

Vergaderjaar 2017–2018

33 037

Mestbeleid

Nr. 248

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 december 2017

Tijdens het AO van 16 november jl. (Kamerstuk 33 037, nr. 233) en het VAO van 6 december jl. over het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn (Handelingen II 2017/18, nr. 31, VAO Zesde Actieprogramma Nitraatrichtlijn) heb ik toegezegd om uw Kamer over diverse onderwerpen rond het mestbeleid nadere informatie te sturen. In deze brief ontvangt uw Kamer deze informatie. Daarbij maak ik van de gelegenheid gebruik om ook op een aantal andere onderwerpen rond het mestbeleid de laatste stand van zaken te melden.

Start pilot KringloopWijzer en fosfaatrechten

Tijdens het AO van 16 november jl. over het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn heb ik toegezegd dat er in 2018 een beperkte pilot met KringloopWijzer en fosfaatrechten zal starten. Er is ruimte voor deze pilot doordat het op fosfaat gerichte voerspoor door de mengvoersector, waarmee dit jaar in het kader van het fosfaatreductieplan goede resultaten zijn bereikt, in 2018 wordt voortgezet. Momenteel wordt deze pilot samen met de sector opgezet en uitgewerkt.

De inzet is dat aan deze pilot en de pilot met bedrijfsspecifieke fosfaatbemesting op basis van KringloopWijzer (BEP) gezamenlijk maximaal 700 ondernemers kunnen deelnemen. Dit wordt ook onderdeel van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn. De pilot zal zo snel mogelijk in 2018 starten.

Afschrijfbaarheid fosfaatrechten

Tijdens het AO van 16 november jl. heb ik uw Kamer ook toegezegd terug te komen op de afschrijfbaarheid van de fosfaatrechten. Met deze brief wil ik u hierover en over de afschrijfbaarheid van de varkens- en pluimvee-rechten informeren. Ik zie het uitgeven van varkens-, pluimvee- en fosfaatrechten als een tijdelijk middel om het uiteindelijke doel, een

duurzame balans tussen de productie van dierlijke mest en de beschikbare afzetruimte (zowel binnen als buiten de Nederlandse landbouw), zo spoedig mogelijk te bereiken. Het duurt zomaar 10 jaar voordat we daar komen. Met inachtneming van het voorgaande, is mijn stellige verwachting dat 1 januari 2028 is aan te merken als einddatum van deze rechten. Dit betekent dat fosfaatrechten, varkens- en pluimveerechten fiscaal afschrijfbaar zijn.

Nieuwe derogatie

In mijn brief van 10 november jl. (Kamerstuk 33 037, nr. 228) heb ik uw Kamer geïnformeerd over de nog te doorlopen stappen om te komen tot een nieuwe derogatie van de Nitraatrichtlijn. In deze brief heb ik ook aangegeven te verwachten uw Kamer begin december te kunnen informeren over mijn inhoudelijke inzet voor de invulling van de nieuwe derogatie.

Voorop staat dat ik de nieuwe derogatie van de Nitraatrichtlijn zo snel mogelijk in 2018 wil verkrijgen, zodat boeren weten waar ze aan toe zijn. Zoals eerder aangegeven is het streven om de nieuwe derogatie rond april te verkrijgen. Daaraan voorafgaand moeten dan de interne besluitvormingsprocedures binnen de Europese Commissie worden doorlopen. Deze nemen circa twee maanden in beslag. Dat betekent dat alleen de maand januari beschikbaar is voor inhoudelijke bespreking met de Europese Commissie over de invulling en voorwaarden van de derogatie. Het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn, dat voor de jaarwisseling bij de Europese Commissie moet worden ingediend, is hiervoor de basis.

Inhoudelijk is mijn uitgangspunt dat de invulling van de nieuwe derogatie minimaal gelijk zou moeten zijn aan de huidige derogatie: 250 of 230 kilogram stikstof uit graasdiermest per hectare per jaar op bedrijven met minimaal 80% grasland. De monitoring van de effecten van de huidige derogatie (zie Kamerstuk 33 037, nr. 220) laat zien dat de grondwaterkwaliteit onder derogatiebedrijven gemiddeld genomen beter is dan onder alle landbouwbedrijven gemiddeld en dat veruit de meeste derogatiebedrijven een nitraatuitspoeling in de wortelzone laten zien die lager is dan 50 milligram nitraat per liter. Deze invulling is naar mijn mening dus verantwoord.

Diverse belangenorganisaties hebben wensen geuit over de invulling van de nieuwe derogatie. De wensen die ik ontvangen heb, betreffen veelal een hogere derogatienorm voor grasland, een derogatie op perceelsniveau voor graspercelen, een derogatie voor percelen wintertarwe en sommige andere gewassen en de wens om in de derogatie, naast het gebruik van graasdiermest, ook het gebruik van de dunne fractie van gescheiden varkensmest die aan bepaalde minimale kwaliteitscriteria voldoet, toe te staan. Ik heb de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM) gevraagd om een advies uit te brengen over de te verwachten milieu en landbouwkundige effecten van deze wensen (zie bijlage)¹. Uit het advies van de CDM volgt dat vanuit milieuoogpunt een iets hogere grasderogatie, een beperkte derogatie voor wintertarwe en ook dunne fractie van gescheiden varkensmest in de derogatie te verantwoorden zijn. Ik zal deze wensen betrekken bij mijn gesprekken met de Europese Commissie over de invulling van de nieuwe derogatie. Waarbij ik in de afweging van de meest wenselijke invulling niet alleen de milieu en landbouwkundige effecten meeweeg, maar ook de gevolgen voor de uitvoerings- en handhavingslast van de overheid en de gevolgen voor de regeldruk voor landbouwers. Verder zal ik ervoor waken dat discussies

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

over inhoudelijk nieuwe elementen het proces om de derogatie te verkrijgen niet vertragen.

POR en de verschillen tussen de cijfers uit de landbouwtelling en het I&R

Tijdens het AO van 16 november jl. heb ik toegezegd nader in te zullen gaan op de berekening van de fosfaatproductieplafonds in relatie tot de POR (Ontheffingen productierechten varkens en pluimvee) en de verschillen tussen de cijfers uit de landbouwtelling en het I&R (Identificatie en Registratie van landbouwhuisdieren).

Het I&R en de landbouwtelling zijn twee verschillende systemen met verschillende doelen. Het doel van I&R is de «tracking en tracing» van dieren in het kader van onder andere voedselveiligheid, volks- en diergezondheid en dierenwelzijn. I&R geeft een actueel beeld van de verblijfplaatsen en dierverplaatsingen in Nederland. I&R bevat echter geen informatie over productiedoelen van bedrijven. De landbouwtelling is een jaarlijks terugkomende inwinning van informatie, breder dan alleen de basisinformatie voor de doelstellingen van I&R. Zo wordt bijvoorbeeld voor het CBS aanvullende informatie ingewonnen betreffende de gebruiksdoelen.

Ten aanzien van de fosfaatproductieplafonds wordt Nederland afgerekend op basis van de cijfers van het CBS, die zijn gebaseerd op de gegevens uit de landbouwtelling. De gegevens uit het I&R spelen hier geen rol in en werpen derhalve geen ander licht op de afwegingen ten aanzien van de POR.

Excretieforfaits

Tijdens het AO van 16 november jl. heb ik ook toegezegd informatie te sturen over de manier waarop de excretieforfaits in de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet tot stand zijn gekomen en op welke informatie deze zijn gebaseerd. De forfeits worden gebaseerd op adviezen van de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM). Deze adviezen zijn openbaar beschikbaar op de website van de CDM.² De forfeits worden met enige regelmaat herzien. Dit gebeurt als daar een aanleiding toe is (bijvoorbeeld als er nieuwe informatie is ingebracht of als er nieuwe wetenschappelijke inzichten beschikbaar zijn) of omdat er een periodieke herziening wordt gedaan van een tabel. Periodieke herzieningen vinden gewoonlijk elke 3 tot 5 jaar plaats.

Tijdens het debat werd de zorg uitgesproken dat er mogelijk bedrijven zijn die sturen op een melkgift per koe van boven de 11.500 kilogram, omdat het forfait boven deze hoeveelheid niet meer wijzigt en er op deze manier meer gemolken kan worden per koe zonder dat daar extra fosfaatrechten voor nodig zijn. Ik heb toen aangegeven dat ik deze ontwikkeling zou monitoren en zo nodig zou ingrijpen door bijvoorbeeld de tabel met forfeits voor melkkoeien langer te maken. Ik heb op basis van gegevens van RVO.nl een nulmeting laten uitvoeren, zodat ik over een jaar kan evalueren of er inderdaad een zorgelijke trend in deze richting optreedt. Uit deze nulmeting blijkt dat er in 2015 en 2016 respectievelijk 64 en 54 bedrijven waren met een melkproductie boven de 11.500 kilogram. Dit is op het totaal aantal melkveebedrijven een zeer klein aantal. Direct ingrijpen is daarom niet nodig. Zoals toegezegd blijf ik deze situatie wel

² <https://www.wur.nl/nl/Onderzoek-Resultaten/Projecten/Commissie-van-Deskundigen-Meststoffenwet-CDM/Documenten/Stikstof-en-fosfaatexcreties.htm>

monitoren en kan ik zonodig ingrijpen door de tabel met forfaits aan te passen.

Bodemverbeteraars

In het VAO van 6 december jl. heb ik in reactie op motie met Kamerstuk 33 037, nr. 243 van de leden Lodders en Geurts toegezegd dat ik de Kamer de onderbouwing zou sturen van de grens van minimaal 20 kilogram bodemverbeterende meststoffen om gebruik te mogen maken van een fosfaatgebruiksnorm die vijf kilogram hoger is op akkerbouwpercelen met fosfaattoestand «hoog». Hierbij voldoe ik aan deze toezegging.

Uitgangspunt bij de fosfaatgebruiksnormen is dat landbouwers zelf bepalen welke meststoffen zij toepassen; de overheid schrijft alleen voor dat de totale fosfaatgift niet hoger is dan de geldende fosfaatgebruiksnorm. Als een landbouwer meent dat het nodig is om voor de kwaliteit van de bodem organischestofrijke meststoffen te gebruiken, dan kan de landbouwer kiezen voor het gebruik van dit soort meststoffen. Een landbouwer heeft ook andere mogelijkheden om de hoeveelheid organische stof in zijn bodem te vergroten. De meest effectieve is een bouwplan waarin veel planten- of oogstresten, ook met een hoog gehalte aan «effectieve organische stof» en groenbemesters of vanggewassen, voorkomen.

In dit licht moet de voorwaarde van het gebruik van minimaal 20 kilogram fosfaat in de vorm van organischestofrijke meststoffen gezien worden. In het kader van de mestregelgeving, gericht op de doelen van de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijnwater, wordt in de eerste plaats gekeken naar het effect van het toedienen van meststoffen. De hoogte van de gebruiksnormen voor stikstof en fosfaat is daarop afgestemd en binnen de bandbreedte van deze normen is er in het licht van deze doelen beperkte extra ruimte voor meststoffen met een hoog gehalte aan organische stof, omdat in alle organische meststoffen stikstof en fosfaat voorkomt. En hoe meer extra fosfaat er gegeven mag worden, des te hoger is het risico van extra uitspoeling van met name stikstof en des te langer het duurt tot het te hoge gehalte aan fosfaat in de bodem daalt naar het gewenste niveau van fosfaattoestand «neutraal». Het laatste is noodzakelijk om geleidelijk aan het risico op uitspoeling van fosfaat naar oppervlaktewater terug te dringen, want vooral op gronden met een fosfaattoestand «hoog» is er risico op deze uitspoeling.

Naarmate de fosfaatgebruiksnormen meer beperkend zijn, zoals in het ontwerp zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn het geval is op gronden met fosfaattoestand «hoog», is er minder speelruimte voor de landbouwer om meststoffen met een hoog gehalte aan organische stof aan te voeren. Omdat ik het belang van opbouw van organische stof in de bodem hoog acht, sta ik een beperkte verhoging van de fosfaatgebruiksnorm toe, op voorwaarde van gebruik van een substantiële hoeveelheid van deze meststoffen. Ik acht 20 kilogram fosfaat in de vorm van deze specifieke organischestofrijke meststoffen het minimum. Afhankelijk van welke organischestofrijke meststof gebruikt wordt, wordt volgens de kengetallen in de «Adviesbasis voor de bemesting van akkerbouwgewassen – Organische stof»³ dan per kilogram fosfaat ongeveer 25 tot 60 kilogram effectieve organische stof aangevoerd⁴. Uitgaande van een jaarlijkse gemiddelde afbraak van 2.000 kilogram organische stof per

³ <http://www.kennisakker.nl/node/4039>

⁴ Waarbij geldt dat van de fosfaat in compost 50% niet hoeft te worden meegerekend tot een maximum van 3,5 kg fosfaat per ton compost. Die regel is onder het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn ongewijzigd.

hectare per jaar levert toepassing van minimaal 20 kilogram fosfaat in de vorm van deze meststoffen dan een substantiële aanvoerpost van effectieve organische stof op. Een landbouwer heeft dan vervolgens de keuze om op bouwlandpercelen met fosfaattoestand «hoog» maximaal 25 kilogram fosfaat in de vorm van andere meststoffen toe te passen. Kortom, vanuit het doel van verhogen organische stof in de bodem kan ik het licht van de milieudoelen alleen een verruiming van de fosfaatgebruiksnorm voor percelen met fosfaattoestand «hoog» verantwoorden als die verruiming leidt tot een substantiële bijdrage aan het verhogen van het organische stofgehalte in de bodem. En dat vraagt naar mijn mening om minimaal 20 kilogram fosfaat uit organischestofrijke meststoffen.

Tot slot nog dit. Onder organischestofrijke meststoffen versta ik in dit verband meststoffen die veel «effectieve organische stof» bevatten, ook in verhouding tot de hoeveelheid stikstof en fosfaat in die meststoffen. In het gepubliceerde ontwerp van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn⁵ zijn in de beschrijving van maatregel «5.3.3 hogere fosfaatgebruiksnorm in fosfaatklasse «hoog» bij toepassing van meststoffen die het organische stofgehalte verbeteren», groen- en GFT-compost, champost en strorijke vaste dierlijke mest als voorbeelden genoemd van organischestofrijke meststoffen. De definitieve lijst zal met de inwerkingtreding worden vastgelegd in de meststoffenregelgeving. Dan zullen mogelijk ook andere meststoffen toegevoegd worden. Ik denk met name aan de dikke fractie na scheiding van runderdrijfmest. Eventuele schaarste aan beschikbare meststoffen die in het kader van genoemde maatregel uit het zesde actieprogramma meetellen, wordt daarmee minder.

Verlengen pilot mineralenconcentraat

In de komende wijziging van de uitvoeringsregeling Meststoffenwet per 1 januari 2018 zal de pilot mineralenconcentraat met twee jaar verlengd worden. De pilot is in 2009 gestart en er is inmiddels al flink wat onderzoek gedaan. Dit onderzoek kan nu goed gebruikt worden in het onderzoekstraject dat de Europese Commissie heeft aangekondigd in het kader van de ontwikkeling van zogenaamde einde-dierlijke-mest-criteria. De Nederlandse pilot wordt in dat kader voortgezet. De aankomende verlenging tot en met 31 december 2019 biedt de tien bedrijven die ook nu al deelnemen aan de pilot, de mogelijkheid om door te produceren in de periode dat de Commissie zich beraadt op dit dossier. Het voortzetten van de pilot wordt tevens opgenomen in het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn.

Mestverwerkingspercentages

Jaarlijks worden de percentages verplichte mestverwerking vastgesteld op basis van actuele gegevens over de nationale fosfaatproductie en de plaatsingsruimte van fosfaat binnen de Nederlandse landbouw. De Commissie van Deskundigen Meststoffenwet heeft voor de vaststelling van de percentages in 2018 een advies opgesteld, dat is gebaseerd op het protocol dat in 2014 is ontwikkeld. Sinds 2016 worden de eisen voor grondgebonden groei van de melkveehouderij in het advies meegenomen.

De percentages verplichte mestverwerking in 2018 stel ik vast op 52% voor regio Oost, 59% voor regio Zuid en 10% voor regio Overig. Deze

⁵ zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/10/13/ontwerp-6e-ap-nitraatrichtlijn-voor-publieksconsultatie>

percentages zijn gelijk aan de percentages zoals deze van kracht waren in 2017. Deze percentages zijn besproken met sectororganisaties, die hebben aangegeven hiermee te kunnen instemmen.

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