

Vergaderjaar 2019–2020

33 037

Mestbeleid

Nr. 367

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN
VOEDSELKWALITEIT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 november 2019

Hierbij informeer ik uw Kamer, mede namens de Minister voor Milieu en Wonen, over de stand van zaken van diverse dossiers met betrekking tot het mestbeleid.

Herbezinning mestbeleid

In de herbezinning op het mestbeleid wordt bekeken hoe een nieuw mestbeleid er in de toekomst uit kan gaan zien. Dit is een omvangrijk traject en ik hecht eraan uw Kamer hier met regelmaat van op de hoogte te houden. Meest recentelijk heb ik dat gedaan met mijn brief van 19 juli jl. (Kamerstuk 33 037, nr. 360), waarin ik heb aangegeven dat de diverse regiobijeenkomsten zijn afgerond, hieruit denkrichtingen zijn gedestilleerd en deze worden voorgelegd aan het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) voor een quick scan en aan een boerenpanel voor een beoordeling vanuit de praktijk.

Op 29 augustus jl. heeft het boerenpanel plaatsgevonden als vervolg op de startbijeenkomst en de regiobijeenkomsten. Voor deze bijeenkomst is een zo gemengd mogelijke (o.a. qua sectoren, locatie, bedrijfstype) groep van agrarisch ondernemers uitgenodigd. Deze ondernemers zijn gevraagd de opgedane ideeën vanuit de regiobijeenkomsten te toetsen aan hun praktijkervaring. Het doel was om zo een vollediger beeld te krijgen van de effecten van de mogelijke maatregelen, en adviezen op te doen voor de implementatie daarvan. De discussies hebben een verrijking geboden in het proces van beleidsvorming en helpen mij in de nadere invulling van de contouren. Veel boeren hebben bovendien aangegeven bereid te zijn om betrokken te blijven in dit proces. Ik heb dan ook voor ogen deze ondernemers later in het proces, wanneer het gaat om een verdere concretisering van maatregelen, opnieuw te betrekken.

Het PBL werkt momenteel nog aan de quick scan om de denkrichtingen te toetsen aan de gestelde doelen/kaders voor de herbezinning. Ik verwacht

de resultaten van deze quick scan op korte termijn te ontvangen. Onder andere op basis van de uitkomst van deze quick scan werk ik verder aan de contouren van een toekomstbestendig mestbeleid. Het doel van deze contouren is een duidelijke stip op de horizon, aan de hand waarvan het mestbeleid voor de toekomst kan worden vormgegeven. Hierbij is het van groot belang dat de maatregelen samenhang hebben met andere opgaven zoals de ontwikkeling naar kringlooplandbouw en de aanpak van de stikstofproblematiek. Ik heb eerder toegezegd uw Kamer voor het eind van dit jaar de contouren voor een toekomstig mestbeleid toe te sturen. Gelet op het voorgenoemde samenhang met de aanpak van de stikstofproblematiek is hiervoor meer tijd nodig. Ik verwacht uw Kamer in het eerste kwartaal van 2020 te informeren over de contouren.

Derogatie Nitraatrichtlijn

Op 24 september jl. (Kamerstuk 33 037, nr. 363) heb ik uw Kamer geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot de verlenging van de derogatie voor de jaren 2020 en 2021. In dat kader heb ik uw Kamer op 15 november jl. de voortgangsrapportage versterkte handhavingsstrategie mest en update waterkwaliteit derogatiebedrijven toegezonden (Kamerstuk 33 037, nr. 366). Deze stukken heb ik ook naar de Europese Commissie gestuurd en op basis daarvan ben ik verder met de Commissie in gesprek over verlenging van de derogatie. Ik houd uw Kamer uiteraard op de hoogte van de voortgang.

Naast de besprekingen over verlenging van de huidige derogatie wordt ook al nagedacht over de mogelijkheden voor een nieuwe derogatie vanaf 2022. In het Klimaatakkoord van 28 juni jl. (bijlage bij Kamerstuk 32 813, nr. 342) is de afspraak opgenomen dat de rijksoverheid en LTO Nederland zich inzetten om per 1 januari 2022 een gewasderogatie voor gewassen die bijdragen aan koolstofvastlegging (bijvoorbeeld wintergranen, graszaad en winterkoolzaad) en een gewasderogatie voor grasland te realiseren (afspraken e en u in paragraaf C4.5.3 Landbouwbodems en volleggrondsteelt). De tijd tot 1 januari 2022 wordt gebruikt om tot pilots te komen voor wetenschappelijke onderbouwing van de aanvraag in Brussel. In afstemming met LTO Nederland en de POV is tot een lijst mogelijke alternatieve invullingen van de huidige derogatie gekomen¹. Deze lijst is ter advies voorgelegd aan de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM), waarbij de CDM is gevraagd de verschillende opties te scoren op onder andere nitraatuitspoeling, deelname bereidheid, kringlooplandbouw, koolstofopslag, weidevogels en grondgebondenheid. Het advies van de CDM bied ik uw Kamer hierbij aan². Ik ben momenteel met sectorpartijen en WUR in overleg om te komen tot een gedegen wetenschappelijke onderbouwing, op basis waarvan vervolgens tot een afweging en concreet voorstel voor invulling van een nieuwe derogatie gekomen kan worden. Ik verwacht hier begin volgend jaar meer duidelijkheid over te kunnen geven.

Bovengronds uitrijden van runderdrijfmest

Zoals door uw Kamer verzocht met de motie van de leden De Groot en Futselaar (Kamerstuk 21 501-32, nr. 1115) is de vrijstellingsregeling voor het bovengronds uitrijden van runderdrijfmest verlengd voor een periode van 5 jaar (Stcrt. 2019, nr. 9387). Deze vrijstellingsregeling voor 2019 tot en met 2023 is een voortzetting van de vrijstellingsregelingen voor bovengronds uitrijden van runderdrijfmest over de perioden 2014 (Stcrt. 2014, nr. 5213), 2015–2016 (Stcrt. 2015, nr. 4198) en 2017–2018

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

(Stcrt. 2017, nr. 3621). In 2019 hebben zich 514 deelnemers aangemeld voor de vrijstelling, dat is een toename van 116 bedrijven. Ik heb RVO.nl gevraagd te bekijken of de aangemelde bedrijven voldoen aan de voorwaarden.

Zoals beschreven in mijn brief van 3 april 2019 (Kamerstuk 33 037, nr. 353) is in de afgelopen periode gewerkt aan een plan voor vervolgonderzoek. Bij het opstellen van dit plan is in overleg getreden met de Technische Commissie Bodem en de betrokken sectorpartijen Vereniging voor Behoud van Boer en Milieu (verder VBBM), Netwerk Grondig en Vereniging Noordelijke Friese Wouden. De komende periode wordt het onderzoeksplan naar kringloopboeren met inputarme en emissiearme bedrijfsvoering op rundveebedrijven afgerond, in afstemming met de eerder genoemde partijen. Daarna zal gestart worden met het uitzetten van dit onderzoek.

Voortgang pilots zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn

In het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn zijn diverse pilotprojecten opgenomen om onderdelen van het mestbeleid te onderzoeken en/of daarmee te experimenteren. Deze pilots leveren ook een bijdrage aan de realisatie van de LNV-visie. Hierbij informeer ik uw Kamer over de stand van zaken van een aantal van deze pilotprojecten.

Pilot Nitraatwijzer

De pilot Nitraatwijzer omvat een onderzoek naar een indicator op bedrijfs- of perceelsniveau om de nitraatconcentratie in het bovenste grondwater te schatten³. Dit zou vervolgens gebruikt kunnen worden voor bedrijfsspecifieke verantwoording. De onderzoekers van de WUR concluderen dat het nitraatresidu (NR) in de laag 0–90 cm beneden maaiveld gemeten in het najaar, de beste indicator hiervoor is. De indicator NR is vastgesteld op basis van een literatuurstudie van eerder onderzoek o.a. naar andere indicatoren in Nederland en daarbuiten, het nitraatbeleid van Vlaanderen en Baden-Württemberg, plus een aantal deelaspecten en proeven in Nederland. NR is tegen beperkte kosten op een landbouwperceel vast te stellen; het bepalen van een perceelsgemiddelde NR-waarde is 15 tot 40 keer goedkoper dan het bepalen van een perceelsgemiddelde waarde van de nitraatconcentratie in grondwater. NR reageert relatief snel op maatregelen: de ondernemer krijgt bij meting van NR nog in het betreffende teeltjaar feedback op zijn/haar handelen.

Voor de onderzochte gebieden in Vlaanderen en Baden-Württemberg geldt NR als toetsinstrument voor een goede uitvoering van mestmaatregelen door ondernemers. Het wordt daar gebruikt als handhavings-, sturings-, en monitoringsinstrument voor het mestbeleid. In beide gebieden geldt een complex schema van maatregelen die bij overschrijding van een bepaalde drempelwaarde NR wordt opgelegd. De toegepaste drempelwaarden verschillen sterk tussen beide gebieden. In Vlaanderen en Baden-Württemberg heeft het gebruik van NR geen ontwikkeling tot eenvoudig bedrijfs- of perceelsspecifiek doelbeleid gestimuleerd. Het heeft wel geleid tot complexe regelgeving inclusief een groot aantal middelvoorschriften met weinig vrijheid van handelen in risicogebieden. De aanpak heeft in beide regio's geleid tot daling van zowel NR als van de nitraatconcentratie in grond- en oppervlaktewater, hoewel de daling in Vlaanderen tot stilstand is gekomen afgelopen jaren.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

De relatie tussen NR en de nitraatconcentratie in grondwater en de invloed van lokale factoren daarop, zijn onvoldoende bekend om op basis van NR-meting op een perceel vast te stellen of de nitraatnorm in het bovenste grondwater (50 mg/l) op dat perceel en de N-norm in oppervlaktewateren worden overschreden. De bandbreedte hierbij bedraagt enkele tientallen mg/l, onder andere vanwege jaarvariaties in het weer. Dit is ook zo in Vlaanderen en Baden-Württemberg. De relatie NR-nitraat wordt in Vlaanderen en Baden-Württemberg dan ook niet expliciet gebruikt, op basis van de NR zelf wordt bepaald welke maatregelen benodigd zijn. Gebruik van NR in de bodem in plaats van nitraat in het grondwater in Nederland voor monitoring en rapportage over de effectiviteit van het generieke mestbeleid wordt ontraden door de onderzoekers. Het zou een trendbreuk veroorzaken ten opzichte van de lange tijdreeksen van nitraat in het uitspoelingswater die reeds zijn opgebouwd in het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid. In het rapport wordt de NR wel van grote waarde geacht voor sturing en bewustwording bij agrarische ondernemers. De indicator geeft de ondernemer relatief snel feedback op zijn/haar handelen, geeft de mogelijkheid tot zelfevaluatie ten opzichte van de groep, en kan als basis dienen voor een lerend systeem.

De klankbordgroep van sectorvertegenwoordigers en kennisinstituten, ingesteld naar aanleiding van de motie van het lid Bisschop (Kamerstuk 33 037, nr. 260) is drie keer mondeling over de voortgang van het onderzoek geïnformeerd⁴. De klankbordgroep heeft in de laatste bijeenkomst uitgesproken voorstander te zijn van verder onderzoek naar de relatie tussen NR en de nitraatconcentratie in het uitspoelingswater, ook als NR alleen gebruikt wordt voor sturing en bewustwording. In het rapport wordt aangegeven dat voor het vaststellen van die relatie tenminste vijf jaren metingen nodig zijn op proefpercelen die verschillen in bodem, grondwatertrap en gewas. Deze termijn is nodig om weerseffecten te ondervangen. Zoals hierboven genoemd zal er ook daarna een onzekerheidsmarge blijven bestaan in voorspelde nitraatconcentratie behorend bij bepaalde gemeten NR-waarde. Verder onderzoek is nodig om een beter begrip te hebben van de onzekerheid en om de onzekerheid te verkleinen waar mogelijk. De doorlooptijd van het benodigde onderzoek betekent dat de uitkomsten geen rol kunnen spelen in het aanstaande zevende actieprogramma Nitraatrichtlijn. Dit gegeven, samen met de aanzienlijke kosten van het onderzoeksvoorstel door het vele veldwerk, heeft ertoe geleid dat aan de klankbordgroep is gemeld dat verder onderzoek naar genoemde NR-nitraat relatie alleen te verantwoorden is indien sectoren bereid zijn twee derde van het benodigde budget te fourneren. De sectoren is gevraagd om uiterlijk begin december a.s. aan te geven of men daartoe bereid en in staat is.

Pilot Mineralenconcentraat

In de pilot Mineralenconcentraat wordt dierlijke mest verwerkt tot een hoogwaardige meststof die kan worden ingezet als kunstmestvervanger. Dit sluit goed aan bij de ambities uit de LNV-visie om kunstmest te vervangen door hoogwaardige producten uit dierlijke mest. De Europese Commissie heeft aangekondigd te komen met een richtsnoer voor mestverwerkingsproducten die veilig gebruikt kunnen worden in nitraatgevoelige gebieden en daarmee de status van kunstmest kunnen krijgen. In dit traject presenteert het Joint Research Centre deze maand een concept-rapport. Dit rapport zal in het Nitraatcomité met experts worden besproken. Daarnaast vindt er begin volgend jaar een vergadering

⁴ De brede klankbordgroep van sectoren en kennisinstituten werd samengesteld ter uitvoering van de motie Bisschop (Kamerstuk 33 037, nr. 260). Het betreft de organisaties: LTO, NAJK, NAV, NMV, NVP, Biohuis, VEWIN, UvW, STOWA, IPO, NMI, RIVM, Deltares en WENR.

plaats met wetenschappelijke experts op het gebied van mestverwerking. De Europese Commissie heeft aangekondigd in mei 2020 dit traject te willen afronden en met een richtsnoer te komen voor dergelijke producten. Omdat het richtsnoer op zich laat wachten, en de pilot mineralenconcentraat tot 31 december 2019 loopt, zal ik de pilot met twee jaar verlengen tot 31 december 2021, om de bedrijven die nu participeren voor de komende twee jaar zekerheid te bieden dat het product dat zij maken afgezet kan worden. Ik ga er vanuit dat er na deze datum een generieke mogelijkheid is voor deze bedrijven en dat een verder vervolg van de pilot dan niet meer noodzakelijk is.

Pilot akkerbouw en vollegrondsgroententeelt

Eind 2018 is, als onderdeel van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn, een gedragsinterventie ontwikkeld gericht op akkerbouwers en vollegrondsgroenten-telers op zuidelijk zand- en lössgrond⁵. Aanleiding hiervoor was het synthesesrapport Evaluatie Meststoffenwet 2016, dat meldde dat in het grondwater onder akkerbouw in de zandregio in de periode 2011–2014 gemiddelde nitraatconcentraties gemeten zijn van rond de 80 milligram per liter en dat vollegrondsgroentenbedrijven daar nog boven liggen (RIVM, 2014)⁶, wat erop duidt dat in deze sector-grondsoort-combinatie nutriënten beter benut zullen moeten worden.

Door goed te kijken naar de prikkels die van invloed zijn op het gedrag van de boer, en gebruik te maken van inzichten uit de gedragswetenschappen, is een aanpak ontwikkeld waarin de zogenaamde «nitraatapp» centraal staat: een app die, in combinatie met meetstrips, de boer de mogelijkheid geeft om op een laagdrempelige manier het nitraatgehalte te meten op de eigen percelen, zodat inzicht kan ontstaan in de gevolgen van het eigen handelen. Door in communicatie en tijdens bijeenkomsten zichtbaar te maken dat steeds meer boeren aan de slag gaan met het nemen van maatregelen tegen nitraatuitspoeling, kan een nieuwe sociale norm ontstaan. Deze werkwijze sluit aan bij de LNV-visie, waarin het versterken van de positie van de boer een belangrijk uitgangspunt is. Met deze activiteiten geeft LNV akkerbouwers en vollegrondsgroentetelers een middel in handen om zelf meer regie te pakken rond de uitspoeling van nitraat, en om een stapje te zetten in de richting van een sterke en duurzame landbouw in 2030. Bij de aanpak is samenwerking gezocht met stakeholders als Brabant Bewust, Delphy en Meststoffen Nederland. Daarnaast is dit initiatief ondersteund door RVO.nl, NVWA, Deltares, Cumela, NAK en de provincie Noord-Brabant, als mede-afzenders van de interventie.

Uit vooronderzoek bleek dat de effectiviteit van de gedragsinterventie het grootst is wanneer boeren een persoonlijke instructie krijgen over het gebruik van de nitraatapp. Er is daarom gestart met twee «meetdagen», die plaatsvonden op 27 en 28 juni 2019. Hierbij zijn akkerbouwers en vollegrondsgroentetelers uitgenodigd om gezamenlijk, onder begeleiding van experts, op het bedrijf van een collega-akkerbouwer nitraat te meten. Vervolgens was er gelegenheid voor een discussie met experts en met collega's over bekende en nieuwe maatregelen tegen uit- en afspoeling. In totaal hebben ongeveer dertig boeren deelgenomen. Vervolgens zijn op 7 en 8 september 2019 tijdens de Agrarische Dagen in Someren (de grootste landbouwbeurs in Zuid-Nederland met naar schatting 12.000 bezoekers) demonstraties verzorgd met de nitraatapp en zijn nitraatstrips

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁶ Hooijboer, A.E.J., Fraters, B., Van der Meer, R. (2014). Scouting Vollegrondsgroenten op zand (2007–2010), een verkennend onderzoek. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Bilthoven, RIVM Rapport 680717036.

uitgedeeld om het thuis meten te bevorderen. Met deze demonstraties zijn circa 200 boeren bereikt.

De ervaringen uit de pilot worden onderdeel van het project kennisverspreiding als activiteit van het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer. Met dit programma wordt bij een grote groep agrariërs verbinding gelegd tussen kennis en handelingsperspectief.

Resultaten meting grondgebondenheid

Op 29 maart 2018 heb ik aan uw Kamer de nulmeting grondgebondenheid, opgesteld door Wageningen Economic Research (WEcR), doen toekomen (Kamerstuk 33 037, nr. 281), die in het plenaire debat over de algemene maatregel van bestuur Verantwoorde groei melkveehouderij (AMvB grondgebondenheid) van 23 april 2015 is toegezegd (Handelingen II 2014/15, nr. 80, items 4 en 7). Bij de totstandkoming van de monitoring over 2016 en 2017 is gebleken dat definities en uitgangspunten uit de nulmeting aanpassing behoeften, dit heeft geleid tot vertraging in de metingen over de jaren 2016 en 2017. Hierbij bied ik uw Kamer de aangepaste nulmeting over het jaar 2015 aan inclusief de monitoring over de jaren 2016 en 2017⁷.

De nulmeting over 2015 is een beschrijving en analyse van grondgebondenheid van de melkveehouderij én van de situatie op de agrarische grondmarkt (ontwikkeling grondprijzen, grondmobiliteit) over het jaar voorafgaand aan de inwerkingtreding van de AMvB grondgebondenheid. Deze meting is het uitgangspunt voor de volgende metingen.

De meting over het jaar 2016 laat zien dat de gemiddelde grondgebondenheid lager was dan in 2015 als gevolg van de groei van de melkveestapel. De meting over het jaar 2017 geeft aan dat deze afname gedeeltelijk ongedaan is gemaakt mede als gevolg van fosfaat-reducerende maatregelen en gemiddeld lage melkprijzen in 2015 en 2016. Het aantal bedrijven met melkvee is tussen 2015 en 2017 met 3,3% afgenomen tot 20.200, terwijl het aantal melkkoeien per saldo is toegenomen met 4,4% tot 1,69 mln. De ingrepen van het fosfaatreductieplan hebben geleid tot een daling van de jongveestapel in 2017. Het areaal grond in gebruik bij de bedrijven met melkvee is tussen 2015 en 2017 met 2,5% toegenomen tot 995.000 ha.

Fosfaat- en stikstofexcretie

Op 21 november heeft het CBS de derde kwartaalrapportage 2019 over de fosfaat- en stikstofproductie van de Nederlandse veestapel gepubliceerd⁸. Het betreft een momentopname, waarbij zoveel mogelijk wordt uitgegaan van de meest recente gegevens en van de omvang van de rundveestapel op 1 oktober 2019.

De momentopname van de fosfaat- en stikstofexcretie in de derde kwartaalrapportage is vrijwel gelijk aan die in de tweede kwartaalrapportage. De melkveehouderij lijkt ruim onder het fosfaatplafond en net onder het stikstofplafond uit te komen. Ook de varkens- en pluimveehouderij bevinden zich onder de sectorale plafonds. Wel moet hierbij worden opgemerkt dat nog niet alle gegevens voor 2019, zoals de fosfor- en stikstofgehalten in het ruwvoer, al bekend en meegenomen zijn. De definitieve cijfers kunnen dus nog afwijken, maar het beeld dat naar voren komt is positief.

⁷ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁸ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Wel valt op dat de excretie in de categorie «overig» opnieuw wat is gestegen. Dit hangt hoofdzakelijk samen met een hoger aantal vleeskalveren. De categorie «overige diersoorten» bestaat uit een verzamelcategorie van slecht vergelijkbare diersoorten (vleesrunderen, kalveren, eenden, paarden, pony's, geiten, schapen, pelsdieren en konijnen) en heeft geen apart plafond. Ik houd de ontwikkeling in deze verzamelcategorie in de gaten. Voor dit moment gaat het nog om voorlopige cijfers en is er geen sprake van een dreigende overschrijding van het nationale productieplafond. Op het moment dat dit laatste wel zou dreigen, zal ik bezien welke oorzaken daaraan ten grondslag liggen en welke maatregelen voor de betreffende diersoort nodig zijn.

Fosfaatexcretie per sector (in miljoen kg)

	Plafond	2018 definitief	1 ^e kwartaal 2019	2 ^e kwartaal 2019	3 ^e kwartaal 2019
Melkvee	84,9	78,7	76,9	75,7	75,8
Varkens	39,7	37,7	37,3	37,7	36,9
Pluimvee	27,4	25,9	26,0	25,5	25,5
Overig	20,9 ¹	19,8	18,9	20,4	20,6
Totaal	172,9	162	159	159	159

¹ De categorie overig heeft geen formeel fosfaatplafond. De hier genoemde maximale fosfaatproductie is het nationale fosfaatplafond minus de sectorale fosfaatplafonds voor melkvee, varkens en pluimvee.

Stikstofexcretie per sector (in miljoen kg)

	Plafond	2018 definitief (2018 na 5-jaars- middeling)	1 ^e kwartaal 2019	2 ^e kwartaal 2019	3 ^e kwartaal 2019
Melkvee	281,8	289,9 (277,4)	288,1	280,6	279,9
Varkens	99,1	96,8	96,8	96,8	95,0
Pluimvee	60,3	56,7	55,1	56,1	56,1
Overig	63,2 ¹	60,2	57,6	60,4	61,4
Totaal	504,4	503,5 (489,9)	498	494	492

¹ De categorie overig heeft geen formeel stikstofplafond. De hier genoemde maximale stikstofproductie is het nationale stikstofplafond minus de sectorale stikstofplafonds voor melkvee, varkens en pluimvee.

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