

Vergaderjaar 2019–2020

33 037

Mestbeleid

Nr. 368

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 mei 2020

De voortvarende uitvoering en implementatie van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn en de versterkte handhavingsstrategie mest zijn essentieel in de besluitvorming over verlenging van de derogatie van de Nitraatrichtlijn voor de jaren 2020 en 2021. Daarbij vind ik het belangrijk dat uw Kamer en zeker ook de ondernemers die in de praktijk met deze maatregelen te maken krijgen tijdig weten welke zaken worden uitgewerkt en wanneer er aanpassingen in wet- en regelgeving zullen worden doorgevoerd. Met deze brief informeer ik uw Kamer dan ook, mede namens de Minister voor Milieu en Wonen, over de stand van zaken rondom de derogatie, de wijzigingen in de mestregelgeving die dit jaar worden uitgevoerd in het belang van de verlenging van deze derogatie, en geef ik een update van een aantal andere onderwerpen in relatie tot het mestbeleid.

Stand van zaken verlenging derogatie

Op 21 november 2019 heb ik uw Kamer geïnformeerd over de stand van zaken (Kamerstuk 33 037, nr. 367). Sindsdien is er met de diensten van de Europese Commissie ambtelijk verder gesproken en heb ik zelf hierover gesproken met de Europese Commissaris voor Milieu. Dit heeft ertoe geleid dat de afgelopen periode de volgende stappen zijn gezet: Nederland heeft in het Nitraatcomité van 19 december 2019 een presentatie gegeven aan de lidstaten over de voorlopige resultaten van de waterkwaliteit onder derogatiebedrijven en over de maatregelen in het mestbeleid die in het kader van de lokale droogte in 2017 en de landelijke droogte in 2018 zijn genomen. Daarbij is aangegeven dat indien sprake is van een negatieve trendbreuk in de waterkwaliteit als gevolg van droogte Nederland aanvullende maatregelen zal treffen. Op 2 maart jl. heeft Nederland in het Nitraatcomité een presentatie gegeven over de stand van zaken met betrekking tot de versterkte handhavingsstrategie. Ook is een presentatie gegeven over de aanpak van de stikstofproblematiek. Hiermee heeft Nederland de formele stappen richting besluit-

vorming over derogatie doorlopen en is het nu aan de Europese Commissie om een conceptderogatiebeschikking op te stellen en voor te leggen aan het Nitraatcomité. In de gesprekken met de Europese Commissie zijn de aanpak van mestfraude en de verbetering van de waterkwaliteit steeds cruciale punten. De implementatie van de maatregelen uit het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn en de versterkte handhavingsstrategie mest is dan ook onverminderd van belang om verlenging van de derogatie te verkrijgen. Ik ga daar dan ook voortvarend mee door. Het eerstvolgende Nitraatcomité waarin de conceptbeschikking van de Europese Commissie behandeld kan worden, is in de tweede helft van juni 2020 gepland. Gezien het grote belang van derogatie voor de melkveehouderij blijf ik bij de Europese Commissie aandringen op snellere besluitvorming. Hierover heb ik op dit moment nog geen uitsluitsel. Vanzelfsprekend houd ik uw Kamer hiervan op de hoogte.

Implementatie maatregelen zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn

Het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn ligt ten grondslag aan het verkrijgen van de derogatie. In dit zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn is een pakket aan maatregelen voor de periode 2018–2021 gepresenteerd om de uit- en afspoeling van stikstof en fosfaat uit de landbouw te verminderen en daarmee de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater te verbeteren (Kamerstuk 33 037, nr. 250). De implementatie van het actieprogramma ligt volledig op schema; alle voorgenomen maatregelen voor 2018, 2019 en 2020 zijn doorgevoerd. Ook dit jaar zal ik, zoals aangekondigd in het actieprogramma, een aantal maatregelen uitwerken die per 1 januari 2021 in werking moeten treden. Hieronder zet ik kort uiteen om welke maatregelen het gaat en hoe ik van plan ben daar invulling aan te geven.

Tegengaan oppervlakkige afspoeling bij ruggenteelten

In het zesde actieprogramma is aangekondigd dat vanaf 1 januari 2021 in ruggenteelten op klei- en lössgronden zodanige maatregelen genomen moeten worden dat oppervlakkige afspoeling van het perceel afneemt door minimale aanleg van waarneembare hindernissen, zoals bijvoorbeeld drempels of drempeltjes tussen de rijen. Het doel hiervan is om oppervlakkige afspoeling naar nabijgelegen wateren bij normale neerslag te voorkomen. Hiermee wordt afspoeling van nutriënten én gewasbeschermingsmiddelen naar het oppervlaktewater vermindert.

Vanuit de sector zijn zorgen geuit over de gevolgen van deze maatregel bij extreme neerslag. Door de drempels zou het bij extreme buien kunnen gebeuren dat het perceel onder water komt te staan, waardoor de oogst zou mislukken.

Dat is uiteraard niet de bedoeling. Het kan echter ook zo zijn dat drempels in die situatie effectief zijn om water egaal over het gehele perceel in de grond te laten infiltreren, indien oppervlakkige afvoer naar oppervlaktewater op dat moment niet afdoende mogelijk is. Ik ben dan ook van plan om, in afstemming met de waterbeheerders, een bepaling op te nemen waarmee het ter voorkoming van gewasschade bij extreme buien is toegestaan het water versneld van het perceel af te voeren, mits hierna de genomen maatregelen hersteld worden.

Deze maatregel zal naar verwachting zijn beslag krijgen in het Besluit gebruik meststoffen én het Besluit activiteiten leefomgeving van de Omgevingswet waarin de bepalingen uit Besluit gebruik meststoffen overgaan. Ik verwacht de wijziging van de regeling in het voorjaar

openbaar te consulteren, zodat eenieder de gelegenheid heeft een zienswijze op de voorgenomen wijziging in te dienen.

Precisiebemesting in de maïsteelt en akkerbouw

In het zesde actieprogramma is ook aangekondigd dat per 1 januari 2021 enkele maatregelen worden doorgevoerd rondom de teelt van maïs op zand- en lössgronden waarbij het principe van precisiebemesting uitgangspunt is: de juiste mest wordt op de juiste plaats, op de juiste manier, op het juiste tijdstip en in de juiste hoeveelheid toegediend om zo precies mogelijk te voorzien in de behoefte van gewas en bodem en daarmee emissies zoveel mogelijk te beperken.

Uit eerder wetenschappelijk onderzoek bleek dat het toepassen van rijenbemesting in maïs, een vorm van precisiebemesting, goed aansluit bij dit principe en tot een vermindering van nitraatuitspoeling leidt¹. Uit recent onderzoek² en praktijkervaringen van agrariërs komt echter naar voren dat rijenbemesting onder minder optimale omstandigheden tot verdichting van de bodem kan leiden en daardoor kan leiden tot minder opname van stikstof door het gewas met een grotere kans op nitraatuitspoeling naar het grondwater als gevolg. Daarnaast zijn voor rijenbemesting nieuwe bemestingstechnieken en -apparatuur nodig, wat aanzienlijke investeringen met zich meebrengt. Zulke investeringen zijn alleen gerechtvaardigd als de meerwaarde daarvan buiten kijf staat. Op basis van de informatie die ik nu tot mijn beschikking heb, is dat niet het geval.

Dit voortschrijdende inzicht heeft mij doen besluiten de aangekondigde precisiebemesting bij maïs op zand- en lössgrond niet uit te werken via het voorschrijven van rijenbemesting maar op een andere, eenvoudiger en minstens even effectieve manier. De beoogde verbetering van de waterkwaliteit moet immers wel gehaald worden en dat kan ook door in plaats van de *manier* van bemesting het *moment* van bemesting beter toe te spitsen op de behoefte van het gewas en de bodem. Op dit moment is de aanvang van het bemestingsseizoen, 15 februari, voor alle gewassen gelijk. Maïs wordt normaal gesproken pas vanaf half april gezaaid, wat betekent dat bemesting pas vanaf begin april nodig is. Om te waarborgen dat mest op het juiste tijdstip wordt toegediend, verschuif ik de eerste datum waarop het is toegestaan drijfmest toe te dienen aan een perceel waarop gedurende het groeiseizoen maïs zal worden geteeld op zand- en lössgronden van 15 februari naar 1 april, waardoor het risico op uitspoeling en afspoeling van nutriënten afneemt bij natte weersomstandigheden in deze periode. De invoering van deze maatregel zal gebeuren in het Besluit gebruik meststoffen, en daarmee het Besluit activiteiten leefomgeving. Ik verwacht de wijziging van het Besluit gebruik meststoffen en het Besluit activiteiten leefomgeving in het voorjaar openbaar te consulteren, zodat eenieder de gelegenheid heeft een zienswijze op de voorgenomen wijziging in te dienen. Zoals reeds voorzien was, zal de equivalente maatregel «rijenbemesting in maïs» vervallen per 1 januari 2021.

Ten aanzien van de teelt van consumptie- en fabrieksaardappelen op zuidelijke zand- en lössgronden is in het zesde actieprogramma aangekondigd dat het vanaf 1 januari 2021 verplicht wordt om uiterlijk 31 oktober een vanggewas in te zaaien. Vanuit de sector is naar voren

¹ Milieueffectrapportage van maatregelen zesde Actieprogramma Nitraatrichtlijn. Op planniveau. P. Groenendijk, G.L. Velthof, J.J. Schroder, T.J. de Koeijer en H.H. Luesink, 2017.

² <https://www.wur.nl/nl/nieuws/Resultaten-drie-jaar-onderzoek-ruitzaai-en-drijfmestrijenbemesting-snijmais.htm>.

gebracht dat dit tot praktische problemen kan leiden, zoals het vergroten van aardappelopslag en daarmee middelengebruik, risico op verhoging van aaltjesdruk en het late tijdstip van aardappel oogst. Ik wil hier gehoor aan geven en ben daarom voornemens deze maatregel op een andere manier in te vullen. Ik sluit hiervoor aan bij de in het zesde actieprogramma aangekondigde maatregel dat de stikstofgebruiksnorm voor maïs na het scheuren van grasland op zand- en lössgrond zal worden verlaagd met 65 kg stikstof per hectare, omdat in de periode na vernietiging van grasland veel stikstof vrijkomt die grotendeels beschikbaar is voor het volgende gewas. Voor derogatiebedrijven is deze voorwaarde reeds ingevoerd. Om de benodigde verbetering van de waterkwaliteit te realiseren, en omdat dit past binnen een goede landbouwpraktijk, zal ook voor consumptie- en fabrieksaardappelen op zand- en lössgrond die het jaar na het vernietigen van grasland worden geteeld, een korting op de stikstofgebruiksnorm van 65 kg worden toegepast (in plaats van de verplichte inzaai van een vanggewas op uiterlijk 31 oktober). De invoering van deze maatregel zal gebeuren in de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet. Ik verwacht de wijziging van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet in de eerste helft van 2020 openbaar te consulteren, zodat eenieder de gelegenheid heeft een zienswijze op de voorgenomen wijziging in te dienen.

Overige aanpassingen in regelgeving

Naast de hierboven genoemde maatregelen zullen op grond van het zesde actieprogramma nog enkele kleine technische aanpassingen worden doorgevoerd. Het gaat om een herziening van het protocol voor monsternamen van de fosfaattoestand van de bodem, behorende bij de invoering van de gecombineerde indicator per 1 januari 2021. Verder vervalt per 1 januari 2022 de tijdelijk voortgezette equivalente maatregel «opbrengstafhankelijke stikstofgebruiksnorm bij bovengemiddelde gewasonttrekking», omdat de actualisatie van het stikstofgebruiksnormstelsel dan zal zijn doorgevoerd. Deze wijzigingen zullen plaatsvinden in de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet. Ik verwacht de wijziging van de regeling in de eerste helft van 2020 openbaar te consulteren, zodat eenieder de gelegenheid heeft een zienswijze op de voorgenomen wijziging in te dienen.

Pilot bedrijfsspecifieke excretie

Naast aanpassingen in wet- en regelgeving bevat het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn ook diverse pilotprojecten om nieuwe methodes en technieken die kunnen bijdragen aan verbetering van de waterkwaliteit te onderzoeken. Deze pilotprojecten lopen al een aantal jaar en passen ook goed in de LNV-visie met als streven minder gebruik van kunstmest. Een aantal pilots zijn gericht op het aanpassen van de bemesting aan de bedrijfsspecifieke omstandigheden en ik ben van plan hier komend jaar steviger op in te zetten. Het gaat om de pilot bedrijfsspecifieke excretie fosfaat (BEP) en de pilot bedrijfsspecifieke excretie stikstof uit dierlijke mest (BES). In het actieprogramma is ruimte voor uitbreiding van de BES-pilot tot maximaal 50 bedrijven. Ik ben voornemens deze pilot-ruimte te verdelen in 2020, waarmee een wens van de sector vervuld wordt en experimenteeruimte gegeven wordt aan de gebieden die experimenteren met de uitwerking van mijn LNV-visie. Hierbij geldt binnen het kader van de Meststoffenwet een aantal voorwaarden, waaronder dat de ammoniakemissie op bedrijfsniveau niet mag toenemen en dat de waterkwaliteit gemonitord moet worden conform de methodiek van het Landelijk Meetnet Effecten Mestbeleid. De pilot Bedrijfsspecifieke Excretie met Stikstof uit kunstmest (BEN) wordt stopgezet. De onderzoeksvragen betreffende deze pilot zijn de afgelopen jaren beantwoord en de inzet van

extra kunstmest past niet in mijn LNV-visie, daar ik juist het gebruik van kunstmest wil verminderen. Ik kom hier verderop in deze brief nog op terug.

Uitvoering versterkte handhavingsstrategie mest: «real time» verantwoord van mesttransporten

In mijn brief van 15 november 2019 heb ik uw Kamer geïnformeerd over de voortgang van de uitvoering van de versterkte handhavingsstrategie mest (Kamerstuk 33 037, nr. 366). Deze strategie heb ik invulling gegeven aan de desbetreffende voorwaarde in de derogatiebeschikking 2018–2019.

Zoals aangekondigd in de versterkte handhavingsstrategie mest wil ik komen tot een vereenvoudiging van de transportregels voor mest, waarbij ik de regels voor het verantwoord van dierlijke mesttransporten in beginsel terugbreng tot één generieke regel voor alle transporten van dierlijke meststoffen. Nagenoeg alle transporten moeten volgens één nieuwe generieke regel en met gebruikmaking van één geautomatiseerd systeem (rVDM) verantwoord worden. Het papieren vervoersbewijs dierlijke meststoffen, dat tot op de dag van vandaag de basis vormt voor de verantwoording van de meststromen, wordt met rVDM vervangen door een digitaal systeem waarmee een het transport vooraf gemeld kan worden, een startmelding en real time meldingen tijdens het transport kunnen worden verzonden. Om dat mogelijk te maken moet een nieuw digitaal systeem gebouwd worden en de regelgeving worden aangepast.

Het technische traject betreft de aanpassing van de bestaande digitale systemen van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl). Voor het aanleveren van de gegevens stel ik een webapplicatie en webservice beschikbaar. Met deze webservice is het mogelijk dat het bedrijfsleven zelf een applicatie ontwikkelt waarmee de gevraagde gegevens aan rVDM kunnen worden geleverd. Ik verwacht de geautomatiseerde omgeving rVDM aan het einde van 2020 operationeel te hebben. Dat maakt dat ik nu ook bezig ben om de regelgeving aan te passen op de nieuwe «real time» verantwoording van de mesttransporten welke de basis vormt voor de verantwoording van de mestadministratie.

In het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet wordt opgenomen dat alle transporten van mest welke in Nederland plaatsvinden in het rVDM-systeem dienen te worden geregistreerd. Door deze wijzigingen worden de gegevens real time verantwoord. Dit raakt ook de huidige uitzonderingen op de regels voor mesttransport. Bij de uitwerking van de voorwaarden voor het gebruik van rVDM streef ik niet alleen naar een robuust systeem waarmee fraude tegen gegaan wordt maar heb ik ook oog voor praktische uitvoerbaarheid. Ik verwacht binnenkort de internetconsultatie van de wijziging van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet in verband met digitale verantwoording van het vervoer van dierlijke meststoffen te starten. De verdere uitwerking van deze nieuwe regels vindt plaats in de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet, zoals die ook in de toelichting bij het te consulteren Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet reeds inhoudelijk wordt geschetst.

De nieuwe systematiek moet voor ondernemers leiden tot minder administratieve lasten. Bij de invoering van zo'n nieuw systeem is het wel belangrijk dat er aandacht is voor de praktische uitvoering en dat er adequaat instrumentarium komt voor gebruikers. Om die specifieke situaties goed in beeld te hebben, zal ik in het kader van de internetconsultatie van het besluit, samen met de sectororganisaties, digitale dialoogtafels organiseren. De uitkomst van de internetconsultatie en de

dialoogtafels betrek ik bij het opstellen van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet. Mijn inzet is om overeenkomstig de afspraken met de Europese Commissie de wijziging van de regelgeving per 1 januari 2021 in werking te laten treden. Vanzelfsprekend houd ik uw Kamer op de hoogte van de voortgang.

In het sectorplan van aanpak «Samen werken in een eerlijke keten» is een digitaliseringsspoor opgenomen om de mestmarkt en -keten transparanter te maken en te komen tot een betere waardering voor de mineralen. Vanuit zowel private als publieke zijde wordt dus gewerkt aan gebruikmaking van moderne technologie om mesttransporten transparant te maken, en beide trajecten zullen goed op elkaar moeten aansluiten om hier een succes van te maken. Mijn ministerie, RVO.nl en de NVWA werken dan ook nauw samen met de partijen bij het sectorplan – LTO Nederland, POV, Cumela Nederland, TLN, Rabobank – om in gezamenlijkheid tot een systematiek te komen waarmee meststromen «real time» inzichtelijk zijn en dat praktisch goed werkbaar is voor ondernemers. Waarbij de uiteindelijke mesttransporten in het rVDM-systeem van de overheid zijn vastgelegd. Ik heb vanuit de toeleverende en afnemende industrie verenigd in AgriNL vernomen dat zij de hiervoor geschetste ontwikkelingen steunen.

Transparantie in de mestmarkt is een stap in de goede richting die bijdraagt aan beter inzicht in de kwaliteit van mest en daardoor helpt bij een betere benutting van de nutriënten en organische stof. Ik verwacht door transparantie in de mestketen ook een beter onderscheid te kunnen maken tussen doelbewuste fraude en andere onregelmatigheden. De doelbewuste fraudeurs kunnen vervolgens gericht worden aangepakt.

Relatie met certificering

Een traject dat de private digitalisering van de mestketen ondersteunt, is het door de sectororganisaties ontwikkelde certificeringsschema KeurMest. De sector heeft aangegeven dat in de zomer van 2020 de eerste bedrijven gecertificeerd kunnen worden op basis van dit certificeringsschema. Echter, de sector geeft aan dat de vrijwillige certificering pas vlucht zal nemen als het digitaliseringsspoor van de sector verder vorm heeft gekregen en volledig kan aansluiten op rVDM. Ik vind dat een belangrijke stap en zal mij waar mogelijk inzetten om deelname aan het certificeringsschema en de digitale koppeling aan rVDM te ondersteunen.

Daarnaast is recent dit jaar een andere stap op het gebied van certificering gezet waarbij voor gecertificeerde bedrijven een uitzondering op de geldende regels van toepassing is. Bedrijven die meedoen met de certificering en die vaste mest (dikke fractie) produceren met een aantoonbaar constant nutriëntengehalte komen in aanmerking voor een steekproefsgewijze bemonstering in plaats van een bemonstering per vracht. De bemonstering wordt uitgevoerd door de geaccrediteerde en door RVO.nl erkende monsternemende organisaties. Dit wordt in afwijking van de Meststoffenwet vormgegeven met ontheffingen voor twee jaar. Om in aanmerking te komen voor een ontheffing moeten de bedrijven hun productiesysteem privaat laten borgen volgens het certificeringssysteem Fertigarant. Recent heb ik de eerste vijf bedrijven een ontheffing gegeven om steekproefsgewijs te mogen bemonsteren. Hiermee bevorder ik het gebruik van eerlijke mest, transparantie in de mestketen en beloon ik bedrijven die zelf verantwoordelijkheid nemen met minder strenge maatregelen waardoor men kosten kan besparen.

De in de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet voorgeschreven bepaling van nutriëntengehalten in mest wordt uitgevoerd door ISO 17020 en/of ISO 17025 geaccrediteerde laboratoria en organisaties die monsters nemen. De Raad voor Accreditatie houdt hierop toezicht en heeft mij gerapporteerd over haar bevindingen in 2018 (bijlage 1). Het rapport doet verslag van de resultaten van de RvA-beoordelingen en daarmee samenhangende activiteiten bij de laboratoria die in 2018 door de Raad voor Accreditatie geaccrediteerd waren in het kader van de accreditatie-programma's AP05 en AP06 (respectievelijk bijlage H en Ea van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet), dit voor zover deze beoordeling betrekking had op de AP05- en AP06-activiteiten. Alle instellingen die in 2018 geaccrediteerd waren voor AP05- en/of AP06-activiteiten zijn in 2018 beoordeeld. De rapportage geeft een stabiel beeld ten opzichte van voorgaande jaren. Op één na, zijn alle in 2018 uitgevoerde reguliere onderzoeken afgesloten met een positief besluit. Voor één onderzoek hoefde er geen besluit genomen te worden omdat de instelling na uitvoering van het onderzoek, haar accreditatie vrijwillig ingetrokken heeft (waarbij opgemerkt dat het intrekken niet het directe gevolg van de uitkomst van het RvA-onderzoek was). Er zijn naar aanleiding van de in 2018 uitgevoerde onderzoeken geen directiegesprekken gevoerd in verband met voorgenomen sancties.

Kunstmestvervanging

Een verandering in het mestbeleid voor de langere termijn is het vervangen van kunstmest door hoogwaardige producten uit dierlijke mest. In mijn LNV-visie heb ik mijn inzet op dit punt beschreven, onder andere om hier ruimte voor te krijgen op EU-niveau. De Europese Commissie heeft het Joint Research Centre (JRC) opdracht gegeven om te bezien in hoeverre mestverwerkingsproducten kunstmestproducten kunnen vervangen zonder dat dit leidt tot vervuiling van grond- of oppervlaktewater. Het JRC heeft in 2019 verscheidene studies uitgevoerd: een grote literatuurstudie naar alle studies die kunstmest, dierlijke mest en mestverwerkingsproducten landbouwkundig en milieukundig vergelijken; een modelstudie naar de chemische eigenschappen van dergelijke producten in de bodem en mogelijke emissieroutes; een monster-campagne bij 35 installaties in de Europese Unie, en ten slotte een agronomische studie naar de opname van nutriënten door het gewas. In november 2019 heeft het JRC een interim-rapport opgeleverd, waarin zij concepteisen aan zgn. herwonnen stikstofmeststoffen uit dierlijke mest (ReNure-producten) voorstelt. De tussenconclusies zijn dat er mestverwerkingsproducten zijn die dezelfde eigenschappen hebben als kunstmest en dat kunstmestvervanging dus niet hoeft te leiden tot extra milieubelasting, mits men voldoet aan een minimum set aan criteria. Dit past goed in mijn LNV-visie en komt overeen met de ervaringen uit diverse Nederlandse pilotprojecten, die ik ook actief met de Europese Commissie en het JRC heb gedeeld. De criteria zijn eind januari in Sevilla door een groep van 45 Europese experts besproken. Het Joint Research Centre zal het rapport nu afmaken en in mei 2020 aan de Europese Commissie (DG Environment) aanbieden. Ik zal er bij de Commissie op aandringen om de uitkomsten van het onderzoek snel om te zetten in Europese richtsnoeren, op basis waarvan de producten uit dierlijke mest die aan de criteria voldoen daadwerkelijk in de praktijk kunnen worden ingezet ter vervanging van kunstmest.

Heffing op kunstmest

In het kader van de herbezinning op het mestbeleid heeft uw Kamer mij verzocht het gebruik van (meststoffen gebaseerd op) dierlijke mest te stimuleren door een heffing op stikstofkunstmest als optie mee te nemen (Kamerstuk 35 000 XIV, nr. 58). Ik heb hiervoor een onderzoek laten uitvoeren door Wageningen Economic Research (WEcR), waarbij een verkenning uitgevoerd is naar financiële instrumenten om kunstmestvervanging te stimuleren (zie rapport in bijlage 2). Voor het onderzoek is een klankbordgroep ingesteld waarin Meststoffen Nederland, Nederlands Coördinatiecentrum Mestverwaarding en de Producenten Organisatie Varkenshouderij waren vertegenwoordigd.

WEcR concludeert dat het gebruik van fosfaat uit dierlijke mest al vrijwel maximaal is in de Nederlandse landbouw. Het gebruik van stikstofkunstmest in de Nederlandse landbouw is aanzienlijk en deze mest lijkt daardoor mogelijkheden te bieden om vervangen te worden door stikstof uit dierlijke mest. Een heffing op kunstmest is volgens WEcR echter weinig effectief omdat tezamen met het fosfaatoverschot de stikstof via export en verwerking van mest buiten de Nederlandse landbouw wordt afgezet. Dit betekent dat andere mestverwerkingsproducten nodig zijn waarmee het fosfaatoverschot kan worden geëxporteerd en de stikstof zoveel mogelijk kan worden behouden. Hiervoor is stimulering van hoogwaardige mestverwerking nodig. Om dit te stimuleren is een subsidie denkbaar op hoogwaardige verwerking van varkens- en rundveedrijfmest in combinatie met premies om de stikstof in pluimveemest in de Nederlandse landbouw af te zetten. De conclusies van WEcR zullen worden meegenomen in het verdere traject van de herbezinning op het mestbeleid. Zoals eerder aangekondigd verwacht ik uw Kamer dit voorjaar te kunnen informeren over de contouren van het toekomstig mestbeleid.

Stand van zaken fosfaatrechtenstelsel

Een ander dossier waarover ik uw Kamer met regelmaat op de hoogte houdt, is het fosfaatrechtenstelsel. Hieronder schets ik de actuele stand van zaken, waarmee ik ook invulling geef aan een aantal toezeggingen.

Afoming fosfaatrechten

Tijdens het wetgevingsoverleg over de wijziging van de Meststoffenwet in verband met de implementatie van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn d.d. 2 december 2019 heb ik toegezegd uw Kamer te informeren over de afoming van fosfaatrechten in 2019. Het afomingspercentage is vanaf 13 juni 2019 tijdelijk verhoogd van 10 naar 20 procent om het aantal fosfaatrechten voor melkvee in de markt versneld onder het fosfaatproductieplafond van 84,9 miljoen kg te brengen. Het aantal fosfaatrechten voor melkvee wordt teruggebracht tot onder het sectorale fosfaatproductieplafond om te borgen dat de productie van fosfaat en stikstof door melkvee de plafonds niet zal overschrijden. Dit is mede van belang met het oog op de door de Europese Commissie verleende goedkeuring voor het fosfaatrechtenstelsel.

Er is in 2019 ruim 359.000 kg aan fosfaatrechten afgeroomd, waarvan ruim 157.000 kg in december. Het totaal aantal fosfaatrechten in de markt bedroeg daarmee per 1 januari 2020 ruim 85,7 miljoen kg. De eerste maanden van het jaar is de handel in fosfaatrechten, en daarmee ook de afoming, beperkt. Ook per 1 mei ligt het aantal fosfaatrechten daarmee op ruim 85,7 miljoen kg. Daarvan wordt ruim 600.000 kg gebruikt voor het houden van vleesvee. Ik heb bij de Europese Commissie bepleit de fosfaatrechten die worden gebruikt voor het houden van vleesvee buiten

beschouwing te laten, aangezien het fosfaatrechtenstelsel is bedoeld voor het borgen van het fosfaat- en stikstofplafond van de melkveesector. Hiermee bevindt het aantal rechten in de melkveehouderij zich met ruim 85,1 miljoen kg weliswaar nog boven het plafond, maar is het afgelopen jaar wel een belangrijke stap gezet wat betreft het terugbrengen van het aantal rechten in de markt. De verhoging van het afromingspercentage is daarom in mijn ogen een effectieve maatregel gebleken en ik zie op dit moment geen reden om aanvullende maatregelen te nemen. Het afromingspercentage blijft 20% en de afgeroemde fosfaatrechten worden doorgehaald totdat het aantal rechten zich onder het plafond bevindt.

Actualisering excretieforfaits melkvee

Ik heb eerder aangekondigd dat het actualiseren van de excretieforfaits voor melkvee afhankelijk is van het terugbrengen van de hoeveelheid fosfaatrechten tot onder het plafond. Aangezien dit nog niet volledig is gerealiseerd, heb ik besloten om de excretieforfaits voor melkvee nog niet te actualiseren per 1 januari 2020. Het actualiseren van de forfaits zou immers betekenen dat er binnen het fosfaatrechtenstelsel enige ruimte zou ontstaan voor het houden van meer dieren. In combinatie met het teveel aan fosfaatrechten zou dit een overschrijding van de sectorale productieplafonds kunnen veroorzaken. Wanneer het aantal rechten onder het plafond zit, zullen de forfaits voor melkvee alsnog geactualiseerd kunnen worden. Een aantal andere excretieforfaits is wel geactualiseerd. Deze wijziging van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet ter actualisatie van bijlage D (excretieforfaits) is op 31 december jl. gepubliceerd in de Staatscourant (nr. 69489).

Consultatie wetsvoorstel vleesvee en afromingsvrije lease

Tevens wil ik u informeren over een wetsvoorstel dat binnenkort ter consultatie gepubliceerd zal worden. Het betreft een wetswijziging van de Meststoffenwet op twee punten, namelijk:

- de verduidelijking van de reikwijdte van het fosfaatrechtenstelsel, conform de eerder opgestelde beleidsregel jongvee in de vleesveehouderij. Dit onderdeel zal op zijn vroegst per 1 januari 2021 in werking treden;
- de introductie van een vrijstelling van afroming, waarbij wordt uitgegaan van een vast aantal kilogram fosfaatrechten (100 kg) per leasende melkveehouder per jaar. Dit onderdeel voorziet voor een inwerkingtreding op het moment dat het aantal fosfaatrechten onder het productieplafond zit. Daarnaast zal met de Europese Commissie besproken moeten worden of voor de onderhavige wijziging van het fosfaatrechtenstelsel een staatssteunmelding noodzakelijk is en een goedkeuringsprocedure moet worden doorlopen. Dit kan een latere inwerkingtreding met zich brengen.

Vleesvee

De reikwijdte van het fosfaatrechtenstelsel is beperkt tot melkvee. Bij de uitvoering van het fosfaatrechtenstelsel is gebleken dat deze definitie op verschillende manieren kan worden geïnterpreteerd. Het gaat daarbij met name om de afbakening van het begrip «melkvee» in relatie tot jongvee voor de vleesveehouderij. Om deze onduidelijkheid weg te nemen is op 20 juli 2018 de Beleidsregel fosfaatrechten jongvee in werking getreden. Op 16 april 2019 oordeelde het College van beroep voor het bedrijfsleven (CBb) echter dat de in de beleidsregel gehanteerde interpretatie van het begrip melkvee, een beperking is van de in de wet vastgelegde definitie. Dit is volgens het CBb niet toegestaan, met als gevolg dat er opnieuw

onduidelijkheid ontstond over de afbakening van het begrip «melkvee» en de reikwijdte van het fosfaatrechtenstelsel.

Dit wetsvoorstel verduidelijkt daarom voor welk jongvee fosfaatrechten nodig zijn. Het wetsvoorstel volgt dezelfde afbakening als bovengenoemde beleidsregel. Voor jongvee dat niet wordt gehouden voor de melkveehouderij, zijn ingevolge dit wetsvoorstel alleen fosfaatrechten nodig als de dieren een kalf krijgen of bestemd zijn om een kalf te krijgen. Voor jongvee voor de vleesveehouderij dat nooit een kalf krijgt en niet bestemd is om een kalf te krijgen, en dat dus alleen gehouden wordt voor de productie van vlees, zijn geen rechten nodig. De bij of krachtens de wet gestelde bepalingen over het fosfaatrechtenstelsel zijn op deze dieren niet van toepassing.

Naar aanleiding van de ervaring die is opgedaan met de uitvoering van het fosfaatrechtenstelsel, wordt met dit wetsvoorstel de definitie van het begrip «melkvee» ook ten aanzien van volwassen dieren verbeterd, teneinde zoveel mogelijk duidelijkheid te bieden over de reikwijdte van dit begrip. Dit wetsvoorstel heeft voor de toekenning van fosfaatrechten geen gevolgen, maar wijzigt de definitie van het begrip melkvee voor de toekomst, om duidelijkheid te bieden over de reikwijdte van het verbod in artikel 21b van de wet.

Ook wordt met dit wetsvoorstel de uitzondering voor jongvee voor de zoogkoeienhouderij wettelijk vastgelegd. Deze uitzondering is met ingang van 24 oktober 2018 geregeld in de Vrijstellingsregeling zoogkoeienhouderij, die naar haar aard tijdelijk is. Dit wetsvoorstel bestendigt die uitzondering, zodat jongvee in de zoogkoeienhouderij buiten het stelsel van fosfaatrechten kan blijven. De voorwaarden waaronder deze uitzondering van toepassing is worden bij ministeriële regeling vastgelegd.

Afromingsvrije lease

Met de motie van de leden Geurts en Lodders (Kamerstuk 33 037, nr. 317) heeft uw Kamer verzocht om het mogelijk te maken dat maximaal 10 procent van de in bezit zijnde fosfaatrechten verhuurd of gehuurd kunnen worden zonder dat hier een afroming over plaatsvindt. Deze maatregel is bedoeld om melkveehouders ruimte en flexibiliteit te geven als zij een onverwacht hoge melkproductie realiseren en dientengevolge extra fosfaatrechten nodig hebben. Omdat het hanteren van een vrijstelling op een percentage van de in bezit zijnde fosfaatrechten uitvoeringstechnisch complex is, is er voor gekozen om bij deze vrijstelling uit te gaan van een vast aantal kilogram per jaar per melkveehouder.

Er is gekozen voor een vrijstelling van 100 kg omdat dit voor de meeste melkveehouders voldoende is op het moment dat zij onverwacht in een hogere melkproductieklasse komen en dientengevolge extra fosfaatrechten nodig hebben per gehouden melkkoe. De vrijstelling van afroming gaat ten koste van de vulling van de fosfaatbank, maar omdat de vrijstelling geldt tot 100 kilogram per melkveehouder per jaar is dit effect beperkt.

Overige punten

Ook worden in het wetsvoorstel enkele technische zaken geregeld, namelijk regels over het laten terugwerken van de registratie van een kennisgeving tot overgang van een fosfaatrecht. Tot slot herstelt het

wetsvoorstel een omissie ten aanzien van de strafbaarstelling van overtredingen van artikel 21b, derde lid.

Tenslotte wil ik u melden dat dinsdag, 19 mei 2020 de Subsiemodules brongerichte verduurzaming stal en managementmaatregelen (Sbv) zal worden gepubliceerd, zoals aangekondigd in de voortgangsbrief stikstof van 24 april jl. De eerste openstelling van de Sbv-innovatiemodule is van 25 mei 2020 t/m 15 juli 2020.

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