

Vergaderjaar 2021–2022

**33 037**

**Mestbeleid**

**Nr. 444**

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 mei 2022

Met deze brief informeer ik uw Kamer over diverse onderwerpen met betrekking tot het mestbeleid. Het betreft de aanbieding van een rapport over de toetsing van het nitraatuitspoelingsmodel Zuid-Limburg, een aanpak voor het weidevogelbestendig maken van het mestbeleid, een weergave van het Nitraatcomité van 17 maart 2022, de aanbieding van een rapport over gewasderogatie, een reactie op de vraag of voor de toekenning van fosfaatrechten en de handhaving van het uitbreidingsverbod in het fosfaatrechtenstelsel is respectievelijk wordt uitgegaan van geleverde of geproduceerde melk, en ten slotte wordt ingegaan op het beoogde convenant veenvervanging in potgronden.

### **Nitraatuitspoelingsmodel**

Hierbij bied ik u het rapport «Toetsing van het Nitraatuitspoelingsmodel Zuid-Limburg; Vergelijking van modeluitkomsten met meetresultaten» aan (bijlage 1). Dit rapport is opgesteld door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) in samenwerking met AgriConnection, Delphy en het Nutriënten Management Instituut. De auteurs concluderen in dit rapport onder andere dat:

- Er een verschil bestaat tussen de uitkomsten van het zogeheten Nitraatuitspoelingsmodel Zuid-Limburg, dat gebruikt is in de Pilot Slimmer Bemesten op de lössgronden in Zuid-Limburg, en de gemeten nitraatgehaltes in grondwater conform de standaard meetmethode die door het RIVM wordt gebruikt. Het resultaat uit de pilot laat lagere concentraties zien.
- Op basis van de resultaten kan worden gesteld dat op bedrijfsniveau sprake is van een zwakke relatie tussen de berekende nitraatconcentratie (op grond van het in de pilot gebruikte model) en de gemeten nitraatconcentraties (op basis van RIVM-methode). Uit eerder onderzoek blijkt dat de relatie tussen de gemeten nitraatconcentratie volgens de RIVM-methode en de methodiek van Water Maatschappij

Limburg (verder WML), welke als basis voor het Nitraatuitspoelingsmodel is gebruikt, wel goed is.

Vervolgens wordt aanbevolen om verder onderzoek te doen naar de relatie tussen landbouwkundig handelen en de nitraatconcentratie in het uitspoelende bodemvocht op lössgronden, en daarbij rekening te houden met mogelijke verschillen tussen de melkveehouderij en de akkerbouw.

Het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid (LMM) vormt de bron voor de in Nederland gemeten kwaliteit van het water dat uit de wortelzone spoelt.<sup>1</sup> Het LMM is daarmee de basis voor rapportages naar de Europese Commissie en de opeenvolgende actieprogramma's om de waterkwaliteit te verbeteren. De standaard meetmethode voor de lössregio die sinds 2002 door het RIVM wordt gebruikt in het LMM, is gebaseerd op het centrifugeren van de bodemmonsters. De WML-methode maakt gebruik van het schudden van de bodemmonsters. De CDM concludeert dat de RIVM-methode een betere schatting geeft van de hoeveelheid nitraat die uitspoelt naar de wortelzone dan de WML-methode.<sup>2</sup>

De meest recente nitraatrapportage uit 2020 geeft aan dat de verbetering van de kwaliteit van het water dat uitspoelt uit de wortelzone in met name de zand- en lössregio's achterblijft en gemiddeld nog ruim boven de norm van 50 mg/l nitraat ligt.<sup>3</sup> Dit is de reden dat er in het 7<sup>e</sup> actieprogramma Nitraatrichtlijn een aantal gebiedsgerichte maatregelen zijn aangekondigd, die met name op zand- en lössgronden moeten bijdragen aan een verbetering van de grondwaterkwaliteit.<sup>4</sup>

De resultaten uit dit onderzoek naar de vergelijking tussen het nitraatuitspoelingsmodel en de nitraatuitspoeling geeft aan dat er maar een zwakke relatie is tussen de berekende nitraatconcentraties (op grond van het in de pilot gebruikte model) en de gemeten nitraatconcentraties (op basis van RIVM-methode). Daarom zie ik geen bruikbare toepassing voor het mestbeleid. Het model kan eventueel wel een waardevolle tool vormen om bewustwording van nitraatuitspoeling te vergroten.

### **Weidevogelbestendig mestbeleid en de Vrijstellingsregeling bovengronds aanwenden runderdrijfmest**

Naar aanleiding van de motie van het lid Tjeerd de Groot c.s. (Kamerstuk 26 407, nr. 121) heb ik reeds enkele stappen ondernomen om te verkennen hoe het toekomstige mestbeleid weidevogelbestendig gemaakt kan worden. Zoals ik aangaf in mijn brief van 20 november 2020 (Kamerstuk 33 037, nr. 379) heeft de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM) advies uitgebracht over de effecten van het mestbeleid op de weidevogelstand. Zij geeft aan dat er geen empirische aanwijzingen zijn dat het mestbeleid (gebruiksnormen, emissiearme mesttoediening, en periode van mesttoediening) een effect hebben op regenwormen (die dienen als voedsel voor weidevogels), maar dat er weinig systematisch onderzoek is geweest.

Zoals eerder aangekondigd (Kamerstuk 33 037, nr. 367) zal ook in het kader van de Vrijstellingsregeling bovengronds aanwenden runder-

<sup>1</sup> In het spraakgebruik wordt de term grondwater gebruikt. In Nederland wordt in het LMM het «bovenste grondwater» gemeten: het water dat uit de wortelzone spoelt. Bij lössgrond is het niet mogelijk om direct het uitspoelende water te meten. In deze grondsoort moet het water eerst worden gescheiden van de grond: het bodemvocht.

<sup>2</sup> CDM, 2016a. Advies van Commissie Deskundigen Meststoffenwet «Bepaling van het nitraatgehalte in de onverzadigde zone van lössgronden» (16/N&M0115), 30 juni 2016.

<sup>3</sup> RIVM, Rapport Landbouwpraktijk en waterkwaliteit in Nederland; toestand (2016–2019) en trend (1992–2019) (Nitraatrapportage 2020).

<sup>4</sup> Kamerstuk 33 037, nr. 431.

drijfmest verder verkend worden wat de effecten van mestaanwendings-techniek op de bodem en daarmee gerelateerde effecten zijn. Wageningen Environmental Research en het Louis Bolk instituut zijn daartoe dit jaar begonnen met een literatuurstudie naar de effecten van mesttoedienings-techniek op bodemkwaliteit en stikstofprocessen. In deze literatuurstudie wordt ook gekeken of het mogelijk is om de effecten van mesttoediening op weidevogels mee te nemen in het praktijkonderzoek. De onderzoekers zijn op basis van deze literatuurstudie in gesprek gegaan met de betreffende stakeholders, over welke onderwerpen relevant zijn om verder te verkennen in langjarig praktijkonderzoek. Als onderdeel van dit onderzoek zal onder andere gekeken worden naar effecten op het bodemleven, zoals regenwormen, aaltjes, bacteriën en schimmels.

Ik acht een uitgebreide monitoring (mogelijk via het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid) om effecten mestbeleid op weidevogels te analyseren, zoals de CDM adviseert, op dit moment niet aan de orde. Daarvoor wil ik eerst de resultaten van het hierboven genoemde onderzoek afwachten.

Daarnaast heb ik aangegeven dat de resultaten van het CDM-advies voorgelegd zouden worden aan ervaringsdeskundigen. Dit is vormgegeven door in samenwerking met BoerenNatuur en Hogeschool Van Hall Larenstein een aantal praktijkpanels te organiseren waarin zowel «reguliere» boeren, als boeren die zich intensief met weidevogelbeheer bezig houden, hun ervaringen konden delen met het mestbeleid in relatie tot weidevogelbeheer. Op basis van deze sessies hebben BoerenNatuur en Hogeschool van Hall Larenstein een advies opgesteld waarmee het mestbeleid weidevogelbestendiger gemaakt kan worden.

Het adviesrapport «Advies van praktijkpanels voor een weidevogelbestendig mestbeleid» heb ik inmiddels ontvangen en vindt u bijgevoegd bij deze brief (bijlage 2). Uit de praktijkpanels komt een zestal adviezen naar voren. Het eerste advies luidt om een onderscheid te maken tussen zeer extensieve bedrijven en reguliere bedrijven, en voor deze eerste categorie meer ruimte te bieden in de regelgeving om zich primair te kunnen richten op weidevogelbeheer (of boerenlandvogelbeheer in het algemeen). Er worden ook enkele voorbeelden van criteria voor de zeer extensieve bedrijven voorgesteld, zoals een zeer laag aantal GVE per hectare of een groot aandeel permanent grasland. In het kader van de verdere uitwerking van de routekaart toekomstig mestbeleid heb ik aangegeven nader te bezien op welke wijze de meest extensieve bedrijven zo min mogelijk belast zouden kunnen worden in hun verantwoording van het mestgebruik om milieurisico's te minimaliseren. In juni 2022 zal ik uw Kamer hierover nader informeren.

Het tweede advies betreft de mogelijkheden voor het gebruik van vaste mestsoorten op zowel reguliere als extensieve bedrijven. Er zouden meer mogelijkheden moeten zijn om dit soort organische stof-rijke meststoffen te gebruiken, en het gebruik zou moeten worden gestimuleerd. Dit advies heb ik reeds ter harte genomen in het zevende actieprogramma Nitraatrichtlijn (7<sup>e</sup> AP), waarin een verruiming opgenomen is voor de periode waarin vaste storrijke mest kan worden uitgereden op zand- en lössgronden in de winter. Daarnaast is in het 7<sup>e</sup> AP opgenomen dat een groot deel van de organische stof-rijke meststoffen minder mee zullen tellen in de fosfaatgebruiksruimte, waardoor de mogelijkheid voor het gebruik van dit type meststoffen wordt vergroot.

Als derde wordt geadviseerd de bouw en vergunningverlening van potstallen en/of andere bedrijfsvoeringsaspecten, die nodig zijn voor het stimuleren van duurzaam weidevogelbeheer en kringlooplandbouw

(regeneratieve landbouw), te bevorderen. Het gaat hierbij vooral om het aan de bron scheiden van mest zodat voor weidevogelbeheer gunstige mestproducten ontstaan. Nader wordt bekeken of, en zo ja hoe, opvolging gegeven kan worden aan dit advies.

Ook wordt aangegeven dat gezorgd moet worden voor regelgeving en stimulering van langjarige pachtcontracten en lange termijn ANLb (agrarisch natuur- en landschapsbeheer)-pakketten door overheden, met voorwaarden voor de opbouw van organisch stof, bodemleven en goed weidevogelbeheer. Agrariërs kunnen immers, zo stelt men, alleen hun bedrijfsvoering aanpassen (extensiveren voor boerenlandvogels) indien ze langjarige zekerheid hebben voor waardering hiervoor. Dit advies sluit aan op de motie van het lid Boswijk c.s. (Kamerstuk 21 501-32, nr. 1313) waarin de Kamer de regering verzoekt om met de provincies en de agrarische sector in overleg te gaan over langjarige contracten bij natuurbeheer. In mijn brief aan de Kamer (Kamerstuk 33 576, nr. 251) onderschrijf ik dit advies ten eerste. Ik ben in gesprek met de provincies en de agrarische sector om de mogelijkheid van langjarige contracten bij natuurbeheer in overeenstemming met het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid vorm te geven zodanig dat meer zekerheid kan worden gegeven voor boer en natuur. Daarbij betrek ik ook de mogelijkheden van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb) en het Aanvalsplan Grutto.

Als laatste advies worden enkele voorstellen tot nader onderzoek gegeven. Er wordt geadviseerd de waarde van kruidenrijk grasland en ruige mest voor de vermindering van stikstofuitstoot, methaanuitstoot en organische stofopbouw en daarmee koolstofvastlegging in de bodem te onderzoeken. Ik zal hiervoor in eerste instantie de bestaande kennis laten inventariseren door de relevante deskundigen, en zal uw Kamer zo nodig hierover nader informeren.

Ik zie voornoemde adviezen als een goede basis om tot een weidevogelbestendig mestbeleid te komen. Ik acht, met het zo goed als mogelijk verwerken van de adviezen die mij hiermee gegeven zijn, de hierboven genoemde motie van het lid De Groot dan ook afgerond.

### **Nitraatcomité 17 maart 2022**

Op 17 maart jongstleden heeft Nederland in het Nitraatcomité de tweede presentatie gegeven in het kader van de procedure tot verlening van derogatie. Deze tweede presentatie ging, overeenkomstig de procedure, over het Nederlandse mestbeleid tot 31 december 2021. In de presentatie is toegelicht hoe Nederland de Nitraatrichtlijn heeft geïmplementeerd, waaronder de bijlagen II en III uit de Nitraatrichtlijn over de gebruiksnormen, gebruiksvoorschriften en de aanvullende maatregelen die Nederland op grond van artikel 5.5 van de Nitraatrichtlijn heeft genomen. Ook is nader ingegaan op de maatregelen uit het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn die in de periode 2018 tot en met 2021 zijn uitgevoerd en geïmplementeerd in wet- en regelgeving. De komende periode zal bilateraal met de Europese Commissie verder gesproken worden over de inhoud en mogelijke aanvullende voorwaarden en/of beperkingen bij derogatie.

Daarnaast heeft in het Nitraatcomité stemming plaatsgevonden over een ontwerp derogatiebeschikking aan Ierland waarmee Nederland heeft ingestemd. In deze ontwerp beschikking zijn enkele nieuwe voorwaarden gesteld waarover ik u in mijn brief van 26 april 2022 heb geïnformeerd (Kamerstuk 33 037, nr. 439). De lidstaten hebben met een gekwalificeerde meerderheid een positief advies uitgebracht over de ontwerpbeschikking

aan Ierland. De Europese Commissie heeft de procedure naar derogatieverlening aan Ierland vervolgd en op 29 april 2022 is de derogatie aan Ierland verleend (Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/696)<sup>5</sup>.

## **Gewasderogatie**

Hierbij bied ik u het rapport «Belangstelling voor gewasderogatie en effecten van deelname; Een vergelijking van drie pakketten» aan (bijlage 3). Dit rapport is opgesteld door de Wageningen Economic & Research (WEcR). Een gewasderogatie is een ander type derogatie dan de derogatie van de Nitraatrichtlijn die tot eind 2021 steeds aan Nederland is verleend. Die betrof immers een derogatie op bedrijfsniveau.

In het Klimaatakkoord (Kamerstuk 32 813, nr. 342) is opgenomen pilots te starten om de mogelijkheden tot gewasderogatie te onderzoeken voor gewassen die bijdragen aan koolstofvastlegging (met name grassen en granen), onder voorwaarde van een minstens milieuneutraal effect voor waterkwaliteit en ammoniakemissie. In overleg met het bedrijfsleven is in 2020 gekomen tot een aanpak waarbij door WEcR allereerst een enquête is uitgevoerd naar de belangstelling van agrarisch ondernemers naar diverse gewasderogatie opties. Uit de enquête blijkt dat vooral melkveehouders belangstelling hebben voor alternatieve invullingen van de derogatie. Akkerbouwers hebben weinig belangstelling. De onderzoekers geven daarbij aan dat onder meer de complexiteit van de enquête tot een mogelijke onderschatting van de belangstelling van ondernemers heeft geleid.

Uit de enquête komt naar voren dat administratieve lasten worden gezien als een belemmering voor deelname aan gewasderogatie. Daarnaast kan de fosfaatgebruiksnorm beperkend zijn voor een ruimere toepassing van dierlijke mest, met name in de akkerbouw. Een andere bevinding uit de enquête is dat er nauwelijks verschuiving van het areaal koolstof vastleggende gewassen zal optreden bij gewasderogatie ten opzichte van de huidige situatie.

Gewasderogatie is voor agrarische ondernemers interessant als het leidt tot meer plaatsingsruimte van dierlijke mest. Melkveehouders zijn vooral geïnteresseerd als gewasderogatie (ten behoeve van grasland) tot meer plaatsingsruimte leidt dan de eerder aan Nederland verleende bedrijfsderogatie voor melkveehouders, waardoor grotere hoeveelheden dierlijke mest geplaatst kunnen worden op een perceel. Akkerbouwers kennen momenteel geen (bedrijfs)derogatie en de beperkte belangstelling voor gewasderogatie hangt samen met het feit dat zij op dit moment gemiddeld (aanzienlijk) minder dierlijke mest per hectare toedienen dan maximaal is toegestaan vanuit de Nitraatrichtlijn. Deels doordat beter te sturen is met kunstmest en deels doordat dierlijke mest niet op het voor de teelt van het gewas gewenste moment kan worden toegepast.

Door de toepassing van meer dierlijke mest kan het gebruik van kunstmest verminderd worden. Meer aanwending van dierlijke mest kan ook leiden tot (meer) negatieve effecten voor het milieu, zoals ammoniakemissies.

In mijn brief van 26 april 2022 (Kamerstuk 33 037, nr. 439) heb ik uw Kamer geïnformeerd over mijn inzet voor de derogatie voor graas-diermest en het verkrijgen van de mogelijkheid van kunstmestvervanging door hoogwaardige producten uit dierlijke mest. Op dit moment is het perspectief voor een aanvullende gewasderogatie niet reëel. Afhankelijk

<sup>5</sup> [eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32022D0696](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32022D0696).

van de uitkomsten van de lopende onderhandeling zal ik daarna overwegen of het opportuun is de mogelijkheden voor een gewasderogatiepilot verder te verkennen.

### **Geleverde of geproduceerde melk**

Tijdens het wetgevingsoverleg over een wijziging van de Meststoffenwet (Kamerstuk 35 949) op 24 januari 2022 heb ik toegezegd voor de toekenning van de fosfaatrechten alsmede de controle en handhaving van het uitbreidingsverbod nader toe te lichten of daarvoor de (totaal) geproduceerde of (alleen) de aan de zuivelfabriek geleverde melk het uitgangspunt is (geweest) (Kamerstuk 35 949, nr. 21).

Het uitgangspunt bij de vaststelling van fosfaatrechten op basis van de peildatum 2 juli 2015 is de geproduceerde hoeveelheid melk geweest. Ook voor de controle op de naleving en de handhaving van het uitbreidingsverbod is de geproduceerde hoeveelheid melk het uitgangspunt. Dit heb ik ook zo aangegeven tijdens genoemd wetgevingsoverleg.

De geproduceerde hoeveelheid melk is de aan de zuivelfabriek geleverde melk, plus niet geleverde melk vanwege bijvoorbeeld penicilline, vervoederde melk aan de kalveren, melk voor eigen gebruik, melkverkoop aan particulieren en de melk die op het eigen bedrijf wordt verwerkt tot zuivelproducten.

Voor de vaststelling van het aantal toe te kennen fosfaatrechten hebben veel bedrijven destijds onderbouwde zienswijzen ingediend om de hoeveelheid geproduceerde melk volledig in beeld te brengen. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) heeft daar bij de toekenning van het fosfaatrecht ook rekening mee gehouden. Ook zijn alle melkveehouders voorafgaand aan de toekenning van de fosfaatrechten door RVO benaderd over de juistheid van de melkproductiegegevens.

De NVWA hanteert bij de controles op de naleving van het uitbreidingsverbod de geproduceerde hoeveelheid melk en niet de aan de zuivelfabriek geleverde hoeveelheid. De geproduceerde hoeveelheid melk moet de veehouder ingevolge de mestwetgeving in zijn administratie bijhouden. Deze gegevens worden sinds 2018 ook opgegeven bij de jaarlijkse gecombineerde opgave, waarbij onder andere opgave dient te worden gedaan van de totale hoeveelheid geproduceerde melk met expliciete vermelding dat dit de hoeveelheid melk inclusief de niet-geleverde melk aan de zuivelfabriek betreft.

### **Convenant Veenvervang in potgrond**

Op 23 november 2021 (Kamerstuk 35 925 XIV, nr. 21) heb ik uw Kamer geïnformeerd over hoe het kabinet uitvoering wil geven aan de motie van de leden Boswijk en Bromet in zake het vervangen van veen in potgrond door alternatieve grondstoffen (Kamerstuk 21 501-32, nr. 1324). Het kabinet streeft er naar om de doelstellingen uit te werken in de vorm van een convenant met sectorpartijen en andere betrokken stakeholders. Er is in deze brief een deadline van 1 april 2022 genoemd. Onder andere vanwege de restricties voor COVID-19 in de afgelopen maanden is het niet mogelijk geweest bijeenkomsten te organiseren. Dit proces is nu in maart opnieuw opgepakt. Om voortgang op het proces te krijgen is de heer Arne Weverling gevraagd om dit proces te begeleiden. De ambitie is rond de zomer van 2022 een gedragen convenant aan uw Kamer aan te bieden.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,  
H. Staghouwer