

33 037

Mestbeleid

Nr. 376

Brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 oktober 2020

Met deze brief informeer ik uw Kamer over diverse onderwerpen met betrekking tot het mestbeleid. Het betreft het zevende actieprogramma Nitraatrichtlijn, technische borging van mestverdunding bij gebruik van de sleepvoet, het rapport over marktwerking in het fosfaatrechtenstelsel, mijn voornemen voor de equivalente maatregel "opbrengstafhankelijke stikstofgebruiksnormen", de actualisatie van de excretieforfaits, een advies van de Commissie Deskundige Meststoffen (CDM) over de omgang met droogte in 2020 en het aantal aanvragen voor derogatie in 2020.

Zevende actieprogramma Nitraatrichtlijn 2022-2025

Onlangs heb ik u de contouren geschetst voor het nieuwe mestbeleid in mijn brief over de herbezinning mestbeleid (Kamerstuk 33 037, nr. 321). Indien de contouren de instemming kunnen hebben van uw Kamer, zullen deze de basis vormen van het zevende actieprogramma Nitraatrichtlijn. Deze richtlijn verplicht lidstaten om elke vier jaar bij de Europese Commissie een actieprogramma in te dienen (artikel 5 van de Nitraatrichtlijn), waarin de maatregelen beschreven worden ter verwezenlijking van het doel van die richtlijn, te weten het voorkomen en verminderen van waterverontreiniging veroorzaakt door nitraten uit agrarische bron. Het actieprogramma is erop gericht stappen te nemen in het mestbeleid die ervoor zorgen dat de waterkwaliteit in Nederland verbetert, de nitraatconcentratie onder de 50 mg/l komt in het bovenste grondwater, er geen verslechtering van de waterkwaliteit optreedt en een goede landbouwpraktijk wordt bedreven. Hiermee dient eutrofiëring van het oppervlaktewater te worden tegengegaan. Ook dient het actieprogramma eraan bij te dragen dat de doelen van de Kaderrichtlijn Water (ook voor drinkwater) gehaald worden en alle benodigde maatregelen daartoe uiterlijk in 2027 worden genomen.

Met het opstellen van een nieuw actieprogramma voldoet Nederland aan de verplichtingen van de Nitraatrichtlijn. Het huidige zesde actieprogramma loopt tot en met 31 december 2021. Uiterlijk op die datum moet Nederland het zevende actieprogramma Nitraatrichtlijn voor de periode 2022–2025 bij de Europese Commissie indienen. Het actieprogramma zal in samenloop met de Stroomgebiedsbeheersplannen tot stand komen.

Daarnaast zijn dossiers als het stikstofdossier, het klimaatdossier, het Nationaal Programma Landbouwbodems en de biodiversiteitsdoelen actueel. In het kader van de integraliteit van beleid die ik nastreef zal ik daarmee uiteraard rekening houden bij de uitwerking van het actieprogramma gericht op maatregelen ter voorkoming en vermindering van de waterverontreiniging uit agrarische bron. Deze integraliteit houd ik ook in de gaten bij de uitwerking van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, de transitie naar de kringlooplandbouw en de Delta Aanpak Waterkwaliteit. Omdat de verantwoordelijkheden bij zowel Rijk als medeoverheden zijn belegd, trek ik hierin samen op met de betrokken medeverantwoordelijke overheden. Ook zal het initiatief genomen worden om ketenpartijen te betrekken.

Om een lange termijn perspectief voor de sector te kunnen genereren vanuit de herbezinning op het mestbeleid, en om bij te dragen aan de doelen gesteld in de Kaderrichtlijn Water met als ijkpunt 2027, heb ik besloten de invulling van zowel het 7^e als 8^e

actieprogramma nu gelijktijdig op te pakken. Hierbij werk ik het 7^e actieprogramma (de periode 2022-2025) concreet uit, en zal ik de inzet van het mestbeleid voor het 8^e actieprogramma op hoofdlijnen beschrijven. In de periode voorafgaand aan de ingang van het 8^e actieprogramma, zal een verdere uitwerking van de hoofdlijnen worden voorbereid voor de periode 2026-2029.

De periode tot en met het einde van dit jaar zal ik gebruiken om in overleg met de agrarische sector, waterschappen, provincies en andere stakeholders te komen tot een ontwerp 7^e actieprogramma, inclusief de doorkijk naar het 8^e actieprogramma. Het ontwerpprogramma vormt vervolgens de basis voor de gesprekken met de Europese Commissie én voor de verplichte milieueffectrapportage die ik voornemens ben begin 2021 te starten. Mijn inzet is erop gericht het definitieve actieprogramma na de zomer van 2021 aan u aan te bieden en aan de Europese Commissie toe te zenden. Ik zal u in de komende periode blijven informeren over de voortgang van de totstandkoming van het actieprogramma.

Technische borging mestverdunding bij gebruik sleepvoetbemester

Eerder heb ik bij uw Kamer aangekondigd dat de beoogde borging van de aan het gebruik van de sleepvoetbemester verbonden eis om drijfmest te verdunnen, uitgewerkt wordt in 2019 (Kamerstuk 33037, nr. 346). Praktijkonderzoek uit Proeftuin Veenweiden heeft aangetoond dat door gebruik te maken van de zogenaamde EC-meter, die de elektrische geleidbaarheid van een vloeistof meet, de mate van verdunding van de mest relatief goedkoop kan worden gemeten^[1]. Het vervolgonderzoek naar de nauwkeurigheid en bruikbaarheid van deze methode is vertraagd en wordt, parallel aan het onderzoek naar de emissiereductie bij verdunding van mest bij gebruik van de zodenbemester, komend jaar uitgevoerd. Het ontwikkelen van een goed uitgewerkte borgingsmethode is temeer van belang aangezien het verdunnen van mest ook op zand- en lössgrond voorzien is in het kader van de structurele aanpak stikstof. . Voor meer inhoudelijke informatie hierover verwijst ik u graag naar een eerder advies van de CDM¹. Ik ben dan ook voornemens de resultaten van het eerder genoemde onderzoek af te wachten, en op basis van deze hiervan een borgingssysteem verder uit te werken in de loop van 2021.

Advies evaluatie en actualisatie stelsel stikstofgebruiksnormen en stikstofwerkingscoëfficiënten

In het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn 2018-2021 (hierna: 6^e AP) is aangekondigd dat een evaluatie en actualisatie zal worden uitgevoerd naar het huidige stelsel van stikstofgebruiksnormen en stikstofwerkingscoëfficiënten. Ik heb de CDM gevraagd hierover advies uit te brengen. Het advies wordt in twee delen uitgebracht en ik bied u hierbij het eerste advies aan. De CDM geeft aan dat het stikstofgebruiksnormenstelsel eerder door haar als effectief is beoordeeld (Analyse van het instrumentarium van het mest- en ammoniakbeleid; CDM-advies; 28 oktober 2016), maar adviseert wel de stikstofgebruiksnormen te herzien op basis van onder andere de op gewasniveau afgeleide gebruiksnormen en de hoeveelheid dierlijke mest die toegepast wordt. Dit omdat in het zuidelijk zand en löss gebied de uitspoeling gemiddeld op gebiedsniveau boven de 50mg nitraat/l uitkomt. Ook adviseert de CDM om een nadere analyse uit te voeren van mogelijke oplossingsrichtingen, voor die gebieden waar de waterkwaliteitsdoelstellingen niet zijn

^[1] Beschikbaar op <https://edepot.wur.nl/500787>.

¹ https://www.wur.nl/upload_mm/e/5/3/41aaaf9f-bb24-423c-8155-2e6fe2ee00fb_2000558_CDM%20Advies%20Effecten%20van%20verdunding%20van%20mest%20bij%20mestaanwending%20op%20zandgrond.pdf

gerealiseerd. Deze opdracht zal op korte termijn aan de CDM worden verleend (deel twee). Ik betrek de CDM-adviezen bij het opstellen van het 7^e en 8^e actieprogramma.

Equivalente maatregel opbrengstafhankelijke stikstofgebruiksnormen

In mijn brief van 18 mei 2020 (Kamerstuk 33037, nr. 368) heb ik aangegeven dat de tijdelijk voortgezette equivalente maatregel «opbrengstafhankelijke stikstofgebruiksnorm bij bovengemiddelde gewasonttrekking» per 1 januari 2022 komt te vervallen in het kader van o.a. de actualisatie van het stelsel van stikstofgebruiksnormen. Op basis van het eerste advies over de actualisatie van het stelsel van stikstofgebruiksnormen kan ik op dit moment nog geen conclusie over al dan niet voortzetting van deze maatregel trekken. Het tweede advies over de actualisatie van het stikstofgebruiksnormenstelsel én de analyse door Wageningen Universiteit en Research van het vierjaarlijkse rapport «Landbouwpraktijk en Waterkwaliteit in Nederland: toestand en trends, 2020» (aangekondigd in Kamerstuk 33037, nr. 360) zal ik bij mijn besluit over voortzetting betrekken evenals mijn inzet op vereenvoudiging van het mestbeleid, het aantal deelnemers in de afgelopen jaren en de uitvoeringslasten bij RVO.

Actualisering forfaitaire excretienormen

Op 18 oktober 2019 heb ik uw Kamer geïnformeerd over de actualisering van de forfaitaire excretienormen. Per 1 januari jl. zijn voor een groot aantal diercategorieën de forfaitaire excretienormen geactualiseerd. De categorieën in de vleesveehouderij, melkveehouderij, biologische veehouderij en de regeling voor zelfzuivelaars zijn echter ongewijzigd gebleven vanwege de uitkomsten van de consultatie en het feit dat het aantal fosfaatrechten zich nog boven het productieplafond bevindt. Met deze brief wil ik u informeren over de stand van zaken van de categorieën die op 1 januari jl. niet zijn geactualiseerd.

Ten aanzien van de vleesvee- en kalverhouderij hebben afgelopen periode overleggen plaatsgevonden met vertegenwoordigers van de sector en leden van de CDM om te onderzoeken of meer praktijkgegevens kunnen worden gebruikt bij het berekenen van de excretieforfaits en of een aanpassing in de categorie-indeling mogelijk en gewenst is. Uit deze gesprekken concludeert de CDM dat er aanleiding is om een review uit te voeren op de data die zij gebruiken voor het vaststellen van de forfeits voor vleesvee en kalveren. Deze review wordt in samenwerking met de sector uitgevoerd. Dit heeft wel tot gevolg dat de CDM niet op korte termijn een advies kan geven over de actualisering van de forfeits voor vleesvee en kalveren en dat actualisering per 1 januari 2021 voor deze categorieën niet meer haalbaar is. Ik heb daarom besloten deze actualisatie te richten op invoering per 1 januari 2022.

Ten aanzien van de melkveehouderij heeft de CDM geconcludeerd, naar aanleiding van gesprekken met de sector, dat er goede reden is om te veronderstellen dat steeds meer melkveehouders voor een ander, nutriëntenrijker rantsoen kiezen om een hogere melkproductie te bereiken. Dit is niet in het vorige advies meegenomen. Daar komt bij dat het huidige advies van de CDM gebaseerd is op data uit de periode 2015-2017, terwijl inmiddels ook data over 2018 en 2019 beschikbaar zijn. Daarom heb ik de CDM gevraagd een nieuw advies op te stellen waarin bovengenoemd inzicht wordt meegenomen en waarbij wordt uitgegaan van recentere data. Dit heeft tot gevolg dat de CDM niet op korte termijn een advies kan geven over de actualisering van de forfeits voor melkvee en dat actualisering per 1 januari 2021 ook voor deze categorie niet meer haalbaar is. Ik heb daarom besloten ook deze actualisatie te richten op invoering per 1 januari 2022.

Ten aanzien van de melkveehouderij zal de actualisering ook een uitbreiding van de melkproductieklassen inhouden en een actualisering van de regeling voor zelfzuivelaars. Dit leidt ertoe dat melkveehouders met hoogproductieve koeien en zelfzuivelaars meer fosfaatrechten nodig zullen hebben. Voor zelfzuivelaars heb ik bovendien aangekondigd om op termijn uit te gaan van de daadwerkelijk geproduceerde hoeveelheid melk, zoals dit ook bij de rest van de melkveehouderij het geval is. Voor beide categorieën ben ik nagegaan of aanvullende overgangsmaatregelen nodig zijn. Vanwege de voorziene impact van de actualisatie voor zelfzuivelaars en de groep melkveehouders met een hogere gemiddelde melkproductie dan 10.624 kg per jaar zal ik voor hen een overgangsregeling opstellen. Het opstellen van een overgangsregeling heeft tot gevolg dat de actualisering van de forfaits voor koeien met een hoge melkproductie en zelfzuivelaars per 1 januari 2021 niet realistisch is. Ik heb daarom besloten ook voor deze actualisatie te streven naar een start per 1 januari 2022. Voor melkveehouders met hoogproductieve koeien en voor zelfzuivelaars zal de actualisatie dan dus een aanvang nemen. In welke mate precies zal afhankelijk zijn van de inhoud van de vast te stellen overgangsregeling. Welk uitroltempo vervolgens aangehouden wordt voor de rest van de actualisering hangt eveneens van die inhoud af.

Ook met vertegenwoordigers van veehouders in de biologische sector heeft overleg plaatsgevonden. Deze gesprekken zijn afgerond en leiden tot een actualisering van de forfaits. Om echter onduidelijkheden te voorkomen kies ik er voor om deze actualisatie gelijk te laten lopen met die van de vleesvee-, kalver-, en melkveehouderij. Dit betekent dat ook deze categorieën per 1 januari 2022 zullen worden geactualiseerd. Dit geeft de biologische sector bovendien extra tijd om op de wijzigingen te anticiperen.

Onderzoek Fosfaatrechtenmarkt

Met de motie van het lid Lodders c.s. (Kamerstuk 33 037, nr. 304) heeft uw Kamer verzocht om een onafhankelijk onderzoek uit te voeren naar de mogelijkheden tot markttoezicht op het verhandelen van de fosfaatrechten, waarbij een eerlijke en transparante handel het uitgangspunt is. Onderzoeksbureau Ecorys heeft het functioneren van de markt voor fosfaatrechten en de noodzaak van eventuele mogelijkheden voor markttoezicht in beeld gebracht en hierover in februari 2019 een rapportage opgeleverd. Naar aanleiding van de adviezen in dit rapport heeft een monitoring van de fosfaatrechtenmarkt plaatsgevonden, die ik u hierbij toestuur.

Bij de monitoring is gebruikgemaakt van transactiedata van RVO.nl en de resultaten van een vrijwillige en anonieme enquête die boeren konden invullen bij het indienen van een transactie. Betrokkenen hadden ook de mogelijkheid misstanden te melden. Bij de monitoring zijn geen aanwijzingen gevonden voor een slecht functionerende markt voor fosfaatrechten. Evenmin zijn aanwijzingen gevonden voor marktmisbruik. Wel wordt geconcludeerd dat de fosfaatrechtenmarkt naar zijn aard niet transparant is. Dat wil zeggen dat de markt is georganiseerd als een samenstel van bilaterale overeenkomsten waarbij de prijs, als belangrijkste voorwaarde voor de handel, alleen tussen de handelende partijen bekend is. Echter, meerdere publiek toegankelijke sites die ook onderling concurreren, hebben de marktprijs gepubliceerd en worden als betrouwbaar ervaren. Door het optreden van de markt zelf is de markt alsnog transparant geworden. Ten slotte is vastgesteld dat de tussenpersoon een belangrijke rol speelt in de markt, maar dat er een voldoende breed c.q. divers aanbod van tussenpersonen is, zodat hier voldaan is aan de randvoorwaarden voor een goed functionerende markt.

Wat betreft de mogelijkheden om misstanden te melden kan ik melden dat hier zes maal gebruik van is gemaakt. Geen van deze signalen vormde een aanleiding tot een nader onderzoek. Veeleer betrof het algemene opmerkingen over de fosfaatrechtenmarkt in het algemeen en de rol van de politiek in deze. Ik ben voornemens ook dit jaar de monitoring in dit kader voort te zetten.

Advies 'Hoe om te gaan met gebruiksregels bij droogte in 2020'

Evenals in 2018 en 2019 is in 2020 de Commissie Deskundigen Meststoffenwet advies gevraagd, zoals aanbevolen door de beleidstafel droogte, ter voorbereiding op de situatie dat een vergelijkbare droogtesituatie zou ontstaan als in 2018.²

Het advies van de CDM over het omgaan met droogte in 2020 geeft aan dat de nitraatconcentratie in het uitspoelende water van bedrijven in het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid en in het derogatiemeetnet is gestegen op alle grondsoorten. Verder geeft het CDM-advies aan dat het risico op uitspoeling bij bemesting laat in het jaar groot is en dat het niet toedienen van mest in of na een periode met extreme droogte de enige maatregel is die de toename van nitraatuitspoeling enigszins kan beperken. Door de achterblijvende groei van het gewas is er nog stikstof aanwezig in de bodem. Om deze achtergebleven stikstof uit de bodem te halen en af- en uitspoeling te voorkomen raadt de CDM aan om vanggewassen op tijd in te zaaien. Het scheuren van grasland oftewel het vernietigen van de graszode op zand en löss, later dan de in het Besluit gebruik meststoffen voorgeschreven data, leidt tot meer af- en uitspoeling van stikstof, wat daarom wordt afgeraden. Doorzaai oftewel herstellen van grasland is wel mogelijk.

Eind augustus heb ik van de Nederlandse Melkveehouders Vakbond, Agractie en LTO verzoeken ontvangen voor het verlengen van de gebruiksvoorschriften. Op basis van het CDM-advies en de droogtesituatie in 2020 heb ik deze verzoeken niet gehonoreerd. Ik hoop dat voor de meeste boeren de neerslag eind augustus nog mogelijkheid heeft geboden om onder gunstige omstandigheden waar nodig grasland te bemesten of te scheuren. Daarbij opgemerkt dat het een goede landbouwpraktijk is om bij bemesting rekening te houden met de nog aanwezige stikstof in de bodem en de langere nawerking van dierlijke mest.

Omdat langere perioden van droogte steeds vaker voorkomen en vanwege het effect daarvan op de waterkwaliteit is de CDM ook advies gevraagd over mogelijkheden om structureel beter om te gaan met droogte. Dit tweede deel van het advies wordt op korte termijn verwacht. Dit advies zal meegenomen worden in de uitwerking van het zevende actieprogramma Nitraatrichtlijn.

Derogatie in 2020

Tot slot, maak ik van de gelegenheid gebruik om u te informeren dat er 17.035 geregistreerde aanvragen voor een vergunning voor derogatie in 2020 bij RVO.nl zijn binnengekomen in de openstellingsperiode van 3 augustus tot en met 4 september jongstleden. De totale omvang van het betrokken areaal betreft 796.297 hectare. De controles die RVO in het kader van derogatie zal uitvoeren kunnen leiden tot een bijstelling van het aantal vergunninghoudende bedrijven en dus het areaal.

² Beschikbaar op: <https://www.wur.nl/nl/Onderzoek-Resultaten/Projecten/Commissie-van-Deskundigen-Meststoffenwet-CDM/Documenten/Gebruiksvoorschriften.htm>.

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