

Vergaderjaar 2016–2017

33 037

Mestbeleid

34 532

Wijziging van de Meststoffenwet in verband met de invoering van een stelsel van fosfaatrechten

Nr. 184

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 december 2016

Graag wil ik u informeren over de voortgang en resultaten van verschillende dossiers op het gebied van het mestbeleid. Daarnaast informeer ik u over de voorlopige fosfaat- en stikstofproductiecijfers 2016.

Voorlopige fosfaat- en stikstofproductie 2016

De fosfaat- en stikstofproductie wordt jaarlijks gemonitord omdat Nederland op basis van de Nitraatrichtlijn, het vijfde Actieprogramma en de derogatiebeschikking van de Europese Commissie, gehouden is aan een nationaal fosfaatproductieplafond van 172,9 miljoen kilogram en een stikstofproductieplafond van 504,4 miljoen kilo (het feitelijke niveau van productie in 2002). Als de mestproductie deze plafonds in enig jaar overschrijdt, voldoet Nederland niet langer aan de Nitraatrichtlijn en de voorwaarden voor derogatie.

Op 12 december heeft het Centraal Bureau voor de Statistiek de voorlopige schatting van de fosfaat- en stikstofproductie in 2016 bekend gemaakt. De cijfers zijn berekend door het aantal dieren in de landbouwtelling van 2016 te vermenigvuldigen met voorlopige cijfers voor de fosfaat- en stikstofuitscheiding per dier. Voor graasdieren is hierbij rekening gehouden met actuele gegevens over de ruwvoersamenstelling en de omvang van de melkproductie. Voor varkens, pluimvee, konijnen en pelsdieren is gerekend met de uitscheidingsfactoren van 2015. De definitieve cijfers over de mestproductie in 2016 zullen naar verwachting halverwege 2017 worden gepubliceerd. De definitieve cijfers kunnen enigszins afwijken van de nu gepubliceerde voorlopige mestproductiecijfers.

De prognose van de fosfaatproductie in 2016 bedraagt 177,0 miljoen kilo. Dit is een daling met 3,1 miljoen kilo ten opzichte van 2015. Dit is een

overschrijding van het fosfaatproductieplafond uit de derogatievoorwaarden met 4,1 miljoen kilo.

De prognose van de stikstofproductie bedraagt 507,5 miljoen kilo. Deze hoeveelheid overschrijdt het stikstofplafond in de derogatievoorwaarden van 504,4 miljoen kilo met 3,1 miljoen kilo. In 2016 worden dus mogelijk zowel het fosfaat- als het stikstofplafond van de derogatievoorwaarden overschreden. Dat het fosfaatplafond ook in 2016 wordt overschreden was al de verwachting. Daarom ligt er een stevig pakket aan maatregelen om de fosfaatproductie in 2017 fors terug te dringen. Het is de verwachting dat zowel de overschrijding van het fosfaat- als van het stikstofproductieplafond door het fosfaatreductiepakket 2017 ongedaan gemaakt zullen worden in 2017.

De fosfaatproductie in de melkveehouderij stijgt licht ondanks de forse uitbreiding van de melkveestapel. De omvang van de jongveestapel nam aanzienlijk af. De toename van de fosfaatproductie door uitbreiding van de melkveestapel en de daling door lagere uitscheidingsfactoren per dier heffen elkaar praktisch op. De uitscheidingsfactoren per dier vallen lager uit door lagere fosforgehalten van het ruwvoer. Het sectorplafond in deze sector wordt in 2016 waarschijnlijk overschreden met 8 miljoen kilo. In 2015 was er een lichte overschrijding van het fosfaatplafond voor de varkenshouderij met 0,4 miljoen kilo. De krimp van de varkensstapel zorgt ervoor dat in 2016 de fosfaatproductie in de varkenshouderij met ruim 1 miljoen kilo daalt en daarmee weer onder het fosfaatplafond voor deze sector uitkomt.

De omvang van de pluimveehouderij is gedaald ten opzichte van 2015. Doordat er een verschuiving in diercategorieën binnen de pluimveehouderij heeft plaats gevonden is de fosfaatproductie in deze sector slechts licht gedaald ten opzichte van 2015. Het sectorplafond in deze sector wordt waarschijnlijk in 2016 licht overschreden (0,2 miljoen kilo).

De groep overige diercategorieën bestaat uit schapen, geiten, paarden, pony's, konijnen en pelsdieren. De mestproductie van deze groep is met 1,4 miljoen kilo fosfaat gedaald door een wijziging in de afbakening van landbouwbedrijven.

De prognose van de fosfaatproductie 2016 in de Kamerbrief van 18 november jl. (Kamerstuk 34 532, nr. 45) over het fosfaatreductiepakket is hoger, namelijk 179,5 miljoen kilo. Dit komt voornamelijk doordat bij het berekenen van dat cijfer is uitgegaan van het aantal stuks melkvee eind 2016 in plaats van de landbouwtelling 2016 (basis voor deze CBS-prognose). Sinds de landbouwtelling is het aantal stuks melkvee verder toegenomen.

Monitoring maatregelen vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn

In een motie van de leden Ladders, Dijkgraaf en Schouw heeft uw Kamer de regering verzocht een jaarlijkse monitoring te laten uitvoeren van maatregelen uit het vijfde actieprogramma en gegevens van meetinstrumenten hierbij te betrekken en tevens gevraagd een pilot te starten in de verschillende zand- en lössgebieden die voldoen aan de nitraatnormen en deze bij de monitoring te betrekken (Kamerstuk 33 037, nr. 111).

Op 4 juli jl. is het rapport van het RIVM: «Landbouwpraktijk en waterkwaliteit in Nederland; toestand (2012–2014) en trend (1992–2014)» (Kamerstuk 33 037, nr. 179 – ook aangeduid als de Nitraatrichtlijnrapportage) aan uw Kamer aangeboden. Dit rapport bevat de verplichte vierjaarlijkse rapportage aan de Europese Commissie van de effecten van het Nederlandse mestbeleid, in casu van de actieprogramma's, gebaseerd op de jaarlijkse meetgegevens van het Landelijk meetnet effecten mestbeleid (LMM). In de recente versie van dit monitorrapport worden

overwegend de effecten van het derde en deels van het vierde actieprogramma weergegeven. In rapportages van de komende jaren worden de effecten van het vijfde actieprogramma zichtbaar.

Dit voorjaar is de pilot «Slim bemesten» in het lössgebied in Zuid-Limburg gestart. Op maximaal 25 bedrijven wordt gezien of met een alternatief bedrijfsmanagement (sterk gericht op graszodebeheer en vruchtwisseling) minimaal dezelfde milieuresultaten kunnen worden bereikt als met de generieke stikstofgebruiksnormen. Ik steun deze pilot met een subsidie en door het verstrekken van ontheffingen van de stikstofgebruiksnormen aan de deelnemende bedrijven. Deze pilot zal naar verwachting drie jaar lopen.

Evaluatie Meststoffenwet

Ik heb uw Kamer in de brief van 3 februari 2016 geïnformeerd over de opzet van de evaluatie van de Meststoffenwet (Kamerstuk 33 037, nr. 176). De evaluatievragen ex post (beoordeling van tot nu toe gevoerd beleid) en ex ante (beoordeling van effecten van opties voor toekomstige maatregelen) zijn inmiddels in concept-rapporten beantwoord. De rapporten zijn deze maand voor review verspreid om in januari te worden vastgesteld. Het belevingsonderzoek onder agrarische ondernemers is in november afgerond. Het Syntheserapport van het Planbureau, waarin de drie deelrapporten in samenhang worden behandeld, komt eind maart 2017 beschikbaar, tegelijk met een themasite met digitale toegang tot achterliggende indicatoren en onderbouwende notities van de deelonderzoeken. In de voorgenoemde brief over de evaluatie heb ik uw Kamer gemeld dat het streven was om dit Syntheserapport nog in 2016 af te ronden. De oplevering is echter vertraagd doordat er meer tijd is genomen voor het formuleren van onderzoeksvragen, met betrokkenheid van belangenorganisaties

Zwavelhoudende meststoffen

In de brief van 28 januari 2015 (Kamerstuk 33 037, nr. 143) bent u geïnformeerd over het gebruik van zwavelhoudende meststoffen en het advies dat de Commissie van Deskundigen Meststoffenwet (CDM) daarover heeft gegeven. Een van de adviezen van de CDM was om meer voorlichting te geven over landbouwkundige en milieukundige aspecten van het gebruik van zwavelhoudende afval- of reststoffen in de landbouw.

Daarom heeft de CDM in opdracht van mij een publicatie gemaakt met daarin 30 vragen en antwoorden over het gebruik van zwavelhoudende meststoffen. Deze publicatie is ter informatie bij deze brief gevoegd (bijlage 1)¹.

Deze publicatie zal ook verspreid worden bij de verschillende organisaties die agrarische ondernemers en loonwerkers vertegenwoordigen en Meststoffen Nederland. Met deze organisaties is inmiddels overlegd, zoals in de brief toegezegd. Afsproken is om samen op te trekken in de communicatie over zwavelgebruik. Ook is afsproken dat zwavelconcentraties zullen worden gemonitord, zodat indien milieukundig nodig nadere afspraken gemaakt kunnen worden. Deze monitoring wordt betrokken bij de Evaluatie van de Meststoffenwet.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

In 2014 hebben de leden Dijkgraaf (SGP), Lodders (VVD) en Geurts (CDA) vragen gesteld over mogelijke overschatting van nitraatgehaltes in lössgrond. In antwoord op deze vragen heeft mijn ambtsvoorganger uw Kamer onder andere laten weten dat het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en Waterleiding Maatschappij Limburg (WML) in gesprek zouden gaan over de methodiek van nitraatmetingen. Op basis van de uitkomsten van dat gesprek zou bezien worden of vervolgonderzoek nodig is en of het zinvol is om de Europese Commissie te informeren (Aanhangsel Handelingen II 2013/14, nr. 2218).

Er hebben gesprekken plaatsgevonden over de methodiek van nitraatmetingen. Onderzoeksbureau Nutriënten Management Instituut NMI b.v. (NMI) heeft een rapport geschreven waarin de meetprotocollen van de meetnetten van RIVM, WML en de Provincie Limburg in het gebied vergeleken worden². Vervolgens is er ook advies gevraagd aan de CDM over drie vragen: 1) Wat zijn de eisen die gesteld worden vanuit de Nitraatrichtlijn aan de monitoring van het nitraatgehalte in grondwater?; 2) Wat zijn de oorzaken van de verschillen in nitraatconcentratie in bodemvocht van lössgronden tussen de RIVM- en WML-methoden?; en 3) Indien een ander methode nodig is dan die gebruikt in het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid (LMM), wat zijn dan de consequenties met betrekking tot aan de Europese Commissie gerapporteerde trends in nitraatconcentraties? Het advies van de CDM is bijgevoegd bij deze brief (bijlage 2)³.

In het advies van de CDM is aangegeven dat op grond van de Nitraatrichtlijn de omvang van de verontreiniging met nitraat uit agrarische bronnen en de doeltreffendheid van de maatregelen in actieprogramma's moet kunnen worden vastgesteld. Hoe de monitoring van grondwater moet plaatsvinden, wordt niet voorgeschreven.

Geconcludeerd wordt in het advies dat verschillen in meetprotocol en bodem-chemische eigenschappen de oorzaken zijn van de systematische verschillen tussen de RIVM- en WML-methoden in de gemeten nitraatgehaltes in de onverzadigde zone van lössgronden. De RIVM-methode, die wordt toegepast in het LMM geeft een betere schatting voor de hoeveelheid nitraat die uitspoelt naar het grondwater dan de WML-methode. Toepassen van de RIVM-methode in het lössgebied zorgt ook voor de beste vergelijkbaarheid met de metingen elders in Nederland. De CDM meent daarom dat in het LMM geen andere methode nodig is voor de bepaling van het nitraatgehalte in de onverzadigde zone van lössgronden.

Ik wil dit advies van de CDM opvolgen en ik zal het RIVM dan ook niet vragen om de meetmethode te wijzigen die in het LMM toegepast wordt voor de nitraatmetingen in de onverzadigde zone van lössgronden. Ik meen dat de overschrijdingen van de streefwaarde voor nitraat van 50 mg per liter die in Zuid-Limburg in het grondwater worden aangetroffen (zie de meest recente Nitraatrichtlijnrapportage, Kamerstuk 33 037, nr. 179), reden zijn om op Europees niveau nu niet de discussie aan te gaan over een wijziging van de meetmethode die systematisch lagere gevonden nitraatwaarden in het grondwater met zich meebrengt.

² Ros, G.H., *Kennisbundeling nitraatmeting bodemvocht lössgronden; vergelijking meetprotocollen WML, LMM en BVM*, Rapport 1559.N.14, NMI, 2014.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Aardappelen en suikerbieten als meststof

In het algemeen overleg Voedsel van 9 december 2014 (Kamerstuk 31 532, nr. 147) is toegezegd schriftelijk reactie te geven op de mogelijkheden voor het hergebruik als meststof van restproducten die ontstaan bij de verwerking van aardappelen en suikerbieten. De Meststoffenwet biedt de mogelijkheid om reststoffen te erkennen als een meststof. Deze reststoffen worden getoetst aan de algemene eisen die voor meststoffen zijn vastgelegd in de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet. Een bedrijf dat reststoffen produceert levert hiervoor een dossier aan bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. De toetsing wordt gedaan door de Commissie «toetsing stoffen» van de CDM. Bij een positief advies van deze commissie wordt de stof toegevoegd aan de Bijlage Aa van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet, die een positief lijst kent van reststoffen die als meststof gebruikt kunnen worden. Met betrekking tot de reststromen van de aardappel- en suikerbietenindustrie kan ik u melden dat er reeds een aantal stoffen van deze industrieën op deze lijst benoemd zijn. AVEBE heeft in een gesprek met medewerkers van mijn ministerie aangegeven dat er nog meer stromen zijn, die men graag als meststof erkend zou willen hebben. Er is gewezen op de bestaande mogelijkheid via RVO.nl en op de toekomstige mogelijkheden via de EU-Meststoffenverordening. Het bedrijf bereidt momenteel een aanvraag voor, waarbij er nadrukkelijk ook gekeken wordt hoe het risico van de verspreiding van plant-pathogenen beperkt kan worden.

Monitoring grondprijzen

In het plenaire debat over de AMvB Verantwoorde groei melkveehouderij (AMvB grondgebondenheid) van 23 april 2015 (Handelingen II 2014/15, nr. 80, item 8) is toegezegd om in overleg met het Wageningen Economic Research (voorheen LEI) te bepalen of jaarlijks de grondprijzen gemonitord kunnen worden.

Deze toezegging wordt in belangrijke mate ingevuld met een reeds bestaande opdracht van het Ministerie van Economische Zaken aan Wageningen Economic Research om op basis van gegevens van het Kadaster de ontwikkelingen in de prijzen voor landbouwgrond te monitoren. Die gegevens zullen gebruikt worden voor analyse van de effecten van de AMvB op de grondprijzen.

De AMvB Verantwoorde groei melkveehouderij (AMvB grondgebondenheid) is in werking getreden op 1 januari 2016. De eerste uitspraken over de feitelijke effecten van deze AMvB op de grondgebondenheid van de melkveehouderij kunnen pas gedaan worden na afloop van het eerste jaar dat deze AMvB van kracht was. Om de bevindingen dan te kunnen plaatsen tegenover een situatie waarin de AMvB grondgebondenheid nog niet van kracht was, wordt momenteel een beschrijving en analyse van de grondgebondenheid van de melkveehouderij en van de situatie op de agrarische grondmarkt (ontwikkeling grondprijzen, grondmobiliteit) voorafgaand aan het jaar 2016 opgesteld door Wageningen Economic Research.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
M.H.P. van Dam