

Vergaderjaar 2019–2020

35 208

Wijziging van de Meststoffenwet in verband met tijdelijke verhoging van het afromingspercentage bij overgang van een fosfaatrecht

F

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 oktober 2019

Tijdens het Wetgevingsoverleg d.d. 4 juni 2019 over de Wijziging van de Meststoffenwet in verband met de tijdelijke verhoging van het afromingspercentage bij overgang van een fosfaatrecht heb ik aan het lid Faber-Van de Klashorst (PVV) toegezegd uw Kamer nader te informeren over de manier waarop de uitstoot van stikstof door de Nederlandse veestapel wordt gemeten.

Tevens heeft het lid Schalk (SGP) mij in dit overleg verzocht uw Kamer te informeren over hoe de forfaitaire excretienormen per 1 januari 2020 zullen worden aangepast. Met deze brief geef ik invulling aan beide toezeggingen.

Onderbouwing stikstofuitstoot

Het CBS berekent jaarlijks de mestproductie en de uitscheiding van stikstof en fosfaat van de Nederlandse veestapel. Stikstof kan in de vorm van nitraat in het oppervlakte- en grondwater terecht komen. Een deel van de in mest aanwezige stikstof vervluchtigt voor die tijd in een aantal gasvormige verbindingen zoals ammoniak, stikstofgas en het broeikasgas lachgas.

De mestproductie en mineralenuitscheiding worden berekend door standaarduitscheidingsfactoren per diercategorie voor de mestproductie en mineralenuitscheiding in kilogram per dier en per jaar te vermenigvuldigen met het aantal dieren per diercategorie in de Landbouwtelling en de totalen van de diercategorieën op te tellen.

De uitscheidingsfactoren worden jaarlijks vastgesteld door de Werkgroep Uniformering berekening Mest- en mineralencijfers (WUM)¹. De WUM is onderdeel van het project Emissieregistratie (ER) waarin een groot aantal organisaties samenwerkt met als doel het jaarlijks vaststellen van de uitstoot van verontreinigende stoffen naar lucht, water en bodem.

De basisberekening voor de stikstofexcretie per dier is als volgt:

Excretie = voeriname – vastlegging in melk, vlees en eieren.

Per diercategorie is dus informatie nodig over rantsoenen en over vastlegging van stikstof en fosfaat in melk, vlees en eieren. Informatie over rantsoenen, productie en dieraantallen wordt verzameld door CBS en RVO. Zaken als voederbehoefte en vastlegging in dierlijke producten worden ieder jaar vastgesteld door de WUM.

Bij melkvee is de stikstofexcretie gedifferentieerd naar melkproductie en ureumgehalte in de melk:

$$\text{N-excretie} = [(100 - \text{Gemiddelde emissie})/100] * \{[\text{gemiddelde N- excretie}] + [0,0094 * (\text{Melkproductie} - \text{gemiddelde melkproductie})] - [1,8 * (\text{Melkureum} - \text{gemiddelde melkureum})]\}$$

Bovengenoemde berekeningen geven de totale stikstofexcretie, inclusief de bovengenoemde gasvormige verliezen. Dit wordt de bruto stikstofexcretie genoemd. De stikstofexcretie minus deze gasvormige verliezen is de netto stikstofexcretie. Deze stikstof kan na bemesting op het land worden benut door het gewas en, indien dat niet volledig gebeurt, uitspoelen naar het grond- en oppervlaktewater.

De berekeningswijze en de uitgangspunten voor het bepalen van de stikstofexcretie zijn beschreven in de volgende twee rapporten²:

- Van Bruggen, C. (2018) Dierlijke mest en mineralen 2017. Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag;
- WUM (2010) Gestandaardiseerde berekeningsmethode voor dierlijke mest en mineralen. Standaardcijfers 1990–2008. Werkgroep Uniformering berekening Mest- en mineralencijfers (redactie C. van Bruggen).

De totale gasvormige verliezen worden sinds dit jaar bepaald door de mest in een groot aantal mestmonsters te vergelijken met de berekende bruto stikstofproductie. Het verschil tussen beide waarden bepaalt de hoeveelheid gasvormige verliezen. Deze methodiek is door de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM) overgenomen en staat beschreven in het rapport dat deze zomer in conceptvorm onderdeel was van de consultatie van de wijzigingsregeling voor actualisering van de excretieforfaits.

Daarnaast wordt het aandeel ammoniakaal stikstof (TAN) nog apart berekend op basis van de stikstofverteerbaarheid van het rantsoen.

De berekeningswijze en de uitgangspunten voor het bepalen van gasvormige verliezen zijn beschreven in de volgende twee rapporten:

- Van Bruggen, C. (2019) CONCEPT Verschillen tussen berekende en gemeten verhoudingen tussen stikstof en fosfaat in mest. Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag

¹ In de WUM zijn vertegenwoordigd: Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), Wageningen Economic Research, Wageningen Livestock Research, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

² Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning.

- Van Bruggen, C. et al (2019) Emissies naar lucht uit de landbouw in 2017. Berekeningen met het model NEMA. WOT Natuur en Milieu, Wageningen

De hierboven genoemde rapporten zijn openbaar. Volledigheidshalve zijn de rapporten als bijlagen bijgevoegd bij deze brief.

Actualisering forfaitaire excretienormen per 1 januari 2020

De internetconsultatie over de actualisering van de excretieforfaits (hierna: de wijzigingsregeling) liep tot en met 14 augustus jl. Naar aanleiding van de uitkomsten van de consultatie heb ik de wijzigingsregeling op een aantal punten aangepast. Ik heb de wijzigingsregeling op 18 september 2019 aan de Europese Commissie toegezonden voor de te doorlopen notificatieprocedure, waarvoor nu een standstill-periode van 3 maanden geldt.

Advies Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM)

De excretieforfaits geven de gemiddelde mestproductie in kilogrammen stikstof en fosfaat per dier per jaar weer. De excretieforfaits worden gebruikt om te bepalen of een bedrijf voldoende mest op de juiste manier heeft afgevoerd, of een bedrijf voldoende mestopslagcapaciteit heeft en of een bedrijf voldoende fosfaatrechten heeft. In principe worden de excretieforfaits iedere drie jaar geactualiseerd met het doel om ze zo dicht mogelijk te laten aansluiten bij de realiteit. De laatste actualiseringen hebben plaatsgevonden in 2015 (runderen) en 2016 (pluimvee, varkens, overig). Ik heb er vorig jaar voor gekozen de forfaiten niet per 1 januari 2019 te actualiseren omdat het risico bestond dat dit zou leiden tot een overschrijding van de productieplafonds. Wel heb ik de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM) gevraagd advies uit te brengen over de actualisering van de excretieforfaits. Hierbij is uitgegaan van de daadwerkelijke excretie in de jaren 2015–2017³. Het advies dat de CDM hierover heeft opgesteld is gebruikt om een wijzigingsregeling op te stellen.

De hoofdlijnen van het advies zijn als volgt:

- voor de meeste bedrijven zijn de forfaiten waar zij mee te maken hebben naar beneden bijgesteld. Dit heeft onder meer te maken met het optimaliseren van het gebruikte rantsoen;
- voor het bepalen van de gasvormige stikstofverliezen is gebruikgemaakt van een nieuwe, meer nauwkeurige methode. Hiervoor is een groot aantal mestmonsters geanalyseerd en vergeleken met de berekende bruto stikstofexcretie. Dit heeft ertoe geleid dat de netto stikstofexcretie in veel gevallen een stuk lager uitvalt dan voorheen. Dit betekent in de praktijk voor veel boeren dat ze de geproduceerde mest gemakkelijker op hun eigen land kwijt kunnen en er minder snel sprake is van een «stikstofgat»;
- geadviseerd wordt extra productieklassen toe te voegen voor melkvee, conform de motie Dik Faber en De Groot (Kamerstuk 35 208, nr. 13);
- voor de zelfzuivelaarsregeling is de actuele gemiddelde melkproductie en het actuele gemiddelde ureumgehalte berekend.

Tot slot wordt in het advies en de wijzigingsregeling uitgegaan van een aantal aangepaste/nieuwe diercategorieën, met het doel om de bijbehorende forfaiten beter aan te laten sluiten bij de praktijk. Ook wordt voor bepaalde categorieën de omschrijving aangepast met het doel deze te verduidelijken.

³ Bij het opstellen van het advies waren de definitieve cijfers over 2018 nog niet gereed.

Uitkomsten consultatie

Er zijn 416 reacties op de internetconsultatie binnengekomen. De reacties richten zich op een beperkt deel van de totale veehouderij. Het gaat hier vooral om de vleesveehouderij, biologisch gehouden dieren en een tweetal specifieke groepen melkveehouders, te weten bedrijven met hoogproductieve koeien en zelfzuivelaars. Voor deze groepen zou actualisering van de excretieforfaits, in tegenstelling tot voor de meeste andere bedrijven, leiden tot een hogere forfaitaire excretie. Ten slotte gingen veel reacties over het voornemen om melkkoeien tot 12 maanden nadat voor het laatst is gekalfd in categorie 100 te laten vallen. Hieronder ga ik nader in op deze onderwerpen.

1. Vleesvee

In de rosékalverhouderij (categorieën 115, 116 en 117) heeft zich afgelopen jaren een aantal wijzigingen voorgedaan. Zo is het aandeel krachtvoer in het rantsoen van jongrosé toegenomen en is bij oudrosé het aflevergewicht hoger geworden. Dit leidt bij de categorieën 116 en 117 tot een hogere forfaitaire excretie.

	Huidig forfait N	Huidig forfait P		Nieuw forfait N	Nieuw forfait P
115	10,5	3,4	115	10,0	3,2
116	26,3	9,4	116	27,5	12,4
117	21,5	7,6	117	22,0	9,5

In de roodvleesveehouderij (categorieën 121 en 122) is er sprake van grote veranderingen. Er heeft een verschuiving plaatsgevonden naar een ander type vleesrunderen (zogenaamde «broutards»), die op een latere leeftijd worden geslacht. Om bij deze praktijk aan te sluiten, was in de ontwerp-wijzigingsregeling die ter consultatie voorlag opgenomen dat de oude categorie 122 (die liep van de leeftijd van 3 maanden tot aan de slacht) wordt vervangen door twee nieuwe categorieën: 121 (tot twaalf maanden) en 122 (van de leeftijd van 12 maanden tot aan de slacht).

Huidige categorie	Huidig forfait N	Huidig forfait P	Nieuwe categorie	Nieuw forfait N	Nieuw forfait P
122: Roodvleesvee van 3 maanden tot slacht	28,2	9,7	121: Roodvleesvee tot 12 maanden	26,8	9,1
			122: Roodvleesvee van 12 maanden tot slacht	53,0	21,7

Hoewel de nieuwe forfaits het gevolg zijn van daadwerkelijke veranderingen in de sector geven veel reactanten in de consultatie aan zich niet te herkennen in de nieuwe indeling. De vleesveehouderij is een zeer gevarieerde sector waarover relatief minder data beschikbaar zijn dan bijvoorbeeld over de melkveehouderij. Als gevolg hiervan is het mogelijk dat de werkelijke excretie op individuele bedrijven sterk afwijkt van het gemiddelde dat terugkomt in de excretieforfaits.

Dit kwam ook nadrukkelijk naar voren in de inhoudelijke sessie die op 30 augustus jl. heeft plaatsgevonden met de sector en de CDM. De sector heeft hierin aangegeven mee te willen werken aan het verbeteren van de beschikbare data.

2. Biologisch gehouden dieren (melkvee, varkens en pluimvee)

Op dit moment mag worden uitgegaan van een vaste forfaitaire stikstofexcretie voor biologisch gehouden dieren. Voor biologisch

gehouden melkkoeien is deze waarde nu dus, anders dan bij gangbaar gehouden melkkoeien, niet gekoppeld aan melkproductie en ureumgehalte. De forfaitaire fosfaatexcretie is wel afhankelijk van de melkproductie (net zoals bij gangbaar gehouden melkkoeien). In het advies van de CDM valt de forfaitaire stikstofexcretie voor biologisch gehouden pluimvee en varkens fors hoger uit dan de huidige vaste forfaits. Voor melkkoeien wordt aangegeven dat wat betreft fosfaat- en stikstofexcretie het verschil tussen biologisch en gangbaar gehouden melkkoeien enkel wordt verklaard door de melkproductie. Als gevolg hiervan wordt voorgesteld om, net als voor gangbaar gehouden koeien, voor biologisch gehouden melkkoeien uit te gaan van een excretie die toeneemt naarmate de melkproductie per koe en het ureumgehalte in de melk toenemen. In de praktijk betekent dit dat in de meeste gevallen de forfaitaire stikstofexcretie op bedrijfsniveau zal toenemen voor biologische melkveehouders. De reacties in de consultatie gaan vooral in op het korte tijdpad en de gevolgen die de hogere stikstofexcretie heeft voor de bedrijfsvoering.

3. Melkvee: extra productieklassen

De forfaitaire excretie van melkkoeien is afhankelijk van onder andere de melkproductie. De excretie staat in een tabel waarin per melkproductieklasse de fosfaat- en stikstofexcretie worden gegeven. In de huidige tabel beslaat de hoogste klasse een melkproductie van 10.624 kg of meer. Er zijn echter steeds meer melkveehouders die een gemiddelde melkproductie ruim boven die 10.624 kg halen. Voor hen is de forfaitaire fosfaatproductie dus lager dan hun werkelijke fosfaatproductie. Dat is voor hen een voordeel, want zij hebben daardoor relatief weinig fosfaatrechten nodig in verhouding tot hun werkelijke fosfaatproductie. Ook hoeven zij minder mestafzet te verantwoorden en hebben zij minder opslagcapaciteit nodig.

In de geconsulteerde wijzigingsregeling waren extra melkproductieklassen opgenomen voor hoogproductieve koeien. Melkveehouders met hoogproductieve koeien hebben daar bezwaar tegen, omdat zij hierdoor extra fosfaatrechten moeten aankopen. Dit kan oplopen tot 11,2 kg fosfaatrechten per koe. Op bedrijfsniveau kan dit leiden tot een extra financieringslast die kan oplopen tot meerdere tonnen. Er zijn bovendien melkveehouders die claimen dat zij op de peildatum voor het fosfaatrechtenstelsel al een gemiddelde melkproductie boven de 10.624 kg hadden, waardoor zij van mening zijn recht te hebben op meer fosfaatrechten dan zij op basis van de forfaits toegekend hebben gekregen.

In de geconsulteerde wijzigingsregeling waren ook extra melkproductieklassen opgenomen voor laagproductieve koeien (bv. zeldzame rassen en dubbeldoelkoeien). Melkveehouders met een gemiddelde productie lager dan 5.625 kg hebben profijt van deze wijziging, aangezien zij door de toevoeging van extra klassen aan de onderkant van de tabel minder fosfaatrechten nodig hebben dan zij hebben ontvangen op basis van hun forfaitaire productie.

In onderstaande tabel is voor een aantal productieklassen de huidige forfaitaire fosfaatexcretie en de geactualiseerde forfaitaire fosfaatexcretie weergegeven zoals voorgesteld door de CDM.

	Huidige fosfaatexcretie	CDM-voorstel geactualiseerde fosfaatexcretie
2.375–2.624 (nieuwe laagste klasse) ¹	32,4	24,3
5.625–5.874 (huidige laagste klasse)	34,0	33,7
8.125–8.374 (middelste klasse)	41,3	40,9
10.375–10.624 (huidige hoogste klasse)	47,8	47,5
14.875–15.124 ² (nieuwe hoogste klasse)	49,3	60,5

¹ De forfaitaire fosfaatexcretie voor alles onder de 5.625 kg is op dit moment 32,4.

² De forfaitaire fosfaatexcretie voor alles boven de 10.624 kg is op dit moment 49,3.

4. Melkvee: zelfzuivelaars

Voor melkveehouders die meer dan 50% van de op het eigen bedrijf geproduceerde melk zelf verwerken tot een eindproduct geldt vanaf 2006 de zelfzuivelaarsregeling. Voor deze groep wordt uitgegaan van een gemiddelde melkproductie en een gemiddeld ureumgehalte. In het CDM-advies wordt deze gemiddelde melkproductie geactualiseerd en daardoor verhoogd van 7.500 kg naar 8.447 kg. In de consultatie wordt door verschillende reactanten bezwaar gemaakt tegen de verhoging van de gemiddelde melkproductie omdat zij hierdoor meer fosfaatrechten nodig hebben om hetzelfde aantal dieren te kunnen houden. Ook wordt vaak gevraagd de zelfzuivelaarsregeling los te laten en uit te gaan van de werkelijke productie.

5. Melkvee: 12-maandentermijn melkkoeien

Een melkkoe heeft doorgaans drie tot vier lactatieperiodes. Na de laatste lactatieperiode wordt een koe vaak «afgemest» om vervolgens te worden geslacht. Een melkkoe wordt een weidekoe zodra deze niet meer gemolken wordt. Er zijn echter signalen dat sommige melkveehouders melkkoeien al voordat zij gestopt zijn met melken, als weidekoe aanmerken, met het doel fosfaatrechten te besparen. Om dit te voorkomen, was in de geconsulteerde wijzigingsregeling opgenomen dat een melkkoe in ieder geval tot 12 maanden nadat zij voor het laatst heeft gekalfd onder diercategorie 100 valt (waarvoor fosfaatrechten nodig zijn). Uit de reacties op de consultatie blijkt dat het regelmatig voorkomt dat de laatste lactatieperiode korter is dan 12 maanden. Met de voorgestelde termijn van 12 maanden zouden voor deze dieren fosfaatrechten nodig zijn, terwijl ze geen melk meer geven. Dit kan ertoe leiden dat boeren ervoor kiezen om melkkoeien die al voor het einde van de termijn van 12 maanden geen melk meer geven, direct af te laten voeren voor de slacht, zonder deze af te mesten. De kwaliteit van deze slachtdieren is veel lager.

Consequenties voor wijzigingsregeling

Voor de actualisering van de excretieforfaits is de CDM uitgegaan van de werkelijke productie in de afgelopen jaren en van veranderingen die zich daadwerkelijk hebben voorgedaan in de sector. Uit de consultatie maak ik op dat de actualisering zoals deze door de CDM wordt voorgesteld door het grootste deel van de sector niet op bezwaren stuit. Voor vleesvee-houders, melkveehouders met hoogproductieve koeien, zelfzuivelaars en veel biologische veehouders kan de actualisering echter grote gevolgen hebben.

Op basis van de uitkomst van de consultatie heb ik besloten om voor deze groepen de forfaits vooralsnog ongewijzigd laten. Dit betreft een relatief klein en duidelijk te onderscheiden deel van de totale Nederlandse veehouderij.

Ten aanzien van de vleesveehouderij wil ik komend jaar samen met de vleesveehouderij de beschikbare data over de vleesveesector verbeteren, om op basis daarvan de excretieforfaits te actualiseren op een manier die nog beter aansluit bij de realiteit en om die reden kan rekenen op meer draagvlak in de sector.

Ten aanzien van de melkveehouderij leidt de actualisering ertoe dat melkveehouders met hoogproductieve koeien en zelfzuivelaars meer fosfaatrechten nodig zullen hebben.⁴ Ik wil eerst onderzoeken of naast uitstel aanvullende overgangsmaatregelen nodig zijn. Voor zelfzuivelaars ben ik bovendien voornemens om op termijn uit te gaan van de daadwerkelijk geproduceerde hoeveelheid melk, zoals dit ook bij de rest van de melkveehouderij het geval is en zoals in de consultatie duidelijk als wens naar voren kwam. Ik wil met de groep zelfzuivelaars tot afspraken komen over de manier waarop zij de data over hun melkproductie kunnen aanleveren bij RVO.nl. Tot die tijd blijft de vastgestelde gemiddelde melkproductie waarvan bij de zelfzuivelaarsregeling wordt uitgegaan ongewijzigd.

Voor biologische veehouders betekent dit dat zij uit mogen blijven gaan van de huidige vaste forfaitaire stikstofexcretie. Ik vind het belangrijk dat zij de tijd krijgen om te anticiperen op de nieuwe, vaak hogere forfaitaire stikstofnormen. Ik zal met de biologische sector in gesprek gaan over de implementatie van de nieuwe rekenwijze voor de stikstofexcretie. Op verzoek van de biologische sector wordt de voorziene wijziging voor biologisch gehouden melkgeiten wel per 1 januari 2020 doorgevoerd. Ook voor biologisch gehouden schapen voer ik de voorziene wijziging per 1 januari 2020 door omdat het om een heel beperkte wijziging gaat.

Tot slot ben ik voornemens de voorgestelde 12-maandentermijn voor afgemolken koeien niet door te voeren, om te voorkomen dat er een extra barrière ontstaat om melkkoeien die niet langer geschikt zijn voor de melkproductie optimaal in te zetten voor vleesproductie.

Zoals al eerder aangegeven zal ik de actualisering van de excretieforfaits voor melkvee pas doorvoeren als het aantal rechten zich onder het sectorplafond bevindt. Pas op dat moment is geborgd dat de actualisering er niet toe zal leiden dat de fosfaatproductie het sectorplafond overschrijdt. Om het aantal rechten onder het plafond te brengen is onlangs het afromingspercentage bij overdracht van fosfaatrechten verhoogd. Omdat de meeste handel in fosfaatrechten pas aan het eind van het jaar plaatsvindt, is naar verwachting ook pas aan het eind van het jaar duidelijk of het aantal rechten onder het plafond komt. Dit betekent dat ik uw Kamer ook pas op dat moment kan informeren of de actualisering van de excretieforfaits voor melkvee per 1 januari aanstaande in werking zal treden.

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

⁴ Ten aanzien van de extra productieklassen voor laagproductieve koeien is dit niet het geval. Ik zal deze dan ook wel doorvoeren.