

Vergaderjaar 2017–2018

33 037

Mestbeleid

J

BRIEF VAN DE LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 december 2017

Hierbij bied ik u mede namens de Minister en Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn voor de periode 2018–2021¹ aan. Dit zesde actieprogramma wordt conform artikel 5 van de Nitraatrichtlijn² bij de Europese Commissie ingediend.

In het actieprogramma wordt het meststoffenbeleid voor de komende vier jaar uiteengezet. Een belangrijk onderdeel van het programma is de inwerkingtreding van het fosfaatrechtenstelsel voor de melkveehouderij per 1 januari 2018.

Op 19 december jongstleden heeft de Europese Commissie het fosfaatrechtenstelsel verenigbaar verklaard met de interne markt omdat het stelsel voldoet aan de EU regels voor staatssteun op milieugebied. De maatregelen uit het actieprogramma, waaronder het fosfaatrechtenstelsel, zullen leiden tot verbetering van de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater in Nederland. Daarmee voldoet Nederland aan de doelen en verplichtingen van de Nitraatrichtlijn en wordt tevens bijgedragen aan het bereiken van de doelen van de Kaderrichtlijn Water (KRW). Het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn is daarmee naar mijn mening ook voldoende basis voor het aanvragen van een nieuwe derogatie van de Nitraatrichtlijn. Zoals aangegeven in mijn brief van 20 december jongstleden (33 037, nr. I) streef ik ernaar om rond april 2018 een positief besluit van het Nitraatcomité hierover te verkrijgen.

In deze brief ga ik beknopt in op de kern van het actieprogramma. In het actieprogramma zijn de uitkomsten van de evaluatie Meststoffenwet 2016 (zie Kamerstuk 33 037, nr. 193) verwerkt. Deze brief en het actieprogramma vormen samen dan ook de kabinetsreactie op deze evaluatie. In bijlage 1 geef ik aan hoe ik in het actieprogramma ben omgegaan met de

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 162294.

² Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 betreffende de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen.

aanbevelingen in het syntheserapport van de evaluatie van de Meststoffenwet 2016 van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Tot slot ga ik in op de beleidsvorming voor de komende jaren.

Kern van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn

Zoals hierboven aangegeven is het actieprogramma gericht op verbetering van de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater in Nederland. De maatregelen in het actieprogramma bouwen voort op de maatregelen die in de voorgaande actieprogramma's zijn ingezet. De ontwikkelingen in de landbouw en de behaalde milieuresultaten waarover gerapporteerd is in de meest recente Nitraatrichtlijnrapportage³, de meest recente derogatierapportage⁴, de synthese van de evaluatie van de Meststoffenwet 2016, een aantal adviezen van de Commissie van Deskundigen Meststoffenwet, de resultaten van de uitgevoerde milieueffectrapportage⁵, het advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage daarover en de consultatie van belanghebbenden vormen mede de basis voor het pakket aan maatregelen dat met het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn wordt ingezet.

Uit de evaluatie Meststoffenwet 2016 (en onderliggende (monitorings-) rapportages) blijkt dat de waterkwaliteit in Nederland de afgelopen decennia aanzienlijk is verbeterd, mede dankzij de generieke landelijke maatregelen die in het verleden genomen zijn om de milieuproblemen gerelateerd aan mestproductie en -gebruik in Nederland te verminderen. Niettemin komen er op regionaal en lokaal niveau nog waterkwaliteitsproblemen voor die samenhangen met de mate en de aard van het gebruik van stikstof en fosfaat in de landbouw. Veel van deze problemen zijn specifiek voor bepaalde regio's, grondsoorten, percelen en toegepaste landbouwpraktijken. Om die reden spitst dit actieprogramma, meer nog dan de voorgaande drie actieprogramma's, zich toe op deze specifieke gebieden en grondsoorten, teelten en landbouwpraktijken. Maatwerk is dan ook het sleutelwoord voor dit actieprogramma. Daarbij houd ik scherp voor ogen dat voorschriften en normen van de overheid niet in de plaats kunnen treden van het vakmanschap en inzicht van de landbouwer bij het voorkomen van verliezen van meststoffen naar het grond- en oppervlaktewater. Een belangrijk element van het actieprogramma is dan ook het verder stimuleren van de «goede landbouwpraktijk». Ook wordt met dit actieprogramma ingezet op een gebiedsspecifieke inzet voor grondwaterbeschermingsgebieden. Met het Interprovinciaal Overleg, de Vewin (drinkwaterbedrijven) en LTO Nederland is een bestuursovereenkomst ondertekend waarin een aanvullende aanpak voor de nitraatuitspoeling uit agrarische bedrijfsvoering in die gebieden centraal staat.

Naast gerichte maatregelen die zien op het gebruik van mest en de manier waarop mest wordt toegepast, stelt het actieprogramma beperkingen aan de mestproductie. De dierrechtenstelsels voor de varkens- en pluimveehouderij blijven de komende jaren van kracht. Daarnaast treedt per 1 januari 2018 het fosfaatrechtenstelsel voor de melkveehouderij in werking. Dit is overeenkomstig de aanbevelingen van PBL. Met het fosfaatrechtenstelsel wordt de omvang van de melkveestapel in Nederland gelimiteerd en wordt grondgebondenheid gestimuleerd. Dit levert een positieve bijdrage aan de waterkwaliteit. Om deze reden heeft de Europese Commissie op 19 december jongstleden verklaard dat het fosfaatrechtenstelsel verenigbaar is met de interne markt, omdat het

³ zie Kamerstuk 33 037, nrs. 179 en 214

⁴ zie kamerstuk 33 037, nr. 220)

⁵ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/10/13/bekendmaking-milieueffectrapportage-voor-het-6e-actieprogramma-nitraatrichtlijn>

stelsel voldoet aan de EU regels voor staatssteun op milieugebied. Intussen is ook de voorhangprocedure van het inwerkingtredingsbesluit bij uw Kamer afgerond. Het inwerkingtredingsbesluit en de algemene maatregel van bestuur met het generieke kortingspercentage en de twee aanvullende categorieën knelgevallen zullen op korte termijn gepubliceerd worden in het Staatsblad.

Ten aanzien van de sectorale mestproductieplafonds voor de varkens-, pluimvee- en melkveehouderij heb ik een aantal wensen voor aanpassingen met de diensten van de Europese Commissie besproken. Deze waren ook opgenomen in het ontwerp actieprogramma dat begin oktober is gepubliceerd in het kader van de zienswijzeprocedure. Uitkomst van deze besprekingen is dat bij de berekening van de mestproductie van de melkveehouderij in het kader van de naleving van het mestproductieplafond rekening zal worden gehouden met natuurlijke variaties in het fosfaat- en stikstofgehalte van ruwvoer voor de melkveehouderij. Dit is vastgelegd in paragraaf 5.7.1 van het actieprogramma. In paragraaf 5.5.3.4 van het actieprogramma is voorts vastgelegd dat Nederland de pilot «mineralenconcentraat» zal voortzetten. De Europese Commissie start in 2018 een onderzoekstraject met als doel criteria te formuleren voor het gebruik van verwerkte mest als mest die niet langer meetelt voor de stikstofgebruiksnorm voor dierlijke mest van 170 kg stikstof per hectare uit de Nitraatrichtlijn (of voor de gebruiksnormen voor dierlijke mest op bedrijven met een eventuele derogatie). Dit kan op termijn leiden tot een verminderd gebruik van traditionele kunstmeststoffen. De pilot «mineralenconcentraat» zal hier input voor leveren. Met de voortzetting van deze pilot en het geschetste Europese traject wordt de motie uitgevoerd van het lid Geurts (Kamerstuk 34 300 XIII, nr. 111) over toepassing van mineralenconcentraat als kunstmestvervanger als één van de uitgangspunten voor versimpeling van meststoffenregelgeving.

Een wens die niet op instemming van de Europese Commissie kan rekenen, is het voorstel om onder strenge voorwaarden verwerkte mest in beperkte mate buiten beschouwing te laten te bij het vaststellen van de naleving van de sectorplafonds (zie ook motie Geurts/Dik-Faber, Kamerstuk 33 037, nr. 245). De diensten van de Europese Commissie zien dit als een verruiming van de sectorplafonds. Vanwege overschrijdingen van de fosfaatproductieplafonds in het verleden, de risico's voor de naleving van de gebruiksnormen en gebruiksvorschriften en de actualiteit op het gebied van mestfraude kan de Europese Commissie hier niet mee instemmen. Daarom is dit geen onderdeel geworden van het zesde actieprogramma.

Herbezinning mestbeleid

De komende periode staat de implementatie van de maatregelen in het zesde actieprogramma in nationale regelgeving voorop. Ik ben mij ervan bewust dat de maatregelen mogelijk leiden tot een verdere detaillering van het mestbeleid en de mestregelgeving. Zoals PBL ook constateert in de evaluatie Meststoffenwet 2016, is het mestbeleid in de loop van de jaren onder andere vanwege een behoefte tot verfijning die beter aansluit op specifieke (bedrijfs)situaties uitgegroeid tot een door velen als complex ervaren stelsel van normen en regels, vastgelegd in verschillende wetten, besluiten en ministeriële regelingen. Regelmatig blijkt dat niet alleen boeren en burgers, maar ook deskundigen moeite hebben om het geheel van normen, regels en uitzonderingen daarop in het mestbeleid te overzien en doorgronden.

Daarnaast liggen er voor de verdere toekomst belangrijke uitdagingen op milieugebied die direct en indirect ook raken aan het mestbeleid. Ik denk aan zaken als klimaatverandering en de noodzaak de emissie van

broeikasgassen te verminderen, de ontwikkeling van de bodemkwaliteit en het belang om in de toekomst een verdere verbetering van de waterkwaliteit te realiseren en de omgeving minder te belasten met bijvoorbeeld ammoniak. Ook is het van belang om verdergaande technologische ontwikkeling te bezien en de effecten daarvan op de mogelijkheden van de agrarische ondernemer om zijn bedrijf te managen, maar ook om verantwoording af te leggen over zijn handelwijze en de eventuele milieugevolgen daarvan. Vereenvoudiging van het stelsel zie ik ook als een belangrijk element in de aanpak om fraude met mest te voorkomen.

Parallel aan de uitvoering van het zesde actieprogramma zal ik de komende periode benutten voor een fundamentele herbezinning op het mestbeleid en het bijbehorende stelsel van wet- en regelgeving. In een interactief proces wil ik samen met landbouworganisaties, de watersector, milieubeweging, wetenschap en anderen onderzoeken of en hoe het mogelijk is om te komen tot een wezenlijk eenvoudiger systeem van sturing op mestproductie en mestgebruik, met minder regeldruk en lasten voor zowel de boer als de overheid. Elementen uit dit actieprogramma – ik denk met name aan de proefprojecten genoemd in paragraaf 5.5.3 – zal ik ook benutten voor deze herbezinning. De resultaten van deze herbezinning zullen mede het fundament vormen voor het volgende, zevende actieprogramma Nitraatrichtlijn en de derde generatie Stroomgebied-beheerplannen van de KRW, die beiden in december 2021 moeten zijn vastgesteld.

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

Op 30 maart jongstleden heeft het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) het syntheserapport evaluatie Meststoffenwet 2016 gepubliceerd en aan uw Kamer bekendgemaakt. Het Syntheserapport is overwegend gebaseerd op een ex post (terugkijkend) rapport en een ex ante (vooruitkijkend) rapport, waaraan diverse onderzoekers van verschillende instituten hebben meegewerkt. Het is een diepgaande evaluatie gebaseerd op monitoringsresultaten en modelberekeningen waar, zoals PBL aangeeft: «meer dan in vorige evaluaties is gekeken naar concrete oplossingsrichtingen en naar mogelijke handelingsperspectieven voor de landbouwsector en de overheid voor een beter milieudoelbereik zowel voor grond- als oppervlaktewaterkwaliteit». Ik beperk mij tot de hoofdconclusies van het Syntheserapport, waarna ik kort inga op de betekenis daarvan voor het zesde actieprogramma.

De algemene conclusie van PBL is dat het mestbeleid en de mestregulering effectief is maar onvoldoende om tot volledig doelbereik te komen. Het beleidsdoel van maximaal 50 milligram nitraat per liter in het bovenste grondwater wordt bijna overal in Nederland gehaald, met uitzondering van het zuidelijk zandgebied. PBL stelt vast dat er landbouwkundig weinig ruimte is voor aanscherping van de stikstofgebruiksnormen. PBL wijst er op dat er aanwijzingen zijn dat een deel van de overschrijding van het nitraatdoel in het zuidelijk zandgebied mogelijk het gevolg is van mestfraude.

Reactie: Het is positief dat het mestbeleid in het algemeen effectief blijkt en dat het bereiken van het doel van de Nitraatrichtlijn voor geheel Nederland onder handbereik ligt. In lijn met de vaststelling van PBL dat er weinig ruimte is voor generieke aanscherping van stikstofgebruiksnormen, heb ik daar van afgezien. Wel wordt gedurende de looptijd van het zesde actieprogramma een evaluatie van de stikstofgebruiksnormen en stikstofwerkingscoëfficiënten (paragraaf 5.2.1 van het actieprogramma) uitgevoerd, om op grond daarvan zo mogelijk tot herziening van beiden te komen.

Mestfraude heeft mijn uitdrukkelijke aandacht. Over de aanpak daarvan heb ik uw Kamer geïnformeerd per brief van 20 december jongstleden.

PBL constateert dat de normen voor stikstof en fosfaat, zoals die door de waterschappen in door landbouw beïnvloede oppervlaktewater worden gehanteerd, in circa de helft van deze wateren worden overschreden. PBL benadrukt daarbij wel dat voor de nutriëntenbelasting van het regionale oppervlaktewater, de opgave voor de reductie van uit- en afspoeling uit landbouwgronden moeilijk is vast te stellen en afhankelijk is van aannamen over de stuurbaarheid van bijdragen door bemesting, bodemprocessen en kwel. Positief noemt PBL dat de fosfaatophoping in de bodem door de gebruiksnormen gedaald is tot nul, zij het dat dit door de nog hoge fosfaatvoorraad in de bodem waarschijnlijk pas na 2027 tot een kwaliteitsverbetering van het oppervlaktewater zal leiden. PBL wijst op het belang van maatregelen die *voorkomen* dat nutriënten uit de landbouw het oppervlaktewater bereiken en wijst er op dat die maatregelen vaak gepaard gaan met kosten voor de agrarische ondernemer.

Reactie: In het zesde actieprogramma worden de klassen voor de fosfaattoestand van de bodem verfijnd en de daarbij horende fosfaatgebruiksnormen herzien. Dit moet leiden tot een betere fosfaattoestand van de bodem én betere aansluiting op stijgende gewasopbrengsten. Het doel is het bereiken van een situatie waarin op het gehele landbouwareaal evenwicht is tussen de mestgift en de hoeveelheid fosfaat die de plant uit

de bodem kan onttrekken. Hierdoor zal de landbouw (op termijn) geen bron van fosforbelasting van het oppervlaktewater meer zijn. Regionale analyses die nu in het kader van de Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater worden uitgevoerd (Kamerstuk 27 265, nr. 409), moeten meer inzicht bieden in de regionale belastingen van oppervlaktewater, waarbij naast de land- en tuinbouw andere bronnen worden meegenomen, zoals uw Kamer ook bij herhaling heeft verzocht.

Een groot deel van de aanpassingen in het stelsel van gebruiksvoorwaarden, genoemd onder paragraaf 5.4 van het zesde actieprogramma, beogen uit- en afspoeling tegen te gaan. Hierdoor neemt de benutting van meststoffen door gewassen toe en verbetert de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater.

PBL signaleert de onverminderd hoge druk op de mestmarkt: ongeveer de helft van de mestproductie moet door veehouders worden afgevoerd, een kwart buiten de Nederlandse landbouw. PBL wijst er op dat om die reden begrenzing van de omvang van de veehouderij nodig blijft en pleit voor behoud van de productierechten van varkens en pluimvee. De voorziene invoering van fosfaatrechten voor melkvee en gebruik van fosfaatarm veevoer ziet PBL als goede bijdragen aan verlaging van de druk op de mestmarkt. PBL wijst erop dat de toenemende afhankelijkheid van mestexport, de Nederlandse veehouderij kwetsbaar maakt. PBL stelt dat de druk op de mestmarkt eerder via het voerspoor dan via mestexport is te verminderen. Mocht fosfaatarm voer en mestverwerking niet tot verminderde druk op de mestmarkt leiden, dan is krimp van de veestapel door uit- of opkoopmaatregelen te overwegen, zo meent PBL.

Reactie: De druk op de mestmarkt wordt beheerst door de mestproductieplafonds (nationaal en voor de drie grootste veehouderijsectoren), en in samenhang daarmee de invoering van fosfaatrechten in de melkveehouderij per 1 januari 2018. De varkens- en pluimveerechten blijven voortbestaan.

Voorts voorziet het zesde actieprogramma in twee pilots gericht op vermindering van de druk op de mestmarkt. Het gaat om de gebiedsgerichte pilot «Kunstmestvrije Achterhoek» en voortzetting van de pilot «hoogwaardige meststoffen uit dierlijke mest (mineralenconcentraat)». Het (private) voerspoor blijft onverminderd een middel om de druk op de mestmarkt te beperken.

PBL constateert dat aanscherping van gebruiksnormen tot minder ruimte voor gebruik van dierlijke mest leidt, met als gevolg hogere mestafzetkosten voor veehouders van dierlijke mest. Akkerbouwers maken zich zorgen dat aanscherping van gebruiksnormen afname van gewasopbrengsten en bodemvruchtbaarheid met zich brengt. PBL stelt dat deze zorgen niet onderbouwd worden door cijfers over bodemvruchtbaarheid maar dat dit gevoegd bij de toenemende mestafzetkosten, wel het draagvlak voor het mestbeleid vermindert bij agrarische ondernemers.

Reactie: De gebruiksnormen voor stikstof en fosfaat hebben als doel om de milieukwaliteit te verbeteren, maar zijn terug te voeren op de landbouwkundige bemestingsadviezen. In het zesde actieprogramma is een maatregel opgenomen (paragraaf 5.3.3) die met het oog op het in standhouden van het organischestof-gehalte het mogelijk maakt dat er beperkt meer fosfaat mag worden gebruikt indien een landbouwer organische stofrijke meststoffen gebruikt. Met deze maatregel geef ik ook invulling aan de motie van de Leden Geurts, Dijkgraaf en Ladders om agrariërs te stimuleren om aan beter bodembeheer te werken, bijvoorbeeld door gebruik van bodemverbeteraars (Kamerstuk 34550 XIII, nr. 81). Het zesde actieprogramma bevat daarnaast in paragraaf 5.6 maatregelen gericht op kennisverspreiding en communicatie die beogen

bij te dragen aan verhoging van het draagvlak voor en daarmee aan een betere naleving van het mestbeleid onder agrarische ondernemers. Het ontwikkelen van handelingsperspectieven voor een effectiever en efficiënter mestbeleid noemt PBL niet eenvoudig vanwege de vaak tegenstrijdige doelen en belangen. Ofschoon de Meststoffenwet primair een milieuwet is, ziet PBL de uitvoering ervan als het als het balanceren tussen bescherming van het milieu en bescherming van de boeren. PBL wijst op het belang van regionaal maatwerk om de nutriëntendoelen van de KRW te halen.

Reactie: Ik deel deze analyse van PBL en streef naar een balans tussen deze twee belangen. Ik meen dat ik die balans in het zesde actieprogramma gevonden heb. In het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn is ook opvolging gegeven aan de aanbeveling van PBL voor meer regionaal maatwerk. De bestuursovereenkomst «aanvullende aanpak nitraatuitspoeling uit agrarische bedrijfsvoering in specifieke grondwaterbeschermingsgebieden» en enkele van de pilots in het zesde actieprogramma zijn juist hierop gericht. Samenwerking met medeoverheden en (organisaties van) belanghebbenden, zoals ook vormgegeven wordt in de Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater, acht ik van groot belang voor een doeltreffend en doelmatig mestbeleid dat ook regionaal draagvlak heeft.