

Vergaderjaar 2017–2018

34 775 XIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII), de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2018

Nr. 151

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 augustus 2018

De veerkracht van onze boeren wordt in deze tijden van extreme droogte behoorlijk op de proef gesteld. De uitzonderlijke weerssituatie heeft bij veel boerenbedrijven in Nederland tot zorgelijke situaties geleid en stelt boeren elke dag voor moeilijke beslissingen in hun bedrijfsvoering. In mijn brief van 7 augustus jl. over de droogtesituatie en de gevolgen daarvan voor de landbouw (Kamerstuk 34 755 XIII, nr. 150) heb ik uw Kamer geïnformeerd over de maatregelen die ik neem om boeren en tuinders te ondersteunen om de gevolgen van het erg droge groeiseizoen op te vangen. In deze brief bericht ik u, mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, hoe ik de verschillende maatregelen uitwerk. Tevens informeer ik u over de quick scan die Wageningen Economic Research heeft gemaakt over de mogelijke inkomensgevolgen in 2018 voor verschillende agrosectoren. In de bijlagen beantwoord ik tevens de schriftelijke vragen in verband met gevolgen van de droogte in de natuur die zijn gesteld door het lid Van Kooten-Arissen (ingezonden 19 juli 2018, Aanhangsel Handelingen II 2017/18, nr. 2971).

Wijzigingen in de mestwetgeving

De hoeveelheid mest die boeren kunnen uitrijden is aan het begin van het jaar vastgesteld binnen het kader van het stelsel van gebruiksnormen. Vanwege het natte voorjaar en de droge zomer hebben veel boeren tot nu toe minder mest uitgereden dan zij normaal zouden doen. Binnen de huidige regelgeving zouden zij in de resterende dagen van augustus de voor hen resterende hoeveelheid mest uit kunnen rijden. Het uitrijden van (veel) mest op verdroogde grond brengt echter risico's voor uit- en afspoeling met zich mee. Dat acht ik ongewenst. Ik heb daarom de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM) gevraagd een advies te geven over de risico's van nitraatuitspoeling (of nitraatafspoeling) bij langer uitrijden van dierlijke mest op grasland en bouwland, over het

langer toestaan van het scheuren (vernietigen) van grasland en over het verruimen van de regels ten aanzien van het inzaaien van vanggewassen. Ook aan de Technische Commissie Bodem (TCB) heb ik advies gevraagd en ik heb overleg gevoerd met de Europese Commissie. Beide adviezen zijn bijgevoegd¹. Op basis hiervan neem ik de volgende eenmalige maatregelen. Uitgangspunt daarbij is dat ik boeren flexibiliteit bied in de mestregelgeving, waarbij ik de risico's van extra nitraatuitspoeling minimaliseer door onderscheid te maken tussen zand- en lössgronden enerzijds en klei- en veengronden anderzijds. Uitgangspunt in het algemeen en vanuit het oogpunt van waterkwaliteit is dat er op bedrijfsniveau uiteraard geen sprake kan zijn van extra mestplaatsingsruimte.

Verlenging periode uitrijden van dierlijke mest op grasland en op bouwland

In het Besluit gebruik meststoffen (Bgm) is voorgeschreven wanneer dierlijke mest (en zuiveringsslib) mag worden uitgereden. Daarbij zijn de perioden voor drijfmest en vaste mest verschillend.

Uitrijden van dierlijke mest op bouwland

Op bouwland gelegen op alle grondsoorten wordt het toegestaan om ook na 31 augustus, en wel tot en met 15 september, dierlijke mest – zowel vaste mest als drijfmest – uit te rijden. In alle situaties geldt dat uiterlijk op 17 september een groenbemester of winterkoolzaad voor de winning van zaad in 2019 moet worden geteeld (of moet zijn ingezaaid), of dat in het najaar van 2018 bloembollen worden geplant. Aanvullend geldt voor zand- en lössgrond de voorwaarde dat alleen die gewassen als groenbemester mogen worden gebruikt, die na de teelt van maïs als vanggewas zijn toegelaten: gras, wintergraan (rogge, tarwe, gerst, triticale), bladkool, bladrammenas of Japanse haver. Dat zijn gewassen die goed nitraat kunnen opnemen uit de bodem. De hoeveelheid mest die mag worden uitgereden is afhankelijk van de stikstofgebruiksnorm die hoort bij de genoemde gewassen: vlinderbloemige of niet-vlinderbloemige groenbesters, winterkoolzaad of bloembollen.

In lijn met het TCB-advies is het aan te raden om vanuit milieuoogpunt de uit te rijden mestgiftten te beperken tot het niveau van wat op een (niet-vlinderbloemige) groenbemester kan worden gegeven. Mogelijk wordt dan de mestplaatsingsruimte niet geheel benut, maar het risico van uit- en afspoeling wordt ermee ingeperkt.

Uitrijden van dierlijke mest op grasland

De periode waarin dierlijke mest – zowel vaste mest als drijfmest – mag worden uitgereden op grasland wordt verlengd tot en met 15 september op zand- en lössgrond en tot en met 30 september op klei- en veengrond. De verlenging is groter voor klei- en veengronden omdat de bodem van grasland gelegen op klei- en veengrond meer tijd nodig heeft om voldoende geschikt te zijn om mest uit te rijden en het grasgewas goed nutriënten daaruit kan opnemen.

Landbouwers krijgen dus extra tijd om dierlijke mest uit te rijden op hun grasland. Bij het gebruik daarvan is het aan hen er rekening mee te houden dat er vanwege de droogte nog veel stikstof in de bodem kan zitten, wat betekent dat na een drijfmestgift en na voldoende regenval veel nitraat door het gras kan worden opgenomen. Een risico daarbij is immers dat het vele nitraat kan leiden tot nitrietvergiftiging bij koeien en

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

andere herkauwers en ook tot hoge concentraties van stikstof in de urine van deze dieren met als gevolg urinebrandplekken in het gras. Daarom wordt aanbevolen om de drijfmestgift op grasland dat beweid moet worden te beperken tot 15 m³ per hectare en op grasland dat gemaaid gaat worden tot 25 m³ per hectare.

Verlenging periode vernietigen van de graszode van grasland

De bodem is op de meeste plaatsen erg droog; alleen waar intensief is beregend is dat niet zo. Daardoor is met name op zand- en lössgrond veel grasland verdroogd en bestaat de behoefte om de graszode te vernietigen en het grasland opnieuw in te zaaien (herinzaai). De neerslagverwachtingen in augustus vallen nog tegen. Omdat het noodzakelijk is dat voor de herinzaai van grasland er een goed zaaibed kan worden gemaakt waarbij de bodem voldoende vocht bevat, maak ik het mogelijk om op klei- en veengronden tot en met 30 september de graszode te vernietigen en moet op uiterlijk 1 oktober het grasland waar de graszode is vernietigd, opnieuw zijn ingezaaid met gras. Voor zand- en lössgrond geldt dat tot en met 20 september de graszode kan worden vernietigd; op uiterlijk 21 september moet dan het grasland met de vernietigde zode opnieuw zijn ingezaaid met gras. De periode voor zand- en lössgrond is om twee redenen korter dan die voor klei- en veengrond: zand- en lössgrond is eerder en gemakkelijker te bewerken na enige regen en de risico's van uitspoeling van nitraat zijn op zand en lössgrond groter. Conform het advies van de CDM is een startgift van stikstof niet noodzakelijk.

Daar met name op zand- en lössgrond het gras van het gehele grasland of een groot deel ervan is verdroogd, is er eigenlijk al sprake van gedeeltelijk dood gras dat gaat verteren en waarbij stikstofverbindingen vrijkomen. In dat opzicht is er nauwelijks sprake van een groter uitspoelingsrisico. In het algemeen wordt later inzaaien dan 1 oktober – de uiterste datum die voor grasland op klei- en veengrond is aangehouden – niet wenselijk geacht. Het leidt gemakkelijk tot het mislukken van de herinzaai als het in de winter van 2018/2019 langduriger gaat vriezen. Het is aan te bevelen om indien dat enigszins mogelijk is op 21 september – de uiterste datum die voor grasland op zand- en lössgrond is aangehouden – het grasland opnieuw ingezaaid te hebben om een grasgewas te krijgen dat zich voldoende tot goed ontwikkelt voordat de winter invalt.

In lijn met de bestaande voorwaarden die in het Besluit gebruik meststoffen zijn opgenomen ingeval er in de zomer droogteschade is op grasland op zand- en lössgrond (artikel 4b, lid 9, sub e) is de voorwaarde gesteld dat het vernietigen van de graszode minstens zeven dagen voordat de graszode wordt vernietigd, moet worden gemeld bij RVO.nl. De andere verplichtingen in deze droogteschaderegeling gelden niet. Ook de verplichting om een schaderapport te laten opstellen door een schade-expert geldt niet. Gezien de algemeenheid van de droogteproblematiek, wordt dit niet zinvol geacht.

Voor melkveebedrijven die op zand- of lössgrond hun bedrijf hebben en beschikken over een vergunning om gebruik te maken van de in de derogatiebeschikking van de Europese Commissie toegestane hogere stikstofgebruiksnormen, gelden in 2018 andere regels voor het vernietigen van de graszode. De periode om verdroogd grasland te kunnen scheuren wordt voor de derogatiebedrijven, net als voor de andere bedrijven op zand of löss, verlengd tot en met 20 september, met een herinzaaiplicht op uiterlijk 21 september. Als voorwaarde geldt ook hier dat ten minste zeven dagen voor de vernietiging van de graszode dit moet worden gemeld bij RVO.nl. In lijn met de derogatievoorwaarden is voor derogatiebedrijven de bepaling dat de stikstofgebruiksnorm bij het vernietigen van de graszoden

met 50 kilogram per hectare wordt gekort, ook van toepassing gedurende de vrijstellingsperiode.

Uitstel van verplichte inzaai van een vanggewas na de teelt van maïs

Op veel percelen op zand- en lössgrond, waar niet beregend werd of kon worden, is de maïs verdord en wordt deze eerder geoogst. Er is al geoogst of er wordt volop geoogst in augustus. Omdat de grond erg droog is en de neerslagverwachtingen gering zijn, blijft de grond nog droog. Om te voorkomen dat een vanggewas dat volgens het Besluit gebruik meststoffen direct aansluitend na de teelt van de maïs moet worden geteeld, door te droge grond niet kiemt en/of tot ontwikkeling komt, wordt een algemeen uitstel van de inzaaiverplichting tot en met uiterlijk 17 september gegeven. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat in de tussentijd voldoende regen is gevallen, zodat inzaai van een vanggewas mogelijk en zinvol is. Een dergelijk vanggewas kan niet worden gezien als een groenbemester waarop bemesting mogelijk is; bemesting is dan ook niet toegestaan.

Derogatie voor vergroeningsmaatregelen Ecologische Aandachtsgebieden

Zoals ik heb aangegeven in mijn brief van 7 augustus jl., heb ik bij de Europese Commissie een derogatieverzoek ingediend voor de vergroenings-eisen met betrekking tot vanggewassen (Kamerstuk 34 775 XIII, nr. 150). Het verzoek tot vrijstelling houdt in dat boeren, die een vergroeningsverplichting hebben in het kader van het Gemeenschappelijk Europees Landbouwbeleid (GLB), voor 2018 vrijgesteld worden van de verplichting tot het inzaaien van vanggewassen als invulling van de 5% ecologisch aandachtsgebied (EA). In gebieden waar boeren nog (voldoende) kunnen beregenen, kunnen deze EA-gebieden dan ingezaaid worden met grasmengsels ten behoeve van veevoeder. De Europese Commissie heeft het voornemen om één besluit te nemen ten aanzien van alle derogatieverzoeken die door lidstaten zijn ingediend. Dit kost echter tijd, ook omdat de Commissie heeft aangegeven de voorgeschreven onderzoeksprocedure voor dergelijke verzoeken te moeten volgen. De Europese Commissie heeft mij vandaag laten weten dat er op 30 augustus a.s. een overleg zal plaatsvinden met de lidstaten en dat zij zo snel mogelijk daarna duidelijkheid zal geven.

Boeren kunnen niet zolang wachten om op tijd en onder de juiste veldomstandigheden te kunnen inzaaien. Ik heb met Commissaris Hogan besproken dat boeren in de tussenliggende periode een beroep kunnen doen op overmacht, gegeven de uitzonderlijke klimatologische situatie waardoor boeren in veel gevallen niet aan de vergroeningsverplichtingen van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB) lijken te kunnen voldoen. Het beroep op overmacht betekent voor de ondernemer dat de toeslagen in het kader van het GLB, inclusief vergroeningspremie, betaald zullen worden ondanks het feit dat niet aan alle vergroeningsvoorwaarden kan worden voldaan. In de volgende situaties kan de boer een beroep op overmacht doen:

1. De condities zijn door de droogte ongeschikt voor het inzaaien van vanggewassen en inzaai vindt daardoor niet voor 15 oktober plaats.
2. Een ingezaaid EA-vanggewas ontkiemt niet of groeit niet dan wel een ingezaaid EA-vanggewas komt slecht op en geeft onvoldoende bedekking.
3. Het hoofdgewas kan door de droogte pas na 15 oktober geoogst worden, waardoor niet op tijd een EA-vanggewas is te zaaien.

4. Er was gepland om een wintergewas te telen, maar de hoofdteelt wordt later dan normaal geoogst door de droogte of het was op dat moment te droog om het vanggewas te zaaien, waardoor niet voldaan kan worden aan de aanhoudperiode van acht weken voor het vanggewas.
5. Maaisel van EA-akkerranden wordt gebruikt als veevoeder of EA-akkerranden worden begraaasd vanwege (dreigend) tekort aan veevoeder; voorwaarde is dat de akkerrand onderscheidbaar blijft van het aangrenzende perceel.

Daarnaast wordt toegestaan dat boeren EA-vanggewassen maaien, oogsten of laten begrazen, onder de voorwaarde dat er gedurende de verplichte aanhoudperiode van acht weken termijn voldoende grondbedekking van het vanggewas overblijft. Er zijn voldoende EA-vanggewassen geschikt als voedergewas, die aan die voorwaarde kunnen voldoen. Een kort WUR-advies hierover zal worden gepubliceerd op de RVO-site. Op deze manier wordt een bijdrage geleverd aan het oplossen van het (dreigend) tekort aan veevoeder.

Voorts wil ik de administratieve lasten zoveel mogelijk beperken door coulant om te gaan met de individuele bewijslast die boeren hebben bij een beroep op overmacht. Daarom geldt dat er in beginsel geen aanvullend bewijs nodig is voor de situaties van overmacht onder de punten 2 en 5 en het maaien, oogsten of laten begrazen van EA-vanggewassen. Voor de overige overmachtssituaties (punten 1, 3 en 4) zal aan de ondernemer wel nader bewijs worden gevraagd. Overigens dient in alle gevallen van overmacht wel een individuele melding bij RVO.nl te worden gedaan.

Vanaf vrijdag 24 augustus 2018 kunnen ondernemers op de website van RVO.nl nadere informatie vinden over hoe en wanneer een beroep op overmacht mogelijk is.

Verklaring prognose GLB-toeslagen december

Sinds vrijdag 17 augustus jl. kunnen agrariërs die dat in overleg met hun bank nodig hebben, de aangekondigde verklaring aanvragen die een prognose geeft van de GLB-toeslag die RVO.nl zo spoedig mogelijk na 1 december 2018 aan hun bedrijf zal uitkeren.²

Quick scan mogelijke inkomenseffecten 2018

Gelet op de ernst van de droogte in Nederland van de afgelopen maanden, heb ik Wageningen Economic Research (WECR) van de Wageningen Universiteit een eerste inschatting laten maken van het effect dat de uitzonderlijke droogte op het inkomen in 2018 van de agrariër kan hebben. De quick scan is bijgevoegd³.

Allereerst wil ik benadrukken dat de uitkomst een zeer ruwe schatting is met nog erg veel onzekerheden. Aan deze analyse kunnen dan ook geen harde conclusies worden verbonden. De daadwerkelijke effecten zullen pas dit najaar duidelijker worden. Zo hebben ook de weersomstandigheden in augustus en september nog effect op het herstel bij een aantal gewassen, herstel van de grasgroei en het kunnen winnen van ruwvoer uit herinzaai van bouwland met voedergewassen.

² De verklaring is aan te vragen via <https://mijn.rvo.nl/gemeenschappelijk-landbouwbeleid-glb>.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Verder kennen de berekende gemiddelde inkomenseffecten een grote onzekerheidsmarge vanwege verschillen in regio, grondsoort, mogelijkheden tot berekening en aard van de afzetcontracten. In de resultaten van de enquête die LTO zaterdag 18 augustus 2018 presenteerde komt een vergelijkbaar beeld van zeer grote variatie naar voren. WEcR schat dat de verschillen tussen individuele ondernemers in 2018 nog groter zullen zijn dan gewoonlijk al het geval is.

Met deze voorbehouden is de belangrijkste bevinding van WEcR dat op akkerbouwbedrijven met zetmeelaardappelen en in de melkvee-, melkgeiten- en schapenhouderij een substantiële inkomensdaling te verwachten is, terwijl voor de overige akkerbouw en in de fruitteelt gemiddeld een inkomensstijging valt te verwachten. Naar verwachting worden in een aantal sectoren de lagere opbrengsten (gedeeltelijk) gecompenseerd door hogere opbrengstprijzen op de vrije markt. In de akkerbouw met zetmeelaardappelen, die veelal geteeld worden op droge zandgronden, zal de opbrengst beduidend lager dan normaal worden en wordt nagenoeg alleen gewerkt met vooraf gecontracteerde prijzen. Deze deelsector kan dus niet profiteren van schaarste op de markt. De melkvee-, melkgeiten- en schapenhouderij hebben vooral te kampen met hogere kosten voor ruwvoer. In de vollegrondsgroenteteelt lijken de inkomenseffecten gemiddeld neutraal te zijn.

Zoals aangegeven is deze uitkomst nog met erg veel onzekerheden omgeven en kunnen hieraan geen harde conclusies worden verbonden. Om die reden noem ik in deze brief geen concrete bedragen, die veel meer exactheid zouden suggereren dan waar sprake van is. In het najaar en de winter zal bij een groep ondernemers wellicht duidelijk worden dat hun bedrijfsresultaten van dit jaar een extra werkkapitaalkrediet vragen om in 2019 door te kunnen draaien. Banken hebben aangegeven dat zij dergelijke kredietaanvragen adequaat zullen beoordelen. Dat wil zeggen dat zij in de kern gezonde bedrijven niet de dupe zullen laten worden van deze erg droge weersomstandigheden.

De Duitse overheid heeft een richtlijn in werking gesteld voor schadevergoedingen voor bedrijven die in nood komen. Nederland kent een dergelijke verordening niet. Nederland heeft als wettelijk kader voor rampsituaties de Wet Tegemoetkoming Schade bij rampen (WTS). Die is op de huidige situatie niet van toepassing. Daarnaast kent Nederland de Brede Weersverzekering.

Tot slot

Ik meen hiermee in relatie tot de huidige droogteproblematiek in de landbouw een goede afweging te hebben gemaakt tussen het belang van de bedrijfsvoering en dat van het milieu, binnen het kader van de Europese regelgeving. Vanzelfsprekend is het van belang dat agrariërs op een verstandige manier omgaan met de extra ruimte die zij door deze maatregelen krijgen, bijvoorbeeld om nitrietvergiftiging te voorkomen. Ik zal de vrijstellingsregeling zo spoedig mogelijk publiceren in de Staatscourant.

Zoals in mijn brief van 7 augustus jl. aangegeven moeten we blijven inzetten op klimaatadaptatie en waterkwaliteit en moeten we bezien wat nodig is om de Nederlandse land- en tuinbouw minder kwetsbaar te maken voor situaties als deze (Kamerstuk 34 775 XIII, nr. 150).

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C.J. Schouten