschriften geplaatste en werkende luchtwassers. Volgens het RIVM zijn de resultaten van de twee naleefonderzoeken van RMB en ILT toepasbaar op nationale schaal.

De minister van IenM is systeemverantwoordelijk voor het halen van Europese emissieplafonds. Zij heeft echter weinig wettelijke mogelijkheden om provincies aan te sporen tot meer acties om de uitstoot te beperken. De minister kan wel op grond van de Wet Revitalisering Generiek toezicht instrumenten inzetten als overleg, schorsing en vernietiging van besluiten van andere overheden.

2.5 Meetmethode ammoniakuitstoot

In 2008 constateerden wij dat de daadwerkelijk gemeten concentraties van ammoniak tot 30% hoger konden liggen dan de ammoniakuitstoot waarmee op papier rekening werd gehouden (het «ammoniakgat»). Inclusief een onzekerheidsmarge en na correctie van de meetmodellen resteerde volgens de minister een ammoniakgat van 5%.

Sinds 2009 is er mogelijk een nieuw ammoniakgat. De (berekende) ammoniakuitstoot is gedaald, maar de gemeten concentraties van ammoniak niet. Waardoor dat ammoniakgat is ontstaan, moet het RIVM nog uitzoeken, bijvoorbeeld in hoeverre de mogelijk hogere uitstoot komt door luchtwassers niet of niet goed te gebruiken.
Verder doet de Wageningen Universiteit onderzoek naar signalen dat metingen in de praktijk te hoog zouden kunnen zijn (Wageningen UR, 2013). De discussie daarover is nog gaande. Het is prematuur om conclusies te trekken.

2.6 Verwachte groei melkveesector

De afschaffing van de Europese melkquota in 2015 kan leiden tot hogere ammoniakuitstoot vanuit de rundveesector. Omdat melkveehouders nu al grotere stallen willen bouwen, is de verwachting dat er meer melkkoeien komen. Rundvee (melkvee en kalveren) neemt momenteel ruim 50% van de ammoniakuitstoot in de landbouw voor zijn rekening.[12]

Een kritische succesfactor om ammoniakuitstoot terug te dringen in de melkveehouderij is de aanscherping van het Besluit Ammoniakemissie huisvesting veehouderij. Het Ministerie van IenM beoogt de eisen aan

[11] Dit zijn zogeheten IPPC-bedrijven; IPPC staat voor Integrated Pollution Preventing and Control.
[12] Bron: www.emissieregistratie.nl

uitstoot dusdanig aan te scherpen – door bijvoorbeeld ook eisen te stellen aan rundveestallen die niet permanent vee opstallen – dat de uitstoot landelijk naar verwachting met 5 kton afneemt. Onduidelijk is nog of deze aanscherping de verwachte toename van ammoniakuitstoot door de verwachte groei van de melkveehouderij kan compenseren.

2.7 Conclusies en aanbevelingen

Wij komen op grond van ons onderzoek tot de volgende conclusies:
- De minister van EZ wil met de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) maatregelen nemen om vooral de gevolgen van de ammoniakuitstoot en de stikstofneerslag te verminderen. De invoering van de PAS is echter vertraagd. Tegelijkertijd biedt de minister ruimte voor uitbreiding in de intensieve veehouderij en daardoor gelegenheid om meer ammoniak uit te stoten. Hierdoor wordt de helft van de met de PAS beoogde ammoniakreductie tenietgedaan.
- Gebruikers van de luchtwassers (die ammoniakuitstoot moeten tegengaan) blijken de voorschriften niet goed na te leven. Vooral op varkenshouderijen werken luchtwassers niet goed of zijn deze in strijd met de milieuvergunning zelfs niet geïnstalleerd. Hierdoor ligt de werkelijke uitstoot van stallen met luchtwassers hoger dan de minister vooronderstelt.
- De meetmodellen om de ammoniakuitstoot te berekenen staan ter discussie en kennen onzekerheden.
- Volgens de huidige modellen blijft Nederland onder het Europese plafond 2010 voor ammoniakuitstoot. Desondanks is de stikstofneerslag door ammoniakuitstoot in Nederland nog steeds te hoog voor behoud van de biodiversiteit, ook als rekening wordt gehouden met onzekerheidsmarges in de meetmodellen voor ammoniakemissies.
- De afschaffing van de melkquota in de rundveehouderij in 2015 kan ervoor zorgen dat de ammoniakuitstoot uit mest gaat toenemen, doordat het aantal melkkoeien stijgt.

Op grond van onze bevindingen doen wij de volgende aanbevelingen:
- Wij bevelen de minister van IenM aan in overleg met gemeenten en provincies te zorgen voor betere handhaving van milieuvoorschriften en daardoor voor lagere ammoniakuitstoot.
- Wij bevelen de ministers van EZ en IenM aan een meetmethode te hanteren waarin alle relevante nieuwe inzichten en ontwikkelingen zijn verwerkt. Relateer maatregelen om ammoniakuitstoot te verlagen vervolgens aan deze meetmethode.
- Wij bevelen de ministers van EZ en van IenM aan milieubesluiten voor ammoniakuitstoot aan te scherpen, om daarmee ammoniakuitstoot en stikstofneerslag te reduceren en zo de bescherming van biodiversiteit te bevorderen. Om de biodiversiteit verder te bevorderen zijn op termijn wellicht verdergaande maatregelen noodzakelijk, zoals een heroverweging van ruimtelijke doelen, zodat een keuze kan worden gemaakt waar veehouderij of de natuurkwaliteit voorrang krijgt.

3 DIERENWELZIJN

In dit hoofdstuk concluderen we dat de minister met het beleid voor dierenwelzijn geringe voortgang boekt. In § 3.1 gaan we hiertoe in op het beleid van de minister voor dierenwelzijn. In § 3.2 beschrijven we de wijzigingen en ontwikkelingen in dierenwelzijnsregels. In § 3.3 geven we weer hoe de NVWA en de sector zelf welzijnsregels respectievelijk handhaven en naleven. We besluiten dit hoofdstuk met een aanbeveling.

3.1 Beleid voor dierenwelzijn

In de nota *Dierenwelzijn en diergezondheid* (EZ, 2012) heeft het kabinet-Rutte/Verhagen het meest recente beleid geformuleerd om dierenwelzijn te bevorderen. Dat beleid zet enerzijds in op een verhoging – in Europees verband – van dierenwelzijnsstandaarden en goede handhaving. Anderzijds bevordert het kabinet dierenwelzijn via afspraken met de sector in bijvoorbeeld de uitvoeringsagenda Veehouderij. Om dierenwelzijn en diergezondheid verder te bevorderen wil de minister van EZ de naleving van dierenwelzijnsregelgeving verbeteren en het dierenwelzijn op de bedrijven monitoren.

In het regeerakkoord heeft het kabinet-Rutte/Asscher aangegeven dat het dierenwelzijn verder wordt verankerd in de intensieve veehouderij. Uitgangspunt is het rapport van de commissie-Van Doorn (Van Doorn, 2011). Dit rapport gaat over verduurzaming van de gangbare veehouderij in Noord-Brabant.

De staatssecretaris van EZ heeft in antwoord op vragen van de Tweede Kamer aangegeven eind mei 2013 een beleidsbrief toe te zenden, waarin de ambities voor dierenwelzijn zoals vermeld in het Regeerakkoord zijn uitgewerkt (Tweede Kamer, 2013).

De minister van EZ heeft aan de Tweede Kamer gemeld dat het ministerie in 2012 in totaal ruim € 41 miljoen uitgeeft om dierenwelzijn te bevorderen. Dat bedrag zet de minister in om huisvesting te verbeteren en ingrepen bij dieren terug te dringen. Bovendien trekt de minister € 15 miljoen uit voor duurzame stallen en voor maatregelen bij veetransport.

3.2 Wijzigingen en ontwikkelingen in welzijnsregels

De belangrijkste wijzigingen en ontwikkelingen in de (Nederlandse en Europese) regelgeving op het gebied van huisvesting van dieren en ingrepen bij dieren sinds 2008 staan in tabel 2 op pagina 16:

Tabel 2 Wijzigingen en ontwikkelingen in welzijnsregels

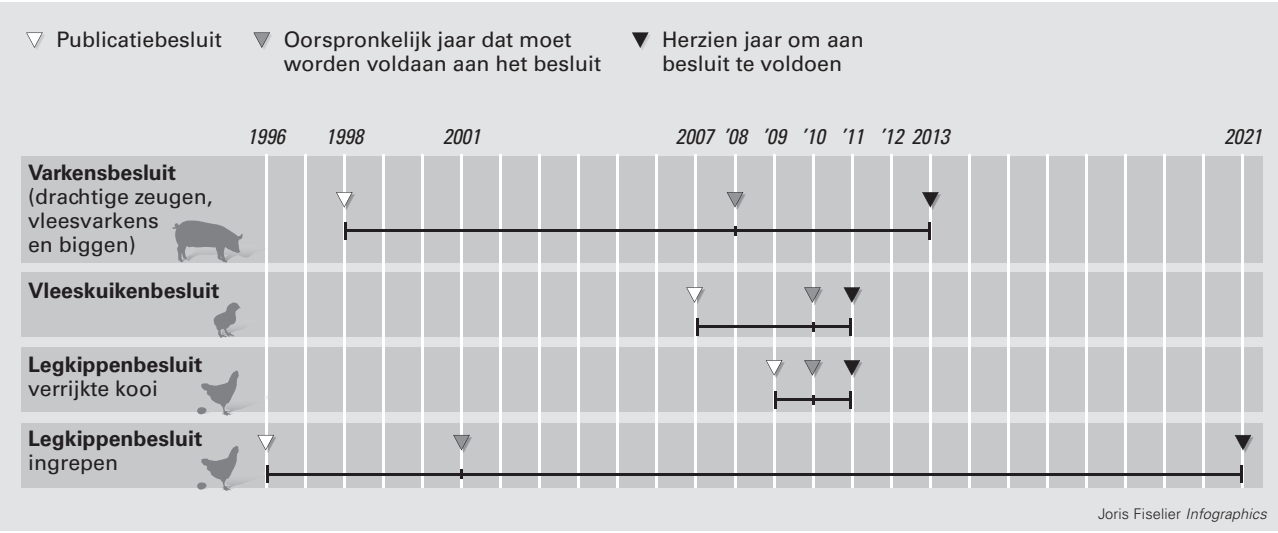
Sector	Huisvesting	Ingrepen
Varkens	– EU: groepshuisvesting drachtige zeugen vanaf 2013. Nederland is strenger: zwangere zeugen moeten vier dagen na het dekken in een groep geplaatst worden, tegen een Europese eis van vier weken. – Oppervlakte leefruimte vleesvarkens niet vergroot. Voor vleesvarkens hanteert Nederland een strengere norm dan de Europese. Een extra verruiming is niet ingevoerd.	– Verbod op knippen hoektanden sinds 2009.
Vleeskuikens	EU: welzijnsrichtlijnen, vooral aantallen per m^2 oppervlakte en sterfte, sinds juli 2012. Nederland: Vleeskuikenbesluit 2010, februari 2011 in werking.	
Legkippen	– EU: vanaf 2012 verbod op legbatterij. Nederland voldoet in september 2012 geheel aan Europese norm. – Nederlands verbod op verrijkte kooi geldt vanaf 2009 met een overgangstermijn voor bestaande gevallen tot 2021.	– Verbod op snavel behandelen uitgesteld van 2011 naar 2021. – Infraroodmethode van snavelbehandeling verplicht vanaf 2011. – Vrijstellingen voor overige ingrepen uit het Ingrepenbesluit zijn verlengd tot 2021.

Voor de kalversector zijn de afgelopen jaren welzijnsbesluiten niet gewijzigd. Verder heeft de minister in de nota *Dierenwelzijn en Diergezondheid* (2012) aangekondigd geen nieuwe regelgeving op te leggen buiten de Europese regelgeving.

3.2.1 Aanscherping van welzijnsbesluiten

Het moment waarop veehouders moeten voldoen aan de eisen uit een besluit van de minister kan jaren na de publicatiedatum liggen. Daarnaast schuift het jaar waarin de eisen gaan gelden regelmatig op. In figuur 4 hebben wij weergegeven in hoeverre het jaar waarin het besluit daadwerkelijk gaat gelden, opschuift.

Figuur 4 Invoeringsdata besluiten dierenwelzijn voor varkens en kippen



Hieronder geven we een korte toelichting op de figuur.

Varkens
De eis om drachtige zeugen in groepen te huisvesten dateert in Nederland uit 1998 met een overgangstermijn van tien jaar tot 2008. Toen in 2003 bekend werd dat de Europese Unie per 1 januari 2013 ook over zou gaan op groepshuisvesting, is de Nederlandse overgangstermijn met vijf jaar verlengd tot 2013 (Tweede Kamer, 2012f).

In het voorjaar van 2010 kondigde de minister van LNV aan dat de vergroting van de oppervlakte aan leefruimte voor vleesvarkens en biggen niet door zou gaan. De voornaamste reden daarvoor was dat de verwachte Europese aanscherping van regelgeving uitbleef (Tweede Kamer, 2010b). Uit onderzoek bleek dat de economische gevolgen van invoering van de verscherpte huisvestingseisen groot zouden zijn voor bedrijven (LEI, 2010). Hierop besloot de minister om de aanscherping beperkt door te voeren: van 0,7 naar 0,8 m^2 in plaats van naar 1,0 m^2.

Kippen
In Nederland (en Europa) was er vóór 2011 nog geen wetgeving voor welzijn van vleeskuikens. Op Europees niveau is in 2007 afgesproken dat er uiterlijk juni 2010 minimale richtlijnen voor de huisvesting van vleeskuikens zijn geïmplementeerd. De Nederlandse implementatie van de Europese richtlijn via het Vleeskuikenbesluit 2010 is op 1 februari 2011 in werking getreden.[13]

Voor legkippen geldt dat traditionele, niet-verrijkte kooien voor leghennen (legbatterijen) vanaf 2012 verboden zijn. De laatste Nederlandse boer die kippen in niet-verrijkte kooien hield, is in 2012 gestopt.

In ons rapport uit 2008 constateerden we dat het verbod op snavelbehandelen was uitgesteld van 2001 naar 2006 en uiteindelijk naar 2011. Het verbod is weer uitgesteld, nu tot 1 september 2021. De minister concludeert dat «de ingrepen weliswaar in principe ongewenst zijn, maar dat hiervoor nog geen praktisch uitvoerbaar en economisch haalbaar alternatief beschikbaar is.» Om de sector te stimuleren tot alternatieven vindt de minister het wel van belang een einddatum aan de vrijstelling te koppelen.[14]

3.3 Handhaving en naleving welzijnsregels

3.3.1 Handhaving door NVWA

Sinds enkele jaren zet de NVWA meer in op de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven in het naleven van regelgeving. De sector moet voor een belangrijk deel zelf toezicht houden. Daarmee wil de minister de toezichtlast verminderen. Deze wens komt mede voort uit de noodzaak tot bezuinigingen. In ons rapport *Bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties* van januari 2013 constateerden wij dat de NVWA inzet op vermindering van handhavingsactiviteiten door het «vertrouwen, tenzij»-principe (Algemene Rekenkamer, 2013a).

In het Meerjarenbedrijfsplan Handhaving (MJBH) 2012–2016 werkt de NVWA de aanpak per sector uit. Uit een doelgroepenanalyse blijkt dat de

[13] Staatsblad 2011, 17. Inwerkingtreding Vleeskuikenbesluit 2010.
[14] Staatscourant 2011 nr. 15608 31 augustus 2011.

NVWA de meeste risico's op niet-naleven van wetgeving ziet bij de varkenssector (NVWA, 2011). Bij legkippen, vleeskuikens en kalveren ziet de NVWA het risico op niet-naleven als minder groot tot klein. Op basis van die ingeschatte risico's bepaalt de NVWA hoe ze onderzoek gaat doen. Bij lage risico's zet ze meer in op samenwerking met de bedrijven en horizontaal toezicht. Bij hoge risico's gaat de NVWA meer zelf ter plekke constateren of de regels worden nageleefd en worden op basis daarvan boetes uitgedeeld.

In onderstaand kader illustreren wij de ervaringen met horizontaal toezicht in de legkippensector.

«Toezicht op controle» in de legkippensector

Op 1 juni 2008 heeft de minister voor drie jaar afspraken gemaakt over een «Toezicht op controle»-arrangement (Toc) met de legkippensector. Hiermee wilde de minister het toezicht afstemmen op dat van een privaatrechtelijke instantie, in dit geval IKB-ei.[15] In 2010 heeft de Algemene Inspectiedienst (AID), een van de voorlopers van de huidige NVWA, een aantal controles uitgevoerd ter verificatie van de werkzaamheden van de private controlerende en certificerende instanties uit het Toc-arrangement. In totaal waren van de 54 verificatiecontroles 17 dossiers (32%) van de private instanties niet conform de bevindingen van de AID. Als oorzaken voor de verschillen ziet de AID de volgende punten (AID 2010):

- De AID had haar verificatiecontroles niet aangekondigd, de certificeringsinstellingen wel.
- Inspecteurs van certificeringsinstellingen controleren onvoldoende op welzijn. Inspecteurs constateerden vaak niet dat er meer kippen waren in een stal dan toegestaan.
- De informatievoorziening tussen de certificerende instanties en de AID was zo beperkt, dat de AID alleen kon zien of een controle akkoord was. De AID kon niet vaststellen of er een opmerking werd gemaakt of wat voor sanctie was uitgedeeld.

De AID concludeerde naar aanleiding van bovenstaande bevindingen dat de aanvankelijke hooggespannen verwachtingen naar beneden bijgesteld moesten worden. Om die reden heeft de NVWA besloten haar controles op welzijn bij IKB aangesloten bedrijven toch weer te gaan intensiveren. Horizontaal toezicht in de legsector is daarmee niet definitief van de baan. In de komende jaren moet geprofiteerd worden van de «lessons learned» voor deze sector, stelt de NVWA (NVWA, 2011).

In het MJBH wijst de NVWA op het geringe draagvlak in de sector en het feit dat het horizontaal toezicht op basis van ervaringen uit het verleden niet goed lijkt te functioneren. Wij zijn (daarom) van mening dat horizontaal toezicht deels een aanvulling kan zijn op, maar nooit een gehele vervanging kan zijn van verticaal toezicht.

[15] Het Integraal Ketenbeheer (IKB) is een vrijwillig kwaliteitszorgsysteem van het Productschap Pluimvee en Eieren. Het behelst onder meer een jaarlijkse controle van legpluimveebedrijven door private controle- en certificeringsinstellingen.

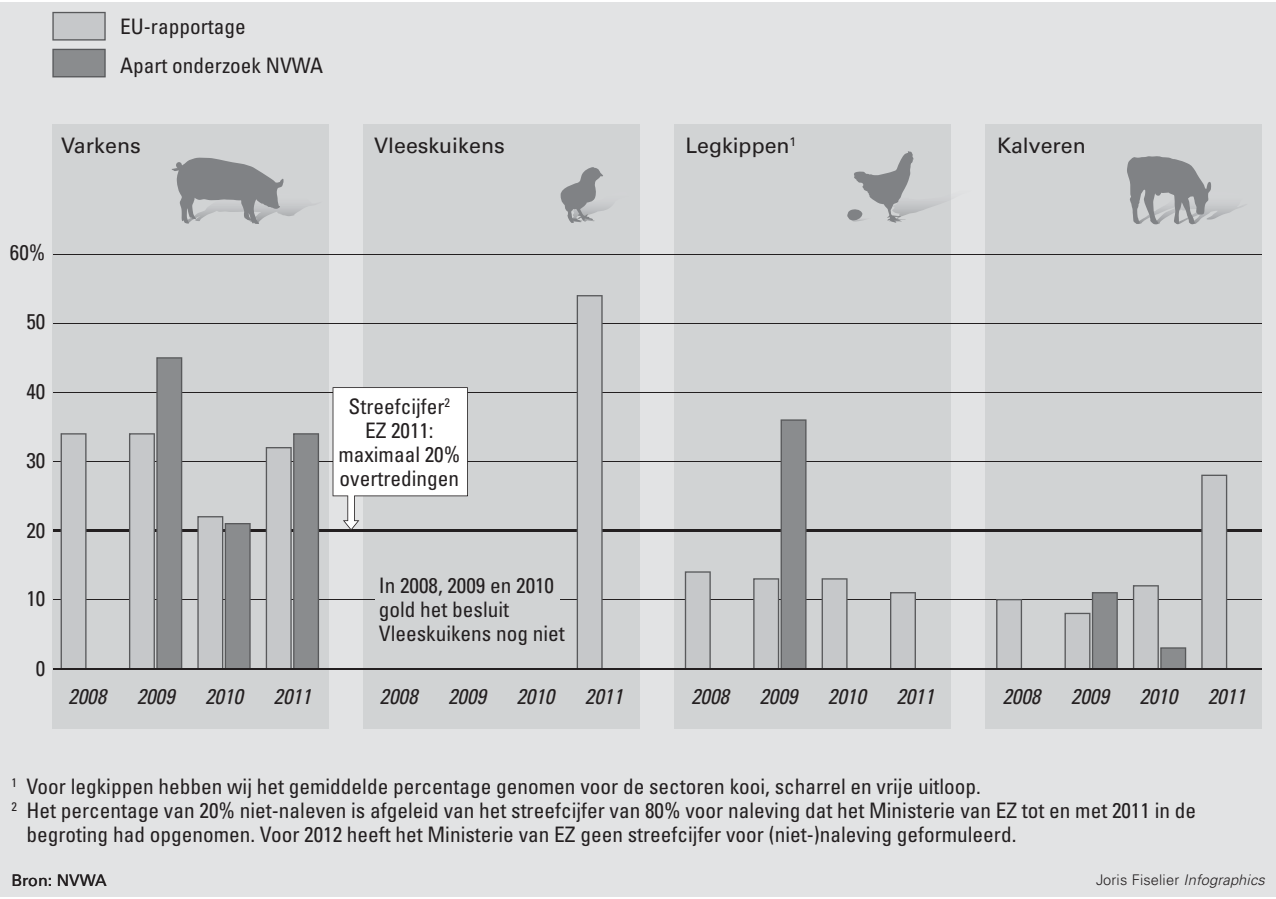
Voor de visserijsector plaatsten we kritische kanttekeningen bij het horizontaal toezicht in die sector (genaamd comanagement als vorm van zelfhandhaving), waar beheergroepen (samengesteld uit vissers) toezicht houden op het verdelen en opvissen van het aan Nederland toegewezen quotum (Algemene Rekenkamer, 2013b). In ons rapport vermelden wij: «het systeem van comanagement als vorm van zelfhandhaving is niet transparant».

3.3.2 Naleving door sectoren

De NVWA voert niet elk jaar een onderzoek uit of veehouders voldoen aan de eisen uit dierenwelzijnsbesluiten (nalevingsonderzoek). Het uitvoeren van nalevingsonderzoeken is arbeidsintensief. De NVWA maakt de keuze voor het uitvoeren van onderzoeken in overleg met het Ministerie van EZ. Het ministerie betaalt de NVWA voor de onderzoeken. Daarnaast is Nederland vanuit de EU verplicht om elk jaar voor de sectoren kalveren, legkippen, vleeskuikens en varkens de resultaten van controles naar de EU te sturen.

In figuur 5 vatten we de nalevingsonderzoeken die er sinds 2008 zijn uitgevoerd samen. We geven aan welk percentage van de door de NVWA in een bepaald onderzoek onderzochte bedrijven een of meer bepalingen niet naleven. De NVWA controleert de bedrijven op een aantal aspecten, zoals licht, lucht, ruimte, kwaliteit drinkwater, afleidingsmateriaal en dergelijke. Het 20% niet-naleven is afgeleid van het streefcijfer van 80% voor naleving dat het Ministerie van EZ tot en met 2011 in de begroting had opgenomen. Voor 2012 heeft het Ministerie van EZ geen streefcijfer voor (niet-)naleving geformuleerd.

Figuur 5 Overtredingspercentages dierenwelzijnsbesluiten



[1] Voor legkippen hebben wij het gemiddelde percentage genomen voor de sectoren kooi, scharrel en vrije uitloop.
[2] Het percentage van 20% niet-naleven is afgeleid van het streefcijfer van 80% voor naleving dat het Ministerie van EZ tot en met 2011 in de begroting had opgenomen. Voor 2012 heeft het Ministerie van EZ geen streefcijfer voor (niet-)naleving geformuleerd.

Bron: NVWA

Joris Fiselier *Infographics*

Wat loopt goed?

– Uit de figuur blijkt dat het aantal overtredingen van het Kalverbesluit onder de norm van 20% ligt, behalve in 2011. Ook voor legkippen en kalveren liggen de percentages overtredingen over het algemeen onder die EZ-norm.
– Er is ten opzichte van de bevindingen in ons onderzoek van 2008 een relatieve verbetering waar te nemen, omdat de percentages overtredingen lager liggen. Voor varkens constateerden wij in 2008 dat het percentage overtredingen in 2006 op 55 lag. Nu liggen de percentages overtredingen voor varkens tussen de 21 en 45. Voor legkippen was het percentage overtredingen in 2005 50, nu liggen de percentages overtredingen tussen de 11 en de 36.

Wat loopt nog niet goed?

– De naleving van het Varkensbesluit is onvoldoende. Varkenshouders overtreden vaker de regelgeving dan de norm van het Ministerie van EZ.
– De naleving van het Legkippenbesluit ligt volgens de Europese rapportages vrij hoog. Vanwege de negatieve ervaringen met het horizontaal toezicht bij het Toc-arrangement, is echter niet duidelijk of de percentages niet-naleving inderdaad zo laag waren.
– Voor het Vleeskuikenbesluit 2010 heeft de NVWA aangegeven dat de metingen nog niet geheel betrouwbaar zijn. Uit de gegevens die de

NVWA in 2011 aan de EU verstrekte, blijkt een niet-nalevingsniveau van ongeveer 54%. Dit is belangrijk hoger dan de EZ-norm van maximaal 20%.

Naleving nieuw Besluit vleeskuikens
De wetgeving voor vleeskuikens is sinds 1 februari 2011 van kracht (Vleeskuikenbesluit 2010). Voorafgaand aan de inwerkingtreding van het Vleeskuikenbesluit heeft de NVWA in 2010 een eerste meting van de naleving uitgevoerd, een zogenoemde entreemonitoring. Deze monitoring had als doel vast te stellen of bedrijven aan de eisen voldeden om in aanmerking te komen voor een bezetting van meer dan 39 kg/m^2. Daarbij heeft de NVWA de staloppervlakte gemeten. Ook heeft de NVWA – voor zover mogelijk – gekeken of de huisvesting overeenkwam met de basisvoorwaarden uit het Vleeskuikenbesluit 2010, bijvoorbeeld of er voldoende verlichting was.

De minister heeft de Tweede Kamer in 2010 toegezegd de Kamer te informeren over het beeld dat uit de monitoring naar voren zou komen (Tweede Kamer, 2010a). De minister heeft de betreffende rapportage nog niet naar de Tweede Kamer gestuurd.

3.4 Conclusies en aanbevelingen

Wij concluderen dat de minister van EZ met het beleid voor dierenwelzijn geringe voortgang boekt. Het moment waarop veehouders moeten voldoen aan de eisen uit een besluit van de minister kan jaren na de publicatiedatum liggen. Daarnaast schuift het jaar waarin de eisen gaan gelden regelmatig op. De naleving van dierenwelzijnsbesluiten ligt voor varkens en vleeskuikens onder de minimumnorm die het ministerie stelt.

In de naleving van het Varkensbesluit en het Vleeskuikenbesluit is dus nog verbetering mogelijk.

Sinds 2011 zet de NVWA meer in op de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven in het naleven van regelgeving. De sector moet voor een belangrijk deel zelf toezicht houden. Een experiment met horizontaal toezicht in de legkippensector is stopgezet, omdat de uitkomsten van controles door de sector en de NVWA te veel uiteenliepen.

Op grond van onze bevindingen bevelen we de minister aan ervoor te zorgen dat de sector de dierenwelzijnsregels voldoende naleeft door duidelijke afspraken over minimale kwaliteitseisen voor het toezicht te maken met private organisaties die horizontaal toezicht uitvoeren en met de NVWA over de consequente controle hierop.

4 BESTUURLIJKE REACTIE EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

De staatssecretaris van EZ heeft, mede namens de staatssecretaris van IenM, op 19 april 2013 een reactie gegeven op ons conceptrapport. Hieronder volgt een verkorte weergave van deze reactie. De integrale tekst is te vinden op onze website: www.rekenkamer.nl.

4.1 Reactie staatssecretaris

Ammoniakuitstoot en stikstofneerslag
De staatssecretaris geeft aan dat er in Nederland al vele jaren generiek beleid is om de uitstoot van ammoniak uit de landbouw te verlagen en daarmee de neerslag van stikstof te verlagen op Natura 2000-gebieden. Door dit beleid daalt ook de komende jaren de ammoniakuitstoot door de landbouw met ongeveer 3%. Hierbij is rekening gehouden met een economische groei van 2,5% en het vervallen van het stelsel van dierrechten en de melkquota.
Daarnaast geldt het beschermingsregime van de Natuurbeschermingswet in en rondom Natura 2000-gebieden. Juist door dit regime kunnen bedrijven niet meer uitbreiden, als een negatief effect op de natuur niet uit te sluiten valt.

Volgens de staatssecretaris constateren we terecht dat de daling van de ammoniakemissies door de PAS deels weer ten goede komt aan de veehouderij. Dat neemt niet weg dat de PAS zorgt voor een extra daling van de ammoniakuitstoot en daarmee van de stikstofneerslag.
De staatssecretaris treft aanvullende maatregelen: het aanpassen van het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij en het Besluit gebruik meststoffen. Hiermee volgt zij onze aanbeveling op om de regelgeving aan te scherpen.

De staatssecretaris geeft aan dat zij onze conclusie en aanbeveling over de onzekerheden over de meetmethodiek voor ammoniakuitstoot deelt. Zij laat de (internationale) wetenschappelijke onderbouwing van de ammoniakemissiefactoren bij het uitrijden van mest en van ammoniakdepositiemodellen in het kader van Natura 2000 reviewen. De uitkomsten van deze review vormen de basis voor eventuele vervolgacties voor de ammoniakemissiefactoren en/of ammoniakdepositiemodellen. Daar kan ook het doen van nader onderzoek bij horen om kennisleemtes op te vullen. De staatssecretarissen van EZ en IenM informeren in de loop van mei 2013 de Tweede Kamer over de uitkomsten van deze review.

De staatssecretaris deelt ook onze conclusie over het niet goed naleven van voorschriften rond luchtwassers. Per 1 januari 2013 is apparatuur verplicht die de goede werking van de luchtwasser monitort. Dit vereenvoudigt volgens de staatssecretaris de handhaving aanzienlijk.

Dierenwelzijn
Over het onderdeel dierenwelzijn zegt de staatsecretaris van EZ het te betreuren dat de conclusie in het rapport alleen berust op naleving van dierenwelzijnsregels. Ze verwijst naar verbeteringen op het gebied van dierenwelzijn bij huisvesting van dan wel ingrepen bij varkens, legkippen, en vleeskuikens. Ook wijst zij op afspraken van supermarktketens met veehouders over welzijnsvriendelijkere dierlijke producten. Wat de conclusie betreft over verschuiving van initiatieven om dierenwelzijn te bevorderen naar de sector, zegt de staatssecretaris toe het ketenkwaliteits-

systeem te laten beoordelen door de NVWA. De staatssecretaris erkent dat op het gebied van naleving nog een slag gemaakt moet worden en legt daarbij de verantwoordelijkheid voor een deel bij de keten. Haar inzet is om de handhaving te continueren en te verbeteren.

De staatssecretaris geeft daarnaast aan dat de NVWA in gesprek is met het bedrijfsleven over het gebruik van diergeneesmiddelen. Ze reageert hiermee op de conclusies over verschuiving van initiatieven van ministerie naar de sector op het gebied van dierenwelzijn en over de inzet van de NVWA op handhaving door de sector zelf geeft. Horizontaal toezicht door de NVWA vereist dat de randvoorwaarden expliciet vastgesteld zijn, zodat de kwaliteit van de controles door private controle-instellingen voldoende geborgd is.

Wat de conclusie aangaande het uitstel van strengere eisen voor dierenwelzijn betreft, stelt de staatssecretaris dat zij via het stimuleren van onderzoek, innovaties en investeringen bijdraagt aan het verbeteren van dierenwelzijn. Naast dierenwelzijn doen andere afwegingen – waaronder bedrijfseconomische – volgens de staatssecretaris de invoering van strengere eisen voor dierenwelzijn uitstellen. De staatssecretaris zet zich in voor een Europese aanpak van de vraagstukken.

Zij deelt verder onze mening dat een goede naleving van belang is voor verdere verbetering van het dierenwelzijn. Daarom zet de staatssecretaris de bestuurlijke boete in als een van de maatregelen. Daarnaast gaat de NVWA haar toezichtmethode vernieuwen door te werken met een «eigen verklaring» van zeugenhouders en de inzet van risicogebaseerde handhaving.

4.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

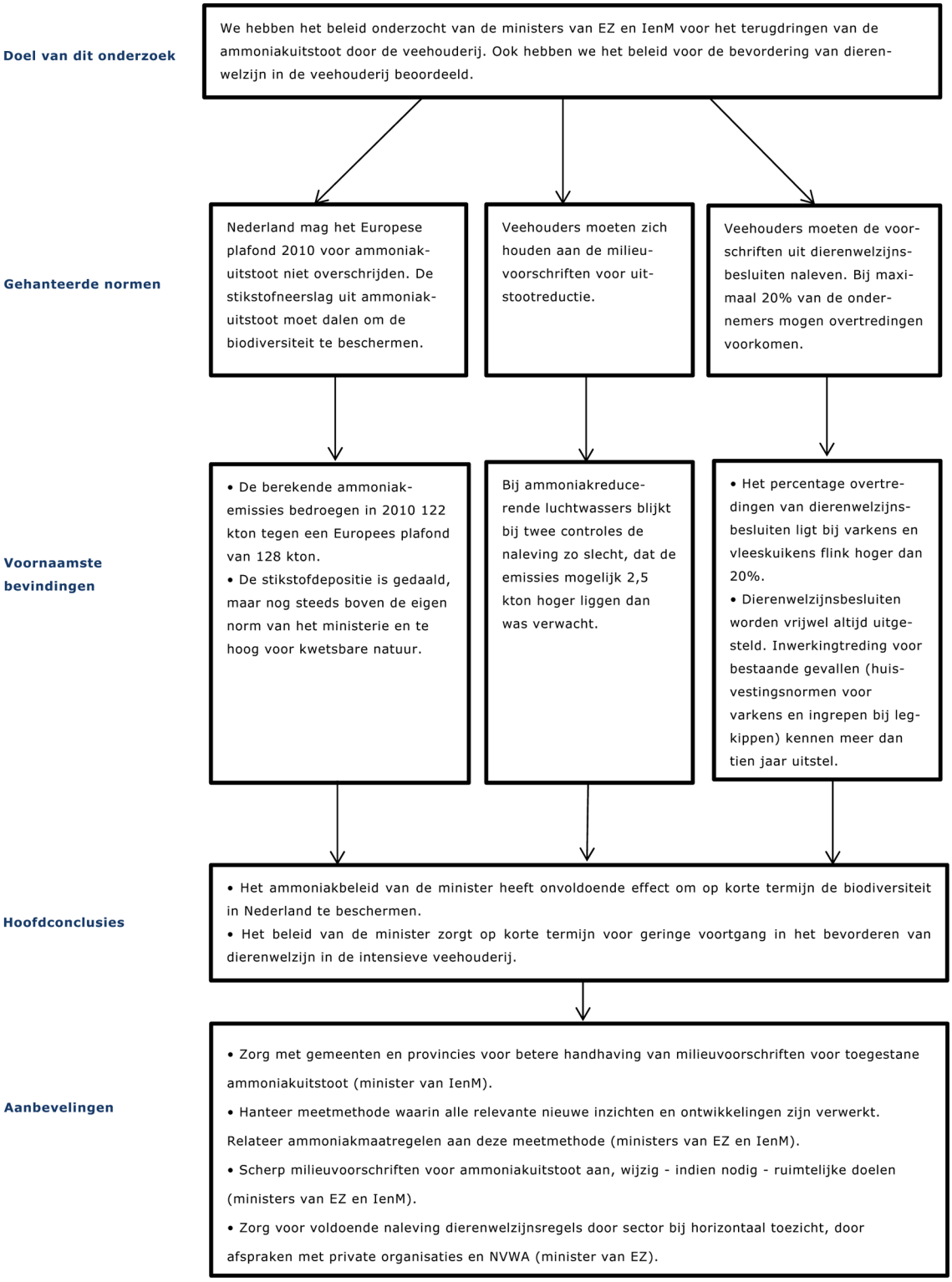
Ammoniakuitstoot en stikstofneerslag
Met het aanscherpen van de twee besluiten voor beperking van de ammoniakuitstoot gaat de staatssecretaris gedeeltelijk in op onze aanbeveling de biodiversiteit verder te beschermen. De staatssecretaris zou de Tweede Kamer duidelijk kunnen maken dat voor een voldoende wettelijke bescherming van de kwetsbare natuur in Natura 2000-gebieden verdere maatregelen nodig zijn, zoals een heroverweging van ruimtelijke doelen. Zo kan zij – in overleg met de staatssecretaris van IenM en de provincies – een scherpere keuze maken waar veehouderij en waar natuurkwaliteit voorrang krijgt.

De verplichte elektronische monitoring kan de handhaving van het correcte gebruik van luchtwassers eenvoudiger maken. Wij vinden wel dat provincies en gemeenten en de staatssecretaris zelf de uit monitoring beschikbaar komende informatie ook daadwerkelijk in het toezicht en het beleid moeten gebruiken. Daarover missen wij toezeggingen.

Dierenwelzijn
De aanscherpingen van regels voor dierenwelzijn die de staatssecretaris noemt, staan in ons rapport vermeld. Wij hebben geen bevindingen of conclusies opgenomen over de naleving van deze regels, aangezien deze van recente datum zijn. Tijdens het onderzoek waren geen gegevens over naleving ervan beschikbaar. Verder wijst de staatssecretaris op een aantal initiatieven uit de sector zelf, zoals afspraken over het stoppen van onverdoofd castreren van biggen. De staatssecretaris faciliteert dergelijke initiatieven.

Er is echter geen wettelijke handhavingsplicht. Omdat die plicht en de naleving van regels het uitgangspunt zijn geweest voor ons onderzoek, hebben wij de resultaten van deze initiatieven niet onderzocht. Dit neemt niet weg dat deze afspraken kunnen bijdragen aan het dierenwelzijn in Nederland. De staatssecretaris zou de Tweede Kamer aan de hand van monitoring- en evaluatiegegevens zelf kunnen informeren over de resultaten en effectiviteit van deze initiatieven en de aangescherpte regels, zodat de Kamer bij oordeelsvorming beschikt over dergelijke relevante informatie over dierenwelzijn.
Ook zien wij graag dat de staatssecretaris concrete afspraken met de sector maakt over de kwaliteit van de controles door private controle-instellingen. Hierbij zien we de lessen uit het experiment met horizontaal toezicht in de legkippensector als een goede kans voor een vernieuwd toezicht in de varkensvleesketen.

BIJLAGE 1 OVERZICHT ONDERZOEK



BIJLAGE 2 GEBRUIKTE AFKORTINGEN

AID	Algemene Inspectiedienst
EU	Europese Unie
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
IenM	(Ministerie van) Infrastructuur en Milieu
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
Kton	kiloton (1 miljoen kilogram)
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
PAS	Programmatische Aanpak Stikstof
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
RBM	Regionaal Milieubedrijf Brabant-Noordoost
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
Toc	Toezicht op controle-arrangement
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

BIJLAGE 3 LITERATUURLIJST

AID (2010). *Evaluatieverslag TOC leg eindbedrijven 2010*. Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Den Haag.

Algemene Rekenkamer (2008). *Onderzoek Duurzaamheid intensieve veehouderij.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 478 nrs. 1–2. Den Haag.

Algemene Rekenkamer (2013). *Onderzoek Bezuinigingen op de uitvoeringsorganisaties.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 31 490, nr. 104, bijlage. Den Haag.

Alterra (2008). *Rapport Overzicht kritische depositiewaarden voor stikstof toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000.* Wageningen.

EC (2013). *Emissions of Air Pollutants*. Brussel.

EEG (1992). *De Habitatrichtlijn* (92/43/EEG).

Emissieregistratie.nl. bestand: *Emissieregistratie*.docx.

Handhavingssamenwerking Noord-Brabant (2010). *Evaluatie Project luchtwassers concept 2009.* 02 maart 2010. Noord-Brabant.

Inspectie Leefomgeving en Transport (2012). *Toezicht- en naleeftekorten bij de IPPC-branche intensieve veehouderij*, 29 juli 2012. Den Haag.

LEI (2010). *Economische gevolgen van bestaande regelgeving voor de Nederlandse varkenshouderij*. Landbouw Economisch Instituut. Maart 2010. Wageningen.

EZ (2011). *Brochure. Hoe werkt de programmatische aanpak stikstof?* Ministerie van Economische Zaken, 23 januari 2012. Den Haag.

EZ (2012). *Nota Dierenwelzijn en Diergezondheid. Een maatschappelijk geaccepteerde omgang met dieren*. Ministerie van Economische Zaken, februari 2012. Den Haag.

LNV (2010). *Brief. Eerste PAS-brief.* Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Programmadirectie Natura 2000. Den Haag.

VROM (2006). *Rapportage van VROM aan de Europese Commissie over de voortgang van de terugdringing van de emissies in het kader van de Europese verplichte nationale emissieplafonds.* Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Den Haag.

NVWA (2011). *Meerjarenbedrijfsplan Handhaving nVWA*, Deel II 2012–2016, TWO DIER. Utrecht.

NVWA (2012). *Rapport dierenwelzijn NVWA*. Domus -#12364603-V1. NVWA, 23 november 2012. Utrecht.

PBL (2011). *Natura 2000 in Nederland. Juridische ruimte, natuurdoelen en beheerplanprocessen.* Den Haag.

PBL (2012a). *Verzuring en grootschalige luchtverontreiniging: emissies 1990–2010.* Den Haag.

PBL (2012b). Kaart. *Nederland Vermestende-depositie 1981–2011*. Den Haag.

PBL (2012c). *Kwaliteit voor later 2. Evaluatie van het waterkwaliteitsbeleid.* Den Haag.

Provincie Noord-Brabant (2012). *Evaluatie van toezicht en handhaving van de Verordening Stikstof en Natura 2000 Noord-Brabant gedurende de periode november 2010-december 2011.* Commissie voor Ecologie en Handhaving, Provincie Noord-Brabant.

Raad van State (2012). *Voorlichting Raad van State over programmatische aanpak stikstof.* No. W 15.12.0046/IV, dd. 11 april 2012. Den Haag.

Tweede Kamer (2010a). *Lijst van vragen en antwoorden. Besluit houdende regels voor huisvesting en verzorging van vleeskuikens.* Tweede Kamer vergaderjaar 2009–2010, 32 423, nr. 2. Den Haag.

Tweede Kamer (2010b). *Brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Voortgangsrapportage Nota Dierenwelzijn & Nationale Agenda Diergezondheid 2009.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, bijlage bij kamerstuk 28 286, nr. 381. Den Haag.

Tweede Kamer (2010c). *Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Wijziging van de Wet ammoniak en veehouderij.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 30 654, nr. 89. Den Haag.

Tweede Kamer (2012a). *Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu. Besluit luchtkwaliteit 2005.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 30 175, nr. 133. Den Haag.

Tweede Kamer (2012b). *Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Wijziging van de Wet ammoniak en veehouderij*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 30 654, nr. 100. Den Haag.

Tweede Kamer (2012c). *Lijst van vragen en antwoorden. Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (XIII) voor het jaar 2012 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota).* Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 280 XIII, nr.4 vraag 70 tot en met 73. Den Haag.

Tweede Kamer (2012d). *Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Voortgang Natura 2000.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 32 670, nr. 64. Den Haag.

Tweede Kamer (2012e). *Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden. Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (XIII) voor het jaar 2013.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 400 XIII, nr. 36, p. 39. Den Haag.

Tweede Kamer (2012f). *Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Dierenwelzijn.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 28 286, nr. 571. Den Haag.

Van Doorn (2011). *Commissie Van Doorn: Al het vlees duurzaam*, september 2011, Den Bosch.

Wageningen UR (2013). *Statement over discussie ammoniakemissie*, Wageningen, 9 januari 2013.

Aangeboden aan de Voorzitter van
de Tweede Kamer der Staten-Generaal door
de Algemene Rekenkamer

Onderzoeksteam

Dhr. dr. K.A. Postma (projectleider)
Dhr. drs. G.P.A. Bakker
Mw. ir. T.D. de Haan RE
Dhr. drs. ing. M.A.T. van der Kraan
Dhr. J.C. Meijer
Mw. drs. A.M. Pothof
Mw. M.J.M. van der Sanden MSc

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Uitgave

Sdu Uitgevers

Drukwerk

DeltaHage Grafische Dienstverlening

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Berry Stokvis/Hollandse Hoogte