

Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

Datum 24 december 2020
Betreft Gecombineerde indicator voor de fosfaattoestand van de bodem en
invoering rVDM

Geachte Voorzitter,

In de brief aan uw Kamer van 23 november jl. heb ik toegezegd uw Kamer nader te informeren over het advies van de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM) over de relatief grote veranderingen, die op individueel niveau kunnen plaatsvinden bij overgang naar de nieuwe fosfaatindicator. Hierbij kom ik deze toezegging na. In het AO mestbeleid van 4 november jl. is mij gevraagd naar de beoogde inwerkingtreding per 1 januari van rVDM (systeem realtime Vervoersbewijs Dierlijke Mest). Met deze brief wil ik dan ook graag uw Kamer informeren over de voortgang van dit traject.

Gecombineerde fosfaatindicator

Met het stelsel van fosfaatgebruiksnormen is beoogd de fosfaattoestand «neutraal» op elk perceel te bereiken, omdat dan sprake is van evenwichtsbemesting. Bij de fosfaattoestand «neutraal» zijn enerzijds de behoefte van het gewas en anderzijds de al beschikbare hoeveelheid fosfaat in de bodem en de aanvullende fosfaatgift door bemesting met elkaar in evenwicht. Bij fosfaattoestanden lager dan «neutraal» is een hogere fosfaatgift toegestaan zodat bij de toepassing van die norm de hoeveelheid fosfaat in de bodem geleidelijk stijgt naar fosfaattoestand «neutraal». Bij hogere fosfaattoestanden dan «neutraal», is er meer fosfaat in de bodem aanwezig, waardoor de mestgift lager moet zijn dan bij «neutraal». Daardoor neemt de fosfaattoestand geleidelijk af tot fosfaattoestand «neutraal». De verfijning van de fosfaatklassenindeling per 1 januari jl. is de eerste wijziging geweest in het proces naar fosfaatuitmijning. De

hierna genoemde wijzigingen in dit stelsel hebben eveneens tot doel het proces van fosfaatuitmijning te kunnen versnellen.

Vanaf 1 januari 2021 zal per perceel de gecombineerde indicator gebruikt moeten worden om de totale hoeveelheid fosfaat in de toplaag van de bodem vast te stellen, wanneer men in aanmerking wenst te komen voor een hogere fosfaatgebruiksnorm dan de wettelijk voorgeschreven 75 kilogram fosfaat per hectare grasland en 40 kilogram fosfaat per hectare bouwland. De gecombineerde indicator bestaat uit twee getallen die een preciezere bemesting op grasland en bouwland, vooral in de loop van het groeiseizoen, mogelijk maken. Zowel de voorraad aan fosfaat, waarvan een (klein) deel direct beschikbaar is en een (groter) deel op termijn beschikbaar kan komen, als de (directe) beschikbaarheid van fosfaat voor de landbouwgewassen zijn onderdeel van deze indicator. Vooral op melkveebedrijven, wordt deze indicator dan ook nu al veelvuldig gebruikt.

De invoering van de gecombineerde indicator hangt samen met een aantal andere wijzigingen in het stelsel van fosfaatgebruiksnormen die gedurende de looptijd van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn (hierna: 6^e AP) (Kamerstuk 33037, nr. 250) zijn ingevoerd. Zo is de klassenindeling van de fosfaattoestanden van de bodem ook gewijzigd worden per 1 januari jongstleden. De invulling van de klassenindeling is gebaseerd op een door mij gevraagd advies van de CDM. De wens bij de adviesaanvraag was dat de fosfaatplaatsingsruimte op landelijk niveau gelijk zou blijven. Eveneens werd advies gevraagd over de milieukundige en landbouwkundige effecten van de invoering van de gecombineerde indicator met bijbehorende klassenindeling. De CDM gaf in haar advies, ten aanzien van de invulling van de fosfaatklassen bij deze gecombineerde indicator, aan dat niet uit te sluiten valt dat individuele boeren te maken zullen krijgen met relatief grote veranderingen in fosfaatplaatsingsruimte¹. Dit is intrinsiek aan een systeemverandering, en wil ook niet zeggen dat een landbouwer hier landbouwkundig nadeel van hoeft te ondervinden.

Ik heb steeds aangegeven dat in individuele gevallen de fosfaatplaatsingsruimte kan afnemen. Het kan op individueel niveau ook tot gevolg hebben dat de fosfaatplaatsingsruimte juist toeneemt. In de praktijk valt namelijk niet uit te sluiten dat een perceel bij toepassing van de nieuwe gecombineerde indicator in een andere fosfaatklasse terechtkomt dan bij toepassing van de oude enkelvoudige indicator het geval zou zijn geweest. Dit is ook toegelicht bij de wijziging van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet die in de invoering hiervan voorziet en al op 30 december 2019 is gepubliceerd (Stcrt. 2019, 70977).

Hoewel dus was voorzien dat er individuele verschillen op zouden treden, neem ik de ontvangen signalen van ondernemers die worden geconfronteerd met een – soms grote – afname van de fosfaatplaatsingsruimte serieus. Om deze reden heb ik de CDM opnieuw om advies gevraagd.

Dat advies heeft de CDM inmiddels gegeven (zie bijlage). De CDM geeft aan dat de grotere verschillen als gevolg van de invoering van de gecombineerde opgave in de akkerbouw naar verwachting in landbouwkundig opzicht te verantwoorden zijn.

¹ https://www.wur.nl/upload_mm/6/b/d/b50e56c6-6306-404e-bb0d-4e09c2ec7a38_1933414_CDM%20advies%20Verzoek%20om%20advies%20invulling%20gecombineerde%20indicator%20fosfaattoestanden%20bodem.pdf

Voor de akkerbouw in Zeeland leidt het meerekenen van de fosfaatbodemvoorraad (P-Al-getal) op zeeklei tot een lagere gebruiksnorm. Jonge zeeklei is van nature rijk aan fosfaat. De gecombineerde indicator houdt rekening met deze bodemvoorraad, in tegenstelling tot het Pw-getal. Er is dus meer fosfaat beschikbaar dan naar voren komt uit de huidige indicator voor bouwland. Bij een hoge fosfaatvoorraad kan daardoor volstaan worden met een lagere fosfaatgift zonder dat dit leidt tot een verlies aan opbrengst.

De CDM geeft daarnaast aan dat een aanpassing in de fosfaatklassenindeling mogelijk is om een afname van fosfaatplaatsingsruimte op bedrijfsniveau te ondervangen, maar dat dit ook zou leiden tot een bijstelling voor diegenen die meer ruimte krijgen, in verband met het gelijk houden van de nationale plaatsingsruimte. Daarnaast zou een andere fosfaatklassenindeling leiden tot een ontkoppeling van de waardering van de fosfaattoestand in het fosfaatgebruiksnormenstelsel en de grondslag voor bemestingsadviezen.

De goede landbouwpraktijk blijft voor mij het uitgangspunt. Het moeten loslaten van de grondslag van bemestingsadviezen en het niet langer koppelen van de klassenindeling aan de daadwerkelijke fosfaatbehoefte van het gewas is niet wenselijk. Anderzijds wil ik wel de ruimte bieden voor boeren om zich langer op de situatie onder de nieuwe indicator te kunnen voorbereiden, ook in verband met de Wet verantwoorde groei melkveehouderij.

Landbouwers beschikken nu nog over geldige analyserapporten op basis van de momenteel geldende fosfaatindicatoren. Om te voorzien in een meer geleidelijke transitie naar het nieuwe systeem van fosfaatindicatoren en -klassen zullen deze analyserapporten hun looptijd van vier jaar na datum van monsternamen behouden. Dat betekent bijvoorbeeld concreet dat een rapport met een Pw-getal gebaseerd op een monsternamen na 15 mei 2019 nog gebruikt kan worden bij de Gecombineerde Opgave die sluit op 15 mei 2023. In een dergelijk geval zullen de fosfaatgebruiksnormen tot en met 2023 gelden zoals deze dit jaar, in 2020, van kracht zijn. Om hier invulling aan te geven ben ik een consultatie van een wijziging van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet (Urm) gestart van 11 december 2020 tot en met 8 januari 2021. Voor de inwerkingtreding van deze regeling ben ik voornemens deze met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2021 in te laten gaan.

Daarnaast zal ik, voor die gevallen waarbij een bedrijf al geconfronteerd wordt met grote effecten als gevolg van de invoering van de gecombineerde indicator per 1 januari aanstaande doordat zijn analyserapport begin 2021 verstrijkt, voorzien in de mogelijkheid om zijn rapport, dat in 2020 zou vervallen, ook in 2021 nog geldig te laten zijn. Hierover zal ik begin 2021 duidelijkheid verschaffen, waarschijnlijk door deze wijziging op te nemen in de wijziging van de Urm welke momenteel voor internetconsultatie openstaat tot 8 januari 2021 en die (met terugwerkende kracht tot en met) 1 januari 2021 in werking zal treden.

Door te voorzien in een bredere overgang verwacht ik eventuele grote effecten van de invoering van de gecombineerde indicator voor individuele landbouwers in het komende jaar te ondervangen. Overeenkomstig het advies van de CDM zal ik de komende periode de veranderingen vanwege dit stelsel monitoren. Ik zal met

de sector in gesprek blijven hoe we, in aansluiting op de resultaten van de gecombineerde indicator, toe gaan werken naar een bemesting die passend is bij de milieucondities en gewasbehoeftes in deze gebieden. Dit ook in relatie tot het opstellen van het 7^e actieprogramma, waarin ik een evaluatie zal uitvoeren hoe invulling gegeven kan worden aan bodemverbeteraars in relatie tot de fosfaatgebruiksnormen. Daarnaast verken ik in hoeverre aanvullende voorlichting in het komende jaar gewenst is.

Dit alles moet bijdragen aan het toewerken naar een betere evenwichtsbemesting en daarmee een verdere afname van de emissies vanuit bemesting naar water.

Voortgang rVDM

Invoering van het rVDM per 1 januari 2021 is als voorwaarde opgenomen in de derogatiebeschikking 2020-2021. Het afgelopen jaar is hard gewerkt om de regelgeving (Uitvoeringsregeling Meststoffenwet en Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet) hierop aan te passen en de technische invoering van het systeem voor te bereiden. De wijzigingen in de regelgeving zijn afgelopen voorjaar (Ubm) resp. afgelopen zomer (Urm) openbaar geconsulteerd en de binnengekomen reacties zijn verwerkt, na overleg met de diverse relevante sectororganisaties. Op 16 november is de wijziging van de Urm ter notificatie aangeboden aan de Europese Commissie. De notificatieprocedure duurt drie maanden en eindigt dus op 17 februari 2021. Mijn inzet is om de definitieve regelgeving het eerste kwartaal van 2021 te publiceren.

Uit de technische voorbereidingen voor invoering van het systeem is naar voren gekomen dat het niet verstandig is om het systeem nu in één keer voor de gehele mestmarkt in te voeren. Het gaat immers om een grootschalige systeemwijziging die enkele tienduizenden bedrijven en ca. een miljoen mesttransporten per jaar raakt en een forse verandering met zich brengt voor de werkwijze van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl). Ik vind het van groot belang dit in goede banen te leiden door middel van een zorgvuldige invoering. De komende periode wordt gewerkt aan een implementatieplan dat in overleg met de sector wordt opgesteld. Ik denk daarbij aan een stapsgewijze implementatie waarbij wordt gestart met (1) een testfase voor het 'droog oefenen' / 'schaduw draaien' naast het bestaande systeem van verantwoording van dierlijke mesttransporten, gevolgd door (2) een of meer pilots, waarmee de werking van het nieuwe systeem in samenwerking met de sector wordt getest, op basis waarvan (3) het systeem breed uitgerold kan worden. De uitkomsten van de test- en pilotfase zijn bepalend voor de wijze van invoering van het rVDM-systeem. Ik verwacht dat rVDM na afloop van het mestseizoen 2021 voor alle ondernemers en transporten uitgerold kan worden. Door de maanden na het uitrijseizoen, waarin relatief weinig mesttransporten plaatsvinden, te benutten voor de brede uitrol van het systeem naar alle ondernemers, kan het systeem in een relatief rustige periode op ieder bedrijf worden toegepast en kunnen eventuele kinderziekten worden verholpen voordat het uitrijdseizoen in 2022 van start gaat.

Carola Schouten
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Directoraat-generaal Agro
Directie Plantaardige Agroketens
en Voedselkwaliteit

Ons kenmerk
DGA PAV/ 20281814