
Vergaderjaar 2019 – 2020

33 037 Mestbeleid**35 233** Wijziging van de Meststoffenwet in verband met de implementatie van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn**U¹ BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN
VOEDSELKWALITEIT**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag 9 september 2020

Bij de aanbidding van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn aan de Tweede Kamer, mede namens de bewindslieden van Infrastructuur en Waterstaat, heb ik een fundamentele herbezinning op het mestbeleid aangekondigd.² Op 16 december 2019 heb ik toegezegd de contouren voor het toekomstig mestbeleid met uw Kamer te delen.³ Met deze brief geef ik, mede namens de bewindslieden van Infrastructuur en Waterstaat, invulling aan deze toezegging. Deze contouren zijn gebaseerd op de diverse regiobijeenkomsten met stakeholders waarin vele ideeën naar voren zijn gebracht, de consultatie van het boerenpanel⁴ en wetenschappelijke adviezen⁵.

Agrarisch ondernemers spreken mij vaak aan over opstapelende regelgeving en onduidelijkheid over waar het heen gaat. Onze boeren willen hun bedrijf bouwen op vaste grond en vooruit kunnen kijken, en dat begrijp ik maar al te goed. Gezien de problematiek in het afgelopen jaar vanuit het stikstofdossier en de ontstane situatie met de uitbraak van het COVID-19-virus zijn er opnieuw uitdagingen. Met deze brief wil ik vooruitkijken en een startpunt geven om samen te gaan bouwen aan een nieuw mestbeleid. Op basis van de contouren die ik in deze brief beschrijf wil ik – binnen het kader van de LNV-visie⁶ – een toekomstbestendig mestbeleid neerzetten waarmee we verder op weg gaan naar emissiearme en kringlooplandbouw, een verdere verbetering van de waterkwaliteit en reductie van broeikasgas- en stikstofemissies. In deze brief ga ik ook in op hoe ik in de verdere uitwerking van de contouren invulling geef aan het advies van het Adviescollege Remkes.

Ik streef naar een vereenvoudiging van het stelsel van wet- en regelgeving rond het mestbeleid. Daarnaast vind ik het van belang dat het toekomstige mestbeleid recht doet aan de verscheidenheid aan bedrijven, bijdraagt aan de innovatiekracht die de agrarische sector kenmerkt en zorgt voor het behouden van of toewerken naar een goede waterkwaliteit en een gezonde bodem. Dat zijn grote ambities, waarvoor nog veel werk verzet moet worden. In deze brief schets ik de contouren, waarbij buiten kijf staat dat een verdere uitwerking noodzakelijk is. Omdat ik er groot belang aan hecht om stakeholders te betrekken bij deze verdere uitwerking, is deze brief ook een uitnodiging aan boeren en andere stakeholders om mee te denken over het omzetten van de contouren in een aansprekend toekomstbeeld en concreet beleid.

¹ Letter U heeft alleen betrekking op 33 037.

² Kamerstuk 33037, nr. 250.

³ Kamerstuk 35233 T02830.

⁴ Motie Lodders, Geurts (Kamerstuk 33037, nr. 263).

⁵ Planbureau voor de Leefomgeving (o.a. Quickscan van denkrichtingen voor herbezinning op het mestbeleid (maart 2020) en Evaluatie van de Meststoffenwet 2016), de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (Analyse mestbeleid in andere EU-landen (juli 2019) en Naar een effectief mest en ammoniakbeleid (2016)) en Wageningen Economic Research (rapport kunstmest (wordt nog gepubliceerd)).

⁶ Kamerstuk 35000 XIV, nr. 5.

Waar staan we nu

Het mestbeleid is in de jaren '80 ontstaan in reactie op in elkaar grijpende agrarische ontwikkelingen, wetenschappelijke inzichten en maatschappelijke wensen. De intensivering van de landbouw en de kennis over en bewustwording van waterkwaliteit en natuur hebben geleid tot regels voor de hoeveelheid mest die op het land mocht worden gebracht. Dit heeft gezorgd voor een forse verbetering van de waterkwaliteit, wat onder andere ten goede is gekomen aan natuur in en op het water. In de afgelopen decennia zijn de normen voor het gebruik van mest stapsgewijs aangescherpt en zijn grenzen aan de productie en daarmee de aantallen dieren gesteld voor de grootste sectoren (melkvee-, varkens- en pluimveehouderij) om de totale hoeveelheid mest te beperken. Telers hebben zich aangepast aan de gebruiksnormen en de veehouderij heeft de mestproductie en het mestoverschot fors verminderd. Deze inspanningen van de landbouwsector verdienen erkenning.

Echter, we moeten ook vaststellen dat in 2020 nog steeds sprake is van een mestoverschot. Dat wil zeggen dat de Nederlandse mestproductie qua hoeveelheid nutriënten groter is dan wat op landbouwgronden in Nederland kan worden aangewend. De afzet van mest is door het mestoverschot kostbaar en daardoor fraudegevoelig. Mede hierdoor zijn de waterkwaliteitsdoelen van de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water nog niet volledig gerealiseerd. Hoewel de grondwaterkwaliteit in Nederland de afgelopen 25 jaar aanzienlijk is verbeterd, is op droge, uitspoelinggevoelige zand- en lössgronden de norm van 50 mg/l nitraat in water dat uitspoelt uit de wortelzone vaak nog niet gehaald. De waterkwaliteitsverbetering is daar de laatste jaren gestagneerd. De waterkwaliteitsproblemen in gebieden met droge zand- en lössgronden hangen samen met natuurlijke factoren, zoals de bodemkenmerken en diepe grondwaterstanden, maar ook met ontwikkelingen in de teelt van gewassen, zoals de toename van vollegrondsgroenteteelt en de afname van het areaal grasland. Ook voor oppervlaktewater zijn de doelen voor stikstof en fosfor nog niet overal behaald.

Daarnaast worstelen boeren met generieke normen voor de berekening van mestproductie en de opbrengst van teelten, die niet altijd passen bij hun bedrijf. Dit alles vraagt om een aanpak waarbij we enerzijds recht doen aan de verschillende milieu-opgaven en anderzijds perspectief bieden aan de sector door een goed werkbaar mestbeleid, waarin boeren binnen gestelde kaders hun eigen keuzes kunnen maken en gestimuleerd worden tot innovatie.

Contouren voor het mestbeleid

In de gesprekken die ik gevoerd heb met ondernemers en maatschappelijke organisaties in het kader van de herbezinning op het mestbeleid heb ik veel ideeën en suggesties gekregen. Met deze contouren wil ik hier invulling aan geven. Ik, en met mij velen, willen naar een meer grondgebonden landbouw waarin nutriëntenkringlopen worden gesloten, en een landbouw waarbij emissies worden beperkt tot een minimum en de bodemkwaliteit wordt verbeterd. Daar kunnen mestverwerkingsproducten aan bijdragen, waarbij deze ook meer waarde krijgen. Om hier te komen wil ik onderstaande contouren met betrokkenheid van boeren en andere stakeholders uitwerken tot een robuust stelsel. Het komen tot een robuust mestbeleid zal ingrijpende keuzes vergen. Daarbij komt dan al gauw de vraag om uitzonderingen, die de coherentie en eenvoud echter kunnen verminderen. Dit zal bij het uitwerken van de contouren een belangrijk aandachtspunt zijn. Ook zal daarbij steeds nagegaan moeten worden of de uitwerking past binnen de juridische randvoorwaarden van onder meer het vrij verkeer, het mededingingsrecht, staatssteun en het eigendomsrecht.

In de gesprekken in het kader van de herbezinning ben ik vaak aangesproken door ondernemers die zich vanuit hun bedrijfstype niet altijd herkennen in het huidige mestbeleid. Er zijn bedrijven die vanuit een extensieve bedrijfsvoering of juist een zeer intensieve bedrijfsvoering pleiten voor een simpel mestbeleid met eenvoudige normen en beperkte administratieve verplichtingen. Andere bedrijven willen zich juist graag onderscheiden en beloond worden voor het bedrijfsmanagement dat ze voeren. De kern van mijn inzet voor het toekomstige mestbeleid is dat ik boeren keuzes geef. Voor bedrijven die er voor kiezen om op een relatief extensieve manier dieren te houden, waarmee ze de milieurisico's beperken, moet het mestbeleid zo eenvoudig mogelijk zijn. Een intensievere bedrijfsvoering is ook mogelijk, maar daarbij zijn dan wel aanvullende eisen op zijn plaats om milieurisico's te beperken.

Productie, toepassing en verwerking van mest

Vanuit de LNV-visie zie ik twee richtingen in het mestbeleid. Enerzijds betreft dit de grondgebonden veehouderij waarbij mest wordt toegediend op gronden waarop in het bijzonder

het voer voor dieren wordt geproduceerd. Anderzijds betreft dit de intensieve sectoren welke hun dieren vaak voeden met restproducten en producten die niet geschikt zijn voor humane consumptie en waarvan de mest gebruikt wordt om hoogwaardige meststoffen te produceren. Hiermee kunnen akkers op een zodanige manier worden bemest dat aan de bemestingsbehoefte van gewas en bodem wordt voldaan. Ik zie voor de toekomst dan ook een verdere ontwikkeling in deze twee richtingen voor me: óf grondgebonden veehouderijbedrijven waarbij alle geproduceerde mest op het eigen bedrijf of op de grond van een collega in een (regionaal) samenwerkingsverband kan worden aangewend, óf niet-grondgebonden veehouderijbedrijven waarbij alle geproduceerde mest wordt afgevoerd en verwerkt. Dit onderscheid maakt het niet alleen mogelijk om naar een situatie toe te gaan met transparantere meststromen, waardoor mestafvoer van overschotbedrijven beter geborgd wordt, ook draagt deze stap er sterk aan bij om mestverwerking door de intensieve sectoren te professionaliseren en de melkveehouderij grondgebonden te laten worden.

De facto komt dit beeld er op neer dat ik in de toekomst een volledig grondgebonden melkveehouderij en rundvleesveehouderij voor me zie. Grondgebondenheid is als streven niet nieuw. Grondgebonden bedrijven kenmerken zich door het produceren van ruwvoer op eigen grond of in de omgeving waarmee zij hun dieren voeden. De daarmee geproduceerde mest wordt idealiter weer geplaatst op de gronden waar dit voer is geproduceerd om daarmee de voer-mestkringloop te sluiten.

Met dit als basis kan grondgebondenheid als einddoel verder worden ingevuld. Hierbij kan worden gedacht aan het in overeenstemming brengen van de mestproductie met de mestplaatsingsruimte, maar ook aan bijvoorbeeld een maximaal aantal dieren en/of een maximale melkproductie per hectare. Eenvoud en eenduidigheid van het stelsel is daarbij voor mij een belangrijk uitgangspunt. Ook kunnen verschillende gradaties van grondgebondenheid worden onderscheiden, van zeer extensief tot een intensievere bedrijfsvoering waarbij op basis van derogatie en mogelijk bedrijfsspecifieke verantwoording alle mest op eigen grond, of op grond in een regionaal samenwerkingsverband, kan worden geplaatst.

Ook is het belangrijk grondgebondenheid te zien in de context van het gehele mest- en landbouwbeleid, zoals bijvoorbeeld het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, de gebruiksnormen en stelsels van productierechten.

Dit maakt het voor ondernemers mogelijk om zelf de afweging te maken hoe zij passend bij hun bedrijfsvisie het beste invulling geven aan de stip op de horizon van een grondgebonden melkveehouderij. Voor extensieve bedrijven is de mestregelgeving en bijbehorende administratieve last op dit moment al beperkter en is het vooral van belang dat de lasten niet toenemen. Minder extensieve bedrijven zullen naast de mest op eigen grond de mest op basis van een duurzame samenwerking afzetten in de regio. Daarnaast kan bedrijfsspecifieke verantwoording mede op basis van de in de sector aanwezige innovaties mogelijk een rol spelen binnen grondgebondenheid. Bedrijfsspecifieke verantwoording vergt samenwerking met de sector om tot een werkwijze te komen die betrouwbaar en controleerbaar is. Zo'n sluitende werkwijze is er nu nog niet. Een belangrijke factor is verder de beschikbaarheid van geschikte landbouwgrond. Hoewel het grootste deel van het landoppervlak van Nederland in gebruik is voor de landbouw liggen er ook ruimteclaims vanuit steden, industrie, infrastructuur en natuur. Het zoeken naar slimme functiecombinaties blijft onverminderd van belang, van natuur-inclusieve landbouw naar ruimte voor extensieve landbouw op areaal van terreinbeheerders.

Ik wil me er voor inzetten met de sector, optimaal gebruik makende van de nieuwste technieken en innovatie, deze wens uit te werken om zo te zorgen dat bemesting in evenwicht is met de bedrijfseigen eigenschappen, zoals nutriëntengehaltes in geproduceerde mest, de situatie in de bodem en de opgenomen nutriënten door gewassen, waardoor wordt toegewerkt naar een nog scherper toegesneden evenwichtsbemesting.⁷ Daarbij zal de hoeveelheid stikstof uit dierlijke mest die op grond van de Nitraatrichtlijn en eventueel de derogatie is toegestaan, leidend zijn. De inzet op bemesting in evenwicht met de bedrijfseigen eigenschappen is een belangrijk onderdeel van een integrale verduurzaming van de veehouderij waarbij de reductie van emissies wordt nagestreefd en boeren een wezenlijke bijdrage leveren aan de omgeving.

De intensieve veehouderij (met name varkens, pluimvee en vleeskalveren) zal, omdat deze bedrijven over het algemeen niet over voldoende eigen grond beschikken voor het kunnen uitrijden van de geproduceerde mest, naar verwachting voor het overgrote deel er voor kiezen alle mest te verwerken. Het is voor deze sectoren wel mogelijk om te kiezen voor grondgebondenheid. Voor de

⁷ Motie Lodders (Kamerstuk 35000-XIV, nr. 82).

melkveehouderij, die al voor een groot deel grondgebonden of bijna-grondgebonden is, vind ik het onwenselijk als een situatie zou ontstaan waarin melkveehouders alle mest zouden laten verwerken. Eerder is de stap gezet om alleen grondgebonden groei van de melkveehouderij mogelijk te maken. Ik wil hierin verder gaan door ook bestaande situaties van melkveehouders die in verhouding met het aantal koeien dat zij houden over weinig land beschikken, stimuleren om hun bedrijf grondgebonden te maken.

Deze toekomst waarin sprake is van 100% verwerking van alle geproduceerde mest van niet-grondgebonden bedrijven zal investeringen en veranderingen in bedrijfsmanagement vergen. Qua management betekent dit dat deze bedrijven niet meer hun eigen onbewerkte mest op eigen grond plaatsen. Zij zullen voor het bemesten van eigen grond gebruik maken van mest uit een samenwerkingsovereenkomst met een (mede daardoor) grondgebonden ondernemer, of bewerkte mest aanvoeren. Hoewel het op het eerste gezicht misschien vreemd aandoet vanuit het principe van kringlooplandbouw dat bedrijven hun eigen mest niet meer op eigen land aanwenden, draagt deze werkwijze naar verwachting bij aan een vereenvoudiging in meststromen. Intensieve bedrijven zullen alles afvoeren, bij voorkeur naar dezelfde mestverwerker. Daarbij kan het bijdragen aan het toewerken naar meer hoogwaardige bemestingsproducten waarmee de bemesting beter kan worden afgestemd op de behoeftes van de bodem. Dit kan bijdragen aan een eenvoudiger borging van de mestafvoer, waarbij administratieve lasten verminderd kunnen worden. Ik wil samen met partijen verkennen hoe de afvoer van mest vanuit intensieve veehouderijbedrijven op een zo eenvoudig mogelijke manier kan worden ingericht om toe te gaan naar 100% verwerking van alle geproduceerde mest, waardoor ook wegen en bemonsteringskosten voorkomen kunnen gaan worden. Deze toename van mestverwerking, in combinatie met stalaanpassingen waarmee mest snel uit stallen wordt gehaald en in dunne en dikke fractie wordt gescheiden, moet leiden tot een grotere beschikbaarheid en daarmee toepassing van mest(stoffen) van hogere kwaliteit. Daarbij heeft dit als additioneel voordeel dat stikstof- en broeikasgasemissies afnemen en de dierlijke mest meer waarde krijgt als verwerkt mestproduct en groene energie.

Hoogwaardige mestverwerking kan eraan bijdragen dat nutriënten zo efficiënt mogelijk worden benut, in Nederland en ook daarbuiten. Een belangrijke voorwaarde hiervoor is dat hoogwaardige producten van verwerkte dierlijke mest voor stikstofbemesting toegestaan gaan worden als alternatief voor kunstmest. Nederland zet hier al lange tijd op in, maar de voortgang bij de Europese Commissie is traag. Ik stel daarom een actieplan op om dit zo snel mogelijk in Brussel voor elkaar te krijgen en zal hierbij ook samen optrekken met gelijkgestemde lidstaten. Mijn inzet is dat hier zo snel mogelijk duidelijkheid over komt van de Europese Commissie.

Verdere professionalisering van de mestverwerkingsketen is nodig om alle mest van niet-grondgebonden bedrijven op een goede manier te kunnen verwerken. Deze professionalisering sluit aan bij de voorgestelde vereenvoudiging in meststromen. De huidige mestmarkt is een markt met veel aanbieders, die individueel op zoek zijn naar de laagste kosten. Innovatie is in de huidige markt afhankelijk van individuele verwerkende partijen, die te maken hebben met aanzienlijke financiële risico's door onzekerheid over de aanvoer en afzet van mest, waardoor financiering van dergelijke initiatieven vaak moeilijk van de grond komt. Vanuit de sector, zoals de coalitie Vitale Varkenshouderij en de pluimveesector, wordt gezocht naar collectieve oplossingen om de regie op de mestmarkt te vergroten. Ik wil met de sector en andere stakeholders op zoek gaan naar instrumenten om te komen tot verdere professionalisering van de mestketen op het gebied van innovatie, kwaliteit en verantwoording. Collectieve oplossingen binnen de sector kunnen daaraan mogelijk een bijdrage leveren, maar ik sluit niet uit dat publieke sturing op, of inmenging in, de afvoer en verwerking van mest noodzakelijk is.

Verbeteren waterkwaliteit

Zoals ik in het begin van deze brief aangaf zijn er grote stappen gezet in de verbetering van waterkwaliteit, waarbij de inspanningen die zijn geleverd door de landbouwsector een grote rol hebben gespeeld. Dat verdient waardering. In delen van het land is de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater, daar wat het de invloed vanuit de landbouw betreft, op orde. In andere delen van het land zijn echter nog stappen te zetten. Droogte en klimaatverandering maken het halen van de doelen vaak niet makkelijker. Een gebiedsgerichte aanpak is nodig op plaatsen waar de waterkwaliteitsdoelen nog niet worden bereikt, zodat het behalen van de waterkwaliteitsdoelen in het zicht blijft, zoals de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water voorschrijven. Als onderdeel van deze gebiedsgerichte aanpak zal worden onderzocht of het specifiek aanwijzen van kwetsbare gebieden in het kader van de Nitraatrichtlijn hieraan kan bijdragen.

De grootste uitdaging bij het behalen van de waterkwaliteitsdoelen ligt in de zand- en lössgronden. Intensieve vruchtwisseling met uitspoelinggevoelige, ondiep wortelende teelten, zoals consumptieaardappelen en prei, op droge uitspoelinggevoelige zand- en lössgronden leidt tot te hoge nitraatconcentraties in het grondwater en te veel belasting van het oppervlaktewater.⁸ Onderzoek laat zien dat de norm van 50 mg/l nitraat door ongeveer 75% van de akkerbouwbedrijven in de zandregio wordt overschreden.⁹ De meest rechttoe-rechtaan ingreep voor dit probleem, die door sommige stakeholders naar voren is gebracht en ook in debatten in de Tweede Kamer naar voren is gekomen, is door beperkingen te stellen aan teelten of zelfs uitspoelinggevoelige gewassen op uitspoelinggevoelige gronden te verbieden. Zo'n maatregel is zeer ingrijpend voor de landbouwers in die gebieden. Tegelijkertijd kan dat geen excuus zijn om ons neer te leggen bij de achterblijvende waterkwaliteit in die gebieden.

Ik wil dan ook werken aan een pakket van maatregelen in het zevende actieprogramma Nitraatrichtlijn om een substantiële verbetering van de waterkwaliteit in deze gebieden te bereiken. Daarvoor zal ook de sector zijn verantwoordelijkheid moeten nemen. Dit begint bij meer bewustwording, met name over de effecten van bepaalde teelten op de waterkwaliteit, waarbij het besef ontstaat dat er rekening moet worden gehouden met mogelijke beperkingen die de natuurlijke omstandigheden van het lokale bodem- en watersysteem met zich meebrengen om de gewenste waterkwaliteit te bereiken. Daar waar deze beperkingen dusdanig zijn moeten ook de consequenties hiervan worden ingezien en daarbij behorende verantwoordelijkheid worden genomen. Niet meer alles kan zoals nu. Het is goed om te zien dat de georganiseerde land- en tuinbouw en regionale overheden met programma's als 'Bodem UP' en 'meetprojecten met boeren en burgers', onder andere in het kader van het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer, al investeren in kennisontwikkeling en gedragsverandering. In aansluiting op deze initiatieven wil ik de bewustwording vergroten door te stimuleren dat telers met veel uitspoelinggevoelige teelten in deze gebieden gaan meten wat hun bemesting voor gevolgen heeft voor de waterkwaliteit. Daarnaast wil ik inzetten op het vergroten van kennis binnen de sector door het stimuleren van brede studiegroepen en integrale adviesgesprekken op basis van bemestings- en teeltplannen.

Bewustwording alleen is niet voldoende om de opgave voor verbetering van de waterkwaliteit die er in deze gebieden nog ligt te realiseren. We zullen ook moeten kijken naar ingrijpendere maatregelen, zoals spelregels voor de teelt van uitspoelinggevoelige gewassen. Hierbij kan worden gedacht aan het stimuleren van opname van niet-uitspoelinggevoelige gewassen (zoals gras en granen) in vruchtwisselingsschema's, het stellen van beperkingen aan bouwplannen, gebruiksnormen en/of gebruiksvorschriften. Ook innovaties kunnen hierbij een belangrijke rol spelen. Zo kan het verder ontwikkelen van teelt boven/los van de grond, denk aan het telen van (uitspoelinggevoelige) gewassen in bakken, ervoor zorgen dat meststoffen niet direct in oppervlakte- en grondwater terechtkomen. Dit zijn mogelijke instrumenten waarover ik in gesprek wil met boeren en stakeholders in de regio. Daarbij realiseer ik mij dat dergelijke ingrijpende maatregelen niet van vandaag op morgen ingevoerd kunnen worden en dat er tijd nodig is om de landbouwpraktijk hierop aan te passen.

Uiteraard heeft het de grote voorkeur om in gezamenlijkheid en goede samenwerking tussen alle betrokken partijen te komen tot de noodzakelijke waterkwaliteitsverbetering. In gebieden waar de waterkwaliteit achterblijft, ben ik voornemens in gezamenlijkheid met provincies, waterschappen, terreinbeheerders en sector, vrijwillige, doch niet vrijblijvende, gebiedsprocessen op te starten om bovenstaande stappen te gaan zetten, waarbij ruimte is voor maatwerk. Parallel hieraan zal ik als aanvulling op de reguliere metingen van het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid, specifiek de waterkwaliteit in vollegrondsgroenteteelt laten monitoren. Op basis van deze monitoringsresultaten kunnen we zien of er voldoende vooruitgang is om de doelen van de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water te bereiken. Als er geen duidelijke verbetering zichtbaar is, zullen zoals hierboven aangegeven nadere maatregelen genomen moeten worden. Hiervoor tref ik dan ook al de nodige voorbereidingen, mede met het oog op het achtste actieprogramma Nitraatrichtlijn. Deze gebiedsgerichte aanpak vereist een goede samenwerking tussen Rijk en regio. Ik zal daarvoor in afstemming met de bewindslieden van Infrastructuur en Waterstaat bestuurlijk overleg met het georganiseerde landbouwbedrijfsleven, provincies, waterschappen en drinkwaterbedrijven aangaan.

⁸ Scouting Vollegrondsgroenten op zand (2007-2010), een verkennend onderzoek. RIVM-rapport 680717036/2014.

⁹ Zesde Actieprogramma Nitraatrichtlijn, figuur 7.

Naast bovenstaande gebiedsgerichte aanpak voor gebieden waar de waterkwaliteit achterblijft wil ik kijken hoe maatwerk, waar de waterkwaliteit dit toelaat, mogelijk is. Met innovatie zoals precisiebemesting is het mogelijk om bemestingsmogelijkheden beter te laten aansluiten bij het duurzaam beheren van de bodem en de behoefte van gewassen. Daarbij is een goede borging van de gebruikte meststoffen van belang. Ook wil ik verkennen hoe het gebruik van niet-dierlijke organische meststoffen die bij kunnen dragen aan het verbeteren van de bodemkwaliteit vereenvoudigd kan worden.

Toekomstgerichte aanpak

Innovatie

Door het innovatieve karakter van onze land- en tuinbouwsector en technieksector zullen ook dit decennium nog vele innovatieve ontwikkelingen volgen in het landbouwdomein. Mogelijk ook ontwikkelingen die nu nog niet zijn voorzien. Op dit moment zijn de ontwikkelingen nog niet ver genoeg qua kwaliteit, toepasbaarheid en kosten om op basis van bijvoorbeeld sensoren bedrijfsspecifiek af te rekenen. Dat betekent niet dat, doordat we nu starten met het uitwerken van een nieuw mestbeleid, dergelijke innovaties daarin geen rol meer kunnen spelen. In tegendeel. In de toekomst zal gekeken blijven worden hoe dergelijke innovaties een plek kunnen krijgen in het mestbeleid. Indien een innovatie veelbelovend lijkt is het van belang dat deze de ruimte krijgt om verder ontwikkeld te worden, dat deze snel kan worden toegepast en niet onnodig wordt gehinderd door lange procedures.

Verdere vereenvoudiging

Bij het omzetten van de contouren in regelgeving zal ik ook bezien of vereenvoudigingen mogelijk zijn in bestaande regelgeving, onder andere ten aanzien van gebruiksvoorschriften. Hierover wil ik bij de verdere uitwerking in gesprek met stakeholders. Daarbij moet wel de winstwaarschuwing gegeven worden dat vereenvoudiging van de regelgeving alleen mogelijk is voor zover zeker gesteld kan worden dat dit geen verslechtering van de waterkwaliteit tot gevolg heeft.

Integraliteit

Bij de bovenstaande contouren is het van belang dat de integraliteit voorop blijft staan. Wat we doen moet waar mogelijk bijdragen aan meerdere doelen. Zo heb ik ter uitvoering van de motie De Groot¹⁰, waarmee de Tweede Kamer mij heeft verzocht te werken aan een toekomstig weidevogelbestendig mestbeleid, de Commissie Deskundigen Meststoffenwet gevraagd advies uit te brengen op basis van beschikbare literatuur. Met dit onderzoek verwacht ik meer inzicht te krijgen in de relatie tussen het uitrijden van mest en de effecten voor de biodiversiteit. Dit onderzoek wordt vervolgd door een sessie met ervaringsdeskundigen, onder andere boeren en vertegenwoordigers van natuurbeschermingsorganisaties, om te bekijken of verder (praktijk)onderzoek nodig is. Met deze brief wordt eveneens invulling gegeven aan de toezegging aan het lid Bisschop ten aanzien van een oplossingsrichting voor verschillende samenhangende vraagstukken waaronder stikstof en mest gedaan bij het Algemeen overleg Klimaat op 6 februari jl.

Quickscan PBL denkrichtingen herbezinning mestbeleid

Het Planbureau voor de leefomgeving (PBL) heeft op mijn verzoek een quickscan uitgevoerd naar de denkrichtingen waarover ik u eerder heb geïnformeerd (zie bijlage).¹¹ Het PBL geeft over de vijf denkrichtingen aan op welke manier deze wel of niet bijdragen aan het bereiken van de gestelde doelen. De analyse van het PBL laat zien dat het bereiken van doelen en de gevolgen voor ondernemers afhankelijk is van de manier waarop een denkrichting wordt ingevuld, en dat het niet verstandig is om uit te gaan van één denkrichting. Zo heeft een simpel, generiek stelsel – de denkrichting ‘eenvoudig’ – volgens het PBL negatieve inkomenseffecten voor boeren en is de denkrichting ‘doel als norm’ nog niet uitvoerbaar omdat adequate metingen en handhaving nog niet mogelijk zijn. De bovenstaande contouren zijn daarom een combinatie van de aan het PBL voorgelegde denkrichtingen, waarbij we voor de verdere uitwerking gebruik kunnen maken van de analyse van het PBL. Onder andere moeten we bij de uitwerking ervoor waken dat, zoals het PBL terecht stelt, de sterke kanten van de denkrichtingen elkaar niet opheffen. Zo kan bijvoorbeeld een bedrijfsspecifieke benadering de voordelen van een eenvoudiger stelsel doen verdampen.

Relatie met structurele aanpak stikstofproblematiek

¹⁰ Kamerstuk 26407, nr. 121.

¹¹ Kamerstuk 33037, nr. 360; ter inzage gelegd bij de Directie Inhoud.

Op 8 juni jl. heeft het Adviescollege Remkes haar eindadvies "Niet alles kan overal" gepresenteerd. In het advies wordt onder andere ingegaan op hoe een herziening van de mestwetgeving kan bijdragen aan het realiseren van de geadviseerde doelen. Op diverse onderdelen sluit het advies aan bij de door mij geschetste contouren. Zo zal er door de in deze contouren voorgestelde afvoer van alle mest vanuit niet-grondgebonden bedrijven naar de mestverwerking een opwaardering naar hoogwaardigere meststoffen plaatsvinden die bijdraagt aan de door het Adviescollege Remkes beschreven uitfasering van drijfmest, het beter benutten van dierlijke mest in plaats van kunstmest en aan het terugdringen van stikstofemissies. Dit geldt ook voor de inzet op grondgebondenheid en het terugdringen van emissies naar het milieu in gebieden waar nog een opgave ligt. In het vervolgtraject voor de verdere concretisering van de contouren worden de voorstellen uit het advies meegenomen.

Daarnaast benoemt de Commissie Remkes de Afrekenbare Stoffen Balans als instrument om te sturen op ammoniakemissie. In mijn brief over de structurele aanpak stikstof van 24 april jl.¹² heb ik aangegeven te willen verkennen in hoeverre in- en outputsturing bij kan dragen aan het oplossen van de stikstofproblematiek. Hierbij wil ik me, gezien de mogelijkheden en beperkingen van zo een systematiek, in eerste instantie richten op extensieve grondgebonden bedrijven en zo ook uitwerking geven aan de motie Geurts c.s.¹³. Ik zie deze analyse als een eerste stap waarbij van belang is te kijken of en zo ja hoe een dergelijk instrument robuust kan worden vormgegeven en kan bijdragen aan een reductie van ammoniakemissies.

Ook de andere sporen uit de structurele aanpak stikstof, zoals het maken van afspraken met de landbouwsector over veevoer, beweiden en bemesten voor 2021 en verder, gaan onverminderd door. Daarbij is het vanzelfsprekend de bedoeling zodanige afspraken te maken dat deze goed passen binnen de contouren die ik in voorliggende brief heb geschetst. Verder zal ik bij de uitwerking van de contouren de bijdrage aan het verminderen van stikstofemissie en -depositie nadrukkelijk betrekken, zodat daarmee ook een verdere bijdrage aan de structurele aanpak van de stikstofproblematiek geleverd kan worden.

Vervolg

Het proces van de herbezinning op het mestbeleid zijn we gestart met gesprekken in het land met iedereen die mee wilde denken. Daarna is er een periode voor reflectie geweest en is ook veel aandacht uitgegaan naar de stikstofproblematiek. Nu wil ik met de sector en andere belanghebbenden, in de constructieve en open sfeer waarin ook de dialoofase heeft plaatsgevonden, gezamenlijk tot een uitgewerkt toekomstbeeld en concrete invulling te komen.

Hiervoor wil ik een proces inrichten waarmee ik met belangenorganisaties de inhoudelijke uitwerking verder voort zal zetten en hierbij ook nadrukkelijk het contact met andere stakeholders, medeoverheden, en deelnemers aan het voortraject, zoals in het boerenpanel, zal blijven gebruiken om ideeën te toetsen. Mede op basis van deze contouren wordt het zevende Actieprogramma Nitraatrichtlijn in samenhang met de derde generatie Stroomgebiedsbeheerplannen ontwikkeld om beide tijdig vast te stellen.

Met deze contouren wordt een robuuste landbouw nagestreefd die structureel binnen de milieugrenzen (fosfaat, stikstof, klimaat, biodiversiteit) opereert en daardoor weer toekomstperspectief heeft. Op deze manier wordt de systematiek doorbroken waarin overschrijdingen van milieugrenzen worden tegengaan met opeenstapelende technische en juridische instrumenten. Ook ontstaat er op die manier weer ruimte voor het vakmanschap van de boer.

De contouren voor het mestbeleid gaan verder dan deze kabinetsperiode of het komende actieprogramma Nitraatrichtlijn. Om tot de gewenste grondgebondenheid en mestverwerking te komen is op zijn minst dit decennium nodig. Ook zal over de concrete invulling van de contouren overleg nodig zijn met de Europese Commissie. Juist omdat er nog zoveel werk te doen is wil ik vandaag het fundament leggen waarmee de waterkwaliteit vooruit gaat, we toegaan naar het sluiten van kringlopen en een eenvoudiger regulering van de mestmarkt.

¹² Kamerstuk 32813, nr. 496

¹³ Kamerstuk 35334, nr. 97

Carola Schouten
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit