

Vergaderjaar 2020–2021

35 334

Problematiek rondom stikstof en PFAS

Nr. 159

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 juli 2021

Nederland heeft een stevige opgave om de neerslag van stikstof terug te dringen. Om deze stikstofproblematiek aan te pakken is het noodzakelijk om maatregelen te nemen gericht op natuurbehoud en -herstel en in te zetten op bronmaatregelen gericht op het verminderen van de uitstoot en neerslag van stikstof. Niet alleen om te voldoen aan de doelstellingen van de wet Stikstofreductie en Natuurbescherming, maar ook om binnen de stikstofopgave ruimte te realiseren voor economische en maatschappelijke activiteiten. Hiervoor is het nodig dat in de landbouw en ook in andere economische sectoren bronmaatregelen worden genomen. Met mijn brieven van 7 februari 2020, (Kamerstuk 35 334, nr. 44) en 24 april 2020 (Kamerstuk 35 334, nr. 82) heeft het kabinet aangegeven welke bronmaatregelen ingezet gaan worden en welke middelen het kabinet daarvoor beschikbaar heeft gesteld. Uw Kamer is op 16 juli geïnformeerd over de voortgang van het structurele pakket.

Voor de landbouwsector zijn de volgende bronmaatregelen voorzien: tweede verhoging subsidieregeling sanering varkenshouderijen, landelijke beëindigingsregeling, stalmaatregelen, omschakelprogramma (voorheen omschakelfonds), mestverwerking en de managementmaatregelen verlagen van het ruw eiwitgehalte in het veevoer, vergroten van het aantal uren weidegang en verdunde mestaanwending op zandgrond. Voor de landbouwmaatregelen heeft het kabinet in totaal ca. € 2 miljard beschikbaar gesteld, waarvan € 181 miljoen voor de managementmaatregelen en € 280 miljoen voor stalmaatregelen. Over de stand van zaken sanering varkenshouderijen heb ik uw Kamer op 30 juni jl. (Kamerstukken 28 973 en 35 334, nr. 244) geïnformeerd. Middels deze brief informeer ik uw Kamer over de stappen die zijn gezet met verschillende landbouwpartijen om invulling te geven aan de managementmaatregelen in de melkveehouderij.

Proces

In juni 2020 is er een regulier Bestuurlijke Overleg ingesteld tussen mijn ministerie en verschillende agropartijen. Uiteindelijk is samen met LTO, NAJK, Biohuis, BoerenNatuur en Netwerk GRONDig, Nevedi en Cumela invulling gegeven aan de drie managementmaatregelen. In technische werkgroepen zijn realistische sectordoelen en uitwerkingen voorbereid. Vervolgens zijn deze uitwerkingen van de maatregelen en de bijbehorende sectorendoelen doorgerekend door de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM)¹. Hierbij zijn de effecten van drie managementmaatregelen in beeld gebracht voor vermindering van de ammoniakemissie uit de melkveehouderij. Op basis van de doorrekening zijn afspraken gemaakt.

De uitwerking van de managementmaatregelen

De geformuleerde doelstellingen voor de drie maatregelen gelden op sectorniveau. Dit betekent dat individuele ondernemers de vrijheid hebben om te bepalen welke maatregelen en in welke mate het beste op hun bedrijf geïmplementeerd kunnen worden. Het is aan de melkveesector om met elkaar te zorgen dat de doelstellingen behaald worden.

De biologische melkveehouderij heeft middels haar landelijke vereniging «De natuurweide» (lid-vereniging van Biohuis) aangegeven betrokken te willen zijn in de uitwerkingen. De biologische melkveehouderij als geheel voldoet over het algemeen ruimschoots aan de te behalen (eind)doelstellingen van de afzonderlijke maatregelen². Vanwege de al lage emissie en het optimaal dienen te functioneren van de biologische systeemlandbouw zal de biologische landbouw via een eigen spoor haar bijdrage leveren aan het verder reduceren van ammoniak. In een praktijkpilot zal nagegaan worden hoe de biologische melkveehouderij vanuit een meer integrale systeembenadering bij kan dragen aan het verminderen van de stikstofproblematiek.

De drie managementmaatregelen worden hieronder verder toegelicht.

Maatregel optimalisatie melkveevoerrantsoen

In de melkveehouderij wordt over het algemeen meer eiwit gevoerd dan nodig is, wat mede samenhangt met de kwaliteit van het verstrekte eiwit. Het teveel aan eiwit wordt niet opgenomen door het dier, maar in de vorm van ammoniakaal stikstof met de urine afgevoerd en omgevormd tot ammoniak. Via aanpassingen in het veevoer kan een vermindering van stikstofuitstoot worden gerealiseerd. De afspraak is om op sectorniveau het ruw-eiwitgehalte in het melkveevoerrantsoen in de komende jaren stapsgewijs te verlagen tot maximaal 160 gr RE/kg ds in 2025. Deze verlaging lijkt goed haalbaar zonder nadelige gevolgen voor de gezondheid en/of welzijn van de dieren of voor de productie.

In mijn brief van 18 mei 2021 (Kamerstuk 35 334, nr. 142) heb ik uw Kamer geïnformeerd over de dreigende overschrijding van het sectorale stikstofplafond door de Nederlandse melkveehouderij in 2020. Uit de definitieve cijfers, zoals bekend gemaakt door het Centraal Bureau voor de

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Plomp, M., & Migchels, G. (2021). *Quick scan stikstofproblematiek en biologische veehouderij: Mogelijke bijdrage van de biologische sector aan oplossingsrichtingen voor ammoniakproblematiek*. (Rapport / Wageningen Livestock Research; No. 1306). Wageningen Livestock Research. <https://doi.org/10.18174/545038>

Statistiek (CBS)³, blijkt dat de melkveehouderij in 2020 het sectorale stikstofplafond in absolute zin bezien inderdaad overschreden heeft. Met de Europese Commissie is echter afgesproken dat voor de verantwoording van het Nederlandse mestbeleid rekening mag worden gehouden met de natuurlijke variatie aan stikstof (en fosfaat) in het gras en maïs in de afgelopen vijf jaar, waarbij de hoogste en laagste gehalten buiten beschouwing worden gelaten. Wanneer deze zogenoemde ruwvoercorrectie wordt toegepast, dan is de stikstofuitscheiding vanuit de melkveesector in 2020 precies gelijk aan het sectorale stikstofplafond. De cijfers van het CBS laten zien dat er nauwelijks sprake is van een «veilige» marge en dat het heel wel mogelijk is dat in de nabije toekomst het sectorale stikstofplafond ook na toepassing van de ruwvoercorrectie overschreden wordt. Daarom is het gewenst om nu maatregelen te treffen die voorkomen dat de melkveehouderij in deze situatie terecht komt. De voorgestane verlaging van het ruw-eiwitgehalte in het melkveevoerantsoen is zo'n maatregel waarvan het CBS heeft aangegeven dat het substantieel bijdraagt aan het verder verlagen van de stikstofexcretie door de Nederlandse melkveehouderij.

Uit de doorrekening door de CDM blijkt dat met de afspraak om het ruw-eiwitgehalte in het melkveevoerantsoen stapsgewijs te verlagen tot maximaal 160 g RE/kg ds in 2025, de ammoniakemissie met 3,5 kton per jaar afneemt in 2025. Of een verdere verlaging van het ruw-eiwitgehalte en daarmee een verdere afname van de ammoniakemissie in de jaren na 2025 realistisch is, is nu nog niet duidelijk. Daarom worden er nog dit jaar veevoerpilots gestart waarin groepen van (gangbare) melkveehouders laten zien in hoeverre het mogelijk is om kosteneffectieve maatregelen te nemen die de bedrijfsresultaten, waar mogelijk, positief beïnvloeden, inpasbaar zijn in de bedrijfsvoering en geen negatief effect hebben op diergezondheid, dierenwelzijn, klimaat, bodem etc. De resultaten van de veevoerpilots zullen benut worden om in 2024 samen met de sector te komen tot afspraken over een verdere optimalisatie van het ruw-eiwitgehalte in het melkveevoerantsoen in de periode na 2025.

Maatregel weidegang

Weidegang draagt op twee manieren bij aan een vermindering van de ammoniakemissie. Ten eerste zijn de koeien een periode niet in de stal, waardoor de stal minder wordt bevuild met mest en de emissie in de stal uitdooft. Ten tweede doordat bij weidegang urine plaatselijk gescheiden van de mest in de bodem doordringt. Pas bij menging van urine en mest wordt ureum omgezet in ammoniak. Verhoging van aantal uren weidegang zal resulteren in lagere ammoniak emissie. Het streven is op sectorniveau een toename van het gemiddelde aantal uren weidegang met 180 uren, berekend over alle melkkoeien in Nederland (weidend en niet-weidend), ten opzichte van 2018. Voor 2022 is de inzet een toename met 90 extra uren en vanaf 2023 een toename met 180 extra uren. Het stimuleren van melkveehouders om melkkoeien en/of jongvee meer uren te weiden is een verantwoordelijkheid die rijksoverheid en sectorpartijen uit de melkveehouderij gezamenlijk oppakken. Hiervoor wordt gewerkt aan kennisontwikkeling en kennisverspreiding waaronder het demonstratieproject Grip op Gras van Stichting Weidegang, uitwerken van de mogelijkheid om extra uren weidegang te belonen als groene dienst via de ecoregeling in het toekomstig Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB), adequate registratie en borging van de extra uren weidegang, in samenspraak met provincies inzetten op versterken van grondgebondenheid en vergroten van huiskavels.

³ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/26/stikstof-in-mest-bleef-gelijk-in-2020-fosfaat-verder-gedaald>

Maatregel mestverdunnen op zandgrond

Het verdunnen van mest met water bij het uitrijden met een zodenbemester in grasland gelegen op zandgrond is een maatregel die bij kan dragen aan het verminderen van de uitstoot van ammoniak. De verdunde mest kan beter infiltreren in de bodem en de ammoniakconcentraties in de mest wordt verlaagd. De beschikbaarheid van voldoende water en de toegang tot water, zeker bij percelen op afstand van de huiskavel, zijn randvoorwaarden om mest verdund aan te wenden. Gelet hierop is het streven nu om te komen tot de afspraak dat in 2025 de helft van de mest die met een zodenbemester in grasland op zandgrond wordt uitgereden, te verdunnen in een verhouding 2:1 (2 delen mest op 1 deel water). Of het mogelijk is om voor de jaren na 2025 te komen tot een afspraak over een groter aandeel mest dat verdund wordt aangewend, zal mede afhangen van de effectiviteit van de maatregel en de resultaten van het binnenkort te starten innovatieprogramma mestaanwending.

Doorrekening

Uit de CDM-doorrekening blijkt dat bij gezamenlijk invoeren van de drie managementmaatregelen dit kan leiden tot een vermindering van de ammoniakemissie uit de melkveehouderij van totaal 4,6 tot 5,2 kton per jaar in 2025. Dit komt neer op een vermindering van 9 à 10% van de ammoniakemissie uit de melkveehouderij. De grootste bijdrage wordt geleverd door de verlaging van het ruw eiwitgehalte van het rantsoen van melkvee. De ammoniakemissie neemt hierdoor met 3,5 kton per jaar af. Door het gemiddelde aantal uren weidegang te vergroten met 180 uur neemt de ammoniakemissie met 0,7 kton af per jaar. Door drijfmest verdund met water toe te dienen via zodenbemesting op 50% van het areaal grasland op zandgronden neemt de ammoniakemissie naar verwachting met 0,4 tot 1,0 kton per jaar af.

Een vergelijking tussen de eerdere berekeningen door Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in het kader van het pakket structurele aanpak laten zien dat de uitkomsten op dezelfde lijn zitten. Alleen het verdunnen van mest kent een lagere berekende emissie. Een verklaring hiervoor is dat het uitgangspunt van de CDM-doorrekening voor mestverdunding is 50% van het grasland op zandgrond terwijl de PBL-berekening uitging van toepassing op al het grasland gelegen op zandgronden.

Tabel 1. Vergelijking PBL-berekening en CDM-advies

Maatregel	Beoogde depositie-reductie PBL in 2030 ¹	Beoogde emissiereductie PBL in 2030 ¹	Berekende emissie-reductie CDM in 2025 ²
Veevoer	20 – 40 mol	3,2 – 6,4 kton NH ₃	3,5 kton NH ₃
Weidegang	1,5 – 3,7 mol	0,2 – 0,5 kton NH ₃	0,7 kton NH ₃
Mestverdunding	4,6 – 9,2 mol	1 – 2 kton NH ₃	0,4 – 1,0 kton NH ₃

¹ De beoogde emissie en depositie zijn gebaseerd op de PBL-berekeningen die ten grondslag lagen aan de Kamerbrief van 24 april 2020 over de structurele aanpak Stikstof, met als zichtjaar 2030.

² De berekende emissie vloeit voort uit een CDM-advies, referentiejaar 2018 met als zichtjaar 2025.

Het is goed om te zien dat veevoer en weidegang een goede bijdrage leveren in het reduceren van de emissie van ammoniak. Wat betreft mestverdunding zullen we nog nader moeten kijken hoe deze het effectiefst ingezet kan worden, alvorens hier verdere stappen op worden gezet.

Om de managementmaatregelen toe te passen vraagt dit uiteraard iets van de veehouders. De beweidings- en rantsoenmaatregelen vergen weinig tot geen extra kosten, anders dan investeringen in kennis en management, indien voldoende huiskavel aanwezig is en overleg met de voeradviseur en bedrijfsadviseur. Verdunning van drijfmest vraagt op veel bedrijven om logistieke aanpassingen, omdat water niet op alle percelen direct beschikbaar is, waarvoor investeringen nodig zijn. Voor de managementmaatregelen worden diverse stimuleringsmaatregelen ingezet om hieraan tegemoet te komen (Kamerstuk 35 334, nr. 82).

Afspraken

Op basis van de uitkomsten van de doorrekening is in juni 2021 de bestuurlijke afspraak gemaakt om gezamenlijk met LTO, NAJK, Biohuis en Netwerk GRONDig uitvoering te geven aan de vastgestelde sectordoelen in 2025 voor optimaliseren veevoerrantsoen en weidegang. Boeren-Natuur, Nevedi en Cumela ondersteunen deze afspraken. Deze afspraken sluiten ook aan bij het plan van de CTM-partijen. Dit betekent dat de betreffende managementmaatregelen, zoals deze zijn voorbereid in de werkgroepen, verder worden uitgewerkt en uiteindelijk zullen worden geïmplementeerd, zoals hierboven beschreven. Voor de managementmaatregel mestverdunnen op zandgrond wordt het lopende onderzoek afgewacht, voordat verdere afspraken gemaakt worden.

De betrokken partijen LTO, NAJK, Biohuis en Netwerk GRONDig hebben afgesproken om de sectordoelstellingen van de managementmaatregelen uit te dragen naar de achterbannen en stimuleren melkveehouders om de managementmaatregelen op te pakken. Ook Nevedi, Cumela, Boeren-Natuur, NZO, Rabobank en andere agropartijen wil ik uitnodigen om hier actief een bijdrage aan te leveren.

Gedurende de looptijd van deze afspraken zal de voortgang worden gemonitord. De resultaten hiervan zullen worden besproken in het Bestuurlijke Overleg met de agropartijen, zodat er nauw de vinger aan de pols kan worden gehouden en ontwikkelingen meegenomen kunnen worden. Jaarlijks zal worden bezien hoe het staat met de uitvoering van maatregelen en of er bijsturing nodig is om de gewenste effecten te behalen. In 2024 zal met de betrokken partijen worden bezien of de doelstellingen behaald worden, welke vervolgstappen naar 2030 genomen moeten worden en of en welke alternatieven maatregelen genomen moeten worden zodat in ieder geval de doelstellingen omtrent stikstofreductie in de landbouw gehaald worden.

Daarnaast is het van belang dat er het goed zicht is op de voortgang van de uitvoering van het totale pakket van bron- en natuur(herstel)maatregelen en de gevolgen hiervan. Daarom wordt er ook een monitorings- en bijsturingssystematiek opgesteld onder het programma stikstofreductie en natuurverbetering, zodat er tijdig kan worden ingegrepen als dat nodig is om te voorkomen dat de omgevingswaarden niet gehaald worden.

Zoals ook eerder aangegeven aan uw Kamer (Kamerstuk 32 813, nr. 686) wil ik middels onder andere het project Verkenning Afrekenbare Stoffenbalans (ASB) de komende jaren bouwstenen ontwikkelen om een overstap te kunnen maken naar een aanpak met meer integrale doelsturing. De verschillende agropartijen zullen bij het project Verkenning ASB betrokken worden en uw Kamer zal hierover in het najaar verder over worden geïnformeerd.

Samenhang met andere initiatieven

In de afgelopen tijd hebben verschillende initiatieven plannen gepresenteerd om aan de slag te gaan met het verminderen van de stikstofuitstoot in de landbouw. Eén van de initiatieven is van de Coalitie Toekomstbestendige Melkveehouderij (CTM) dat gevormd wordt door LTO Nederland, NAJK, Rabobank en NZO. Samen hebben zij een pakket aan maatregelen opgesteld dat gericht is op het bieden van toekomst aan de melkveehouderij in Nederland. Het is goed om te zien dat ketenpartijen elkaar vinden in de aanpak van de stikstofproblematiek en dat ze samen stappen willen zetten. Het CTM-plan bestaat uit drie sporen managementmaatregelen, structuurversterking en stalmaatregelen en betreffen bestaande, bewezen en toegelaten technieken en management. Het pakket is doorgerekend Wageningen Economic Research op potentiële stikstofreductie en minimale additionele investeringen tot 2030⁴. De partijen geven aan dat de voorstellen integraal en ondeelbaar zijn en dat voor de uitvoering financiële middelen moeten worden gereserveerd. Ik constateer dat er sprake is van overlap tussen maatregelen uit het structurele pakket die het kabinet voorstaat en de maatregelen uit het CTM-plan. Kabinet en ketenpartijen vinden elkaar hier dus in.

De CTM-partijen laten zien dat zij vanuit een gedeeld perspectief concreet willen werken aan een toekomstbestendige melkveehouderij. Zij staan voor een melkveehouderij die produceert met zorg voor de leefomgeving. Het kabinet wil op de plannen van deze coalitie voortbouwen. Met de betrokken partijen waarmee gesproken is over de managementmaatregelen zal uitvoering gegeven worden aan de in deze brief uitgewerkte maatregelen op het gebied van veevoer, weidegang en verdund uitrijden van mest op zandgrond. Ook de andere sporen in het CTM-plan omvatten maatregelen, zoals de aanpak van stalmaatregelen, waar ik actief mee aan de slag ga, zodat het nieuwe kabinet hier gezamenlijk met deze partijen verder invulling kan geven.

Een ander initiatief van Netwerk Grondig zal via het project emissiearme bedrijfsvoering melkveehouderij een bijdrage leveren aan managementmaatregelen voor grondgebonden melkveehouderij.

Tot slot

Ik vind het positief dat er energie aanwezig is bij partijen om in te zetten op de stikstofreductie in de landbouw en dat we daar nu gezamenlijk ook de eerste stap in zetten door aan de slag te gaan met deze managementmaatregelen. De voortgang van de sectorafspraken zullen worden besproken met de agropartijen. Op deze manier worden ontwikkelingen hieromtrent tijdig gesignaleerd en meegenomen.

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

⁴ Reijs, J., Beldman, A., de Haan, M., Evers, A., Doornewaard, G., & Vermeij, I. (2021). Perspectief voor het verlagen van NH₃-emissie uit de Nederlandse melkveehouderij: verkenning van reductiepotentieel en economische impact op sectorniveau op basis van integrale doorrekening maatregelen op 8 representatieve melkveebedrijven. *Wageningen Economic Research*. <https://doi.org/10.18174/546112>