

Aan:

- Tweede Kamer der Staten-Generaal

CC

- Ministerie van LNV t.a.v. minister C. Schouten
- Ministerie van I&W t.a.v. minister M. Harbers



Datum 6 september 2022
Behandeld door Tom Kunzler
Telefoonnummer 06 237 59 257
Ons kenmerk Nvt
Uw kenmerk Nvt
Natuurgebied Nvt
Onderwerp Einde mestderogatie vraagt om Plan B voor water en boer

Geachte Kamerleden,

De mestderogatie, de uitzondering om meer dierlijke mest te mogen uitrijden dan de Nitraatrichtlijn aangeeft, gaat afgebouwd worden en over een aantal jaar volledig eindigen. De waterkwaliteit is de afgelopen decennia weliswaar verbeterd, maar de Europese Commissie heeft geconstateerd dat de waterkwaliteit de afgelopen jaren achteruit is gegaan en Nederland de doelen van de Kaderrichtlijn Water en Nitraatrichtlijn niet lijkt te gaan halen. De Europese Commissie is van mening dat het nogmaals verlenen van de Nederlandse uitzondering om meer dierlijke mest aan te wenden niet langer te verdedigen is en niet meer past bij de Nederlandse landbouwambities. Het verlies van de derogatie is een zeer ingrijpende verandering voor agrarische ondernemers en komt na maanden van onzekerheid. Met de aanstaande landbouwtransitie, waarvoor het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) en de bijbehorende fondsen beschikbaar zijn, kan het verlies van de derogatie echter opgevangen worden voor de boer en zelfs als kans benut worden om onze waterkwaliteit te verbeteren.

Conform de Nitraatrichtlijn mag het verlies van derogatie opgevangen worden door extra kunstmest te gebruiken, met mogelijke negatieve gevolgen voor klimaat en waterkwaliteit. Dit moeten we voorkomen en is alleen mogelijk als we het gebruik van kunstmest afbouwen, het mestoverschot verkleinen, het omzetten van grasland ontmoedigen en natuurinclusieve melkveehouderijen economisch perspectief te geven. Het NPLG en het uitwerken van de provinciale gebiedsplannen bieden een uitgelezen kans om het verlies van derogatie in mee te nemen.

Natuurmonumenten, Natuur & Milieu, LandschappenNL, Vogelbescherming Nederland en de Natuur- en Milieufederaties maken zich echter grote zorgen over het gebrek aan aanvullend beleid van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit om eventuele negatieve gevolgen van het verlies van derogatie voor te zijn en op te vangen met een plan B binnen

Aan Tweede Kamer, ministerie van LNV en ministerie van I&W
Datum 6 september 2022
Ons kenmerk Nvt
Onderwerp Einde mestderogatie vraagt om Plan B voor water en boer
Pagina 2 van 6

het NPLG. Wij roepen u daarom op om met spoed dit Plan B uit te werken en daarbij onderstaande aandachtspunten mee te nemen.

1) Minder mest beter laten zijn voor de waterkwaliteit is een beleidskeuze

Nederland heeft een enorme opgave om voor de Europese deadline van 2027 te zorgen voor schoon én voldoende water. Uit onderzoek van Kennisimpuls Waterkwaliteit blijkt dat 66 procent van de stikstof in ons oppervlaktewater afkomstig is van de landbouw, maar dat er regionale uitschieters zijn naar 86 procent. De huidige bemesting is de grootste veroorzaker van deze stikstofbelasting van ons water. Volgens Kennisimpuls Waterkwaliteit kan "een overmaat aan stikstof tot een cascade van effecten op het ecologisch functioneren en de soortenrijkdom van Nederlandse oppervlaktewateren" leiden. Daarom adviseren ze zelfs om de stikstofnormen voor stromende wateren aan te scherpen omdat deze nu waarschijnlijk te ruim zijn. Het afbouwen van de derogatie kan daarom bijdragen aan de onontkoombare verbetering van onze waterkwaliteit. Dan is het wel nodig dat extra kunstmestgiften worden ontmoedigd en voldoende prikkels worden gegeven om blijvend grasland te behouden.

Verlies van derogatie mag niet leiden tot toename gebruik van kunstmest

De vrees bestaat dat het verliezen van derogatie onder andere zal leiden tot meer gebruik van kunstmest en meer transport van mest. Daarmee zou het de transitie naar kringlooplandbouw frustreren, de waterkwaliteit verder verslechteren en leiden tot meer stikstof en CO₂ uitstoot. Dit komt doordat agrarische ondernemers door het verlies van derogatie ervoor kunnen kiezen om dierlijke mest te vervangen door kunstmest zolang dit past binnen de geldende stikstofgebruiksruimte. Het staat echter buiten kijf dat onder gelijke omstandigheden minder mest aanwenden beter is voor de waterkwaliteit.

Als gevolg van derogatie mag er in plaats van 170 kilo stikstof uit dierlijke mest per hectare 230 of 250 kilo stikstof uit dierlijke mest per hectare gebruikt worden. Hieraan zijn voorwaarden verbonden zoals een bepaald percentage blijvend grasland. De totale stikstofgebruiksruimte (stikstof uit dierlijke mest + stikstof uit kunstmest) is 250 tot 385 kilo stikstof per hectare. Als deze ongewijzigd zou blijven, dan mag een agrarische ondernemer de gebruiksruimte die overblijft als gevolg van het verlies van derogatie opvullen met het gebruik van kunstmest. Dat is onwenselijk en onuitlegbaar. Daarom is het van belang dat de overheid actief inzet op het ontmoedigen van het gebruik van (extra) kunstmest door de stikstofgebruiksruimte generiek en stapsgewijs te verlagen. Tegelijkertijd is kunstmest nu erg duur, waardoor er sowieso al een economische prikkel bestaat om minder kunstmest te gebruiken of te werken met precisiebemesting.

Het verlagen van de stikstofgebruiksnormen is ook nodig om de grond- en oppervlaktewaterkwaliteit op orde te krijgen. Volgens de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water mag er niet teveel stikstof, fosfor en zware metalen - die afkomstig zijn uit meststoffen - in ons water zitten. Ook mag de waterkwaliteit niet verslechteren. In 2027 moet ons water voldoen aan de eisen van de Kaderrichtlijn Water, maar we zijn bij lange na niet op koers om deze doelen te behalen. Er is bij derogatiebedrijven de afgelopen jaren een verslechtering van de waterkwaliteit opgetreden. Dit is met name veroorzaakt door de droogte, waardoor gras en andere gewassen, minder stikstof opnemen. Door klimaatverandering komen droge

Aan Tweede Kamer, ministerie van LNV en ministerie van I&W
Datum 6 september 2022
Ons kenmerk Nvt
Onderwerp Einde mestderogatie vraagt om Plan B voor water en boer
Pagina 3 van 6

jaren steeds vaker voor en om hierop voorbereid te zijn en verdere verslechtering te voorkomen moeten de stikstofgebruiksnormen sowieso verlaagd worden. Het tussentijds naar beneden bijstellen van de plafonds tijdens een droog jaar is namelijk geen werkbare optie.

Tevens dient de landbouw (en de industrie) haar uitstoot van broeikasgassen de komende jaren drastisch terug te dringen, dus flankerend beleid om stijging van de uitstoot van broeikasgassen als gevolg van het afschaffen van de derogatie te voorkomen is een voorwaarde. Ook in het recent gelanceerde Groenboerenplan, ingediend door ruim 2.500 groene boeren, wordt gepleit voor een omslag naar natuurvriendelijke veehouderij zonder toepassing van kunstmest. Zij laten hiermee zien dat boeren zonder schadelijke externe input wel degelijke mogelijk is

- **Benodigde beleidswijziging:** De stikstofgebruiksnormen in de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet moeten zodanig verlaagd worden dat er niet meer kunstmest gebruikt gaat worden en dat in droge jaren niet meer uitspoeling plaats gaat vinden waardoor de waterkwaliteit verder verslechtert. Dit ondersteunt tevens de doelstelling om in 2027 volledig te voldoen aan de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water, het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen en is een prikkel voor de omslag naar natuurvriendelijke landbouw en veehouderij, waarbij biodiversiteit en bodemkwaliteit centraal staan.
- **Benodigde beleidswijziging:** Integreer het verlies van derogatie in het NPLG, het uitwerken van de provinciale gebiedsplannen en het klimaatbeleid. Kom daarnaast met een eerlijk langetermijnperspectief voor de agrarische sector zoals geformuleerd door diverse natuur- en milieuorganisaties. Uitgangspunt is dat de omslag wordt ingezet naar een veehouderij die in balans is met de beschikbare hoeveelheid landbouwgrond en reststoffen, en die bijdraagt aan het beperken van de opwarming van de aarde met 1,5 graad. Hieraan dient een ambitieus tijdspad te worden gekoppeld. Dit tijdspad moet borgen dat de vereiste omslag het behalen van de verschillende beleidsdoelen niet in de weg zit en bijdragen aan het voorkomen van ongewenste neveneffecten van het afschaffen van de derogatie.

Verlies van derogatie mag niet leiden tot het omzetten van gras naar bouwland

Een risico is dat agrarische ondernemers door het verlies van derogatie een economische prikkel krijgen om (blijvend) grasland om te zetten naar bijvoorbeeld snijmaïs. De kans op uitspoeling van nitraat in het water is bij maïs groter dan bij gras. Omzetting naar maïs leidt bovendien tot vermindering van de biodiversiteit in agro-ecosystemen en verder verlies van landschapskwaliteit. Er bestaan al prikkels en beleid om deze omzetting te voorkomen, maar aanvullend beleid is nodig. Volgens het Louis Bolk Instituut is een bouwplan bestaande uit 60 procent blijvend gras, 20 procent gras-klaver en 20 procent maïs (of een ander eiwit/krachtvoervangers) het meest optimaal voor klimaat, biodiversiteit, water en economie.

In de basiseisen (conditionaliteiten) van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid zijn reeds drie eisen opgenomen die het behoud van grasland stimuleren of maïs ontmoedigen. Met GLMC1 wordt de instandhouding van blijvend grasland geregeld en mag een maximale afname van 5 procent optreden (per 2023 geldt als referentiejaar 2018) alvorens de overheid daartegen dient op te treden. De Europese Commissie heeft GLMC1 zodanig geformuleerd

Aan Tweede Kamer, ministerie van LNV en ministerie van I&W
Datum 6 september 2022
Ons kenmerk Nvt
Onderwerp Einde mestderogatie vraagt om Plan B voor water en boer
Pagina 4 van 6

dat deze afname gezien kan worden op diverse niveaus zoals nationaal, (sub)regionale niveaus, groepen bedrijven of individuele bedrijven. In de Uitvoeringsregeling heeft LNV alleen het nationale niveau opgetekend, terwijl de Europese formulering in de verordening dus ook mogelijkheden biedt om afname van grasland op regionaal of bedrijfsniveau tegen te gaan.

- Benodigde beleidswijziging: Op nationaal niveau geeft sturen op afname van grasland te weinig mogelijkheden tot ingrijpen en daarom is ingrijpen op (sub)regionaal en bedrijfsniveau vereist. Nederland moet daarom de Uitvoeringsregeling GLB op het vlak van GLMC1 zodanig aanpassen dat deze in lijn is met de Europese verordening en verlies van blijvend grasland op (sub)regionaal en bedrijfsniveau gaan ontmoedigen door deze bedrijven geen aanspraak te laten maken op GLB-subsidies indien zij teveel grasland omzetten.

Daarbij biedt GLMC10 al een verbod om kwetsbare graslanden in Natura 2000-gebieden om te ploegen. Tot slot speelt GLMC7, in combinatie met het 7e Actieprogramma Nitraat en specifiek in zand en lössregio's, een belangrijke rol om nitraatuitspoeling te voorkomen door de verplichting om een vanggewas en/of winterteelt in te zaaien na de hoofdteelt en eens in de vier jaar een rustgewas te telen. Ook de uitzonderingsmogelijkheden die er zijn voor GLMC7 en GLMC8 (niet-productief areaal) voor bedrijven met o.a. meer dan 75% gras vormen een stimulans om grasland te behouden.

- Benodigde beleidswijziging: Het staat Nederland vrij om additionele regels te stellen of beloningen in het leven te roepen om afname van (blijvend) grasland te voorkomen. In het coalitieakkoord heeft u bepaald dat water en bodem sturend moeten worden bij ruimtelijke ordening. Vanuit deze gedachte kunnen ook regels gesteld worden die bij bepaalde bodems en wateren beperkingen opleggen voor de teelt van bepaalde uitspoelingsgevoelige gewassen.

Verlies van derogatie kan juist een impuls betekenen voor biologische en natuurinclusieve kringlooplandbouw

Het ministerie van LNV zet in op kringlooplandbouw en grondgebondenheid. Volgens het ministerie van LNV is de derogatie belangrijk voor kringlooplandbouw omdat het voorkomt dat agrarische ondernemers meer kunstmest gaan gebruiken. Deze redenatie klopt niet. Om een goede waterkwaliteit te behalen is een lagere mestgift (dierlijk/kunstmest) nodig. Dit kan worden bereikt door naast de afbouw van de derogatie de stikstofgebruiksnormen te verlagen en het verlies van de derogatie te integreren in het NPLG. Uiteindelijk zal een melkveehouder tot wel een derde minder dierlijke mest op zijn eigen grond mogen aanwenden. Dit kan in eerste instantie leiden tot een additioneel mestoverschot, tot extra kosten om deze mest af te voeren en mogelijk extra mestfraude.

Het verlies van derogatie kan leiden tot nieuwe economische prikkels voor melkveehouders om te extensiveren of om een natuurinclusievere bedrijfsvoering te realiseren. Uiteindelijk zal het NPLG de landbouwtransitie sturen, maar het is wel essentieel dat het verlies van de derogatie daarin volwaardig wordt opgenomen en zo goed mogelijk wordt opgevangen.

Aan Tweede Kamer, ministerie van LNV en ministerie van I&W
Datum 6 september 2022
Ons kenmerk Nvt
Onderwerp Einde mestderogatie vraagt om Plan B voor water en boer
Pagina 5 van 6

- Benodigde beleidswijziging: Het Rijk en provincies moeten het verlies van derogatie opnemen in de uitwerking van het NPLG en de provinciale gebiedsplannen. Er moet gestuurd worden op het zoveel mogelijk sluiten van voer-mestkringlopen. Om te beginnen rondom kwetsbare natuurgebieden en wateren. Deze gebieden moeten prioriteit krijgen bij de uitwerking van het NPLG in relatie tot het afbouwen van de derogatie.
- Benodigde beleidswijziging: Een belangrijke randvoorwaarde is dat internationale mesttransporten en innovaties, zoals mestvergisters, ontmoedigd worden omdat deze het mestoverschot niet bij de bron aanpakken, negatieve klimaatimpact hebben of leiden tot een lock-in. NPLG middelen mogen daarom niet gebruikt worden voor mestverwerking of andere innovaties die het mestoverschot niet bij de bron aanpakken.

2) De economische positie van natuurinclusieve melkveehouderijen versterken

Melkveehouders zullen naar verwachting aanzienlijke extra kosten moeten maken om overtollige mest af te voeren of te extensiveren. Het is complex om deze extra kosten volledig te compenseren. Er zijn echter vier sporen om melkveehouders te ondersteunen in deze transitie: een hogere melkprijs, het ondersteunen van een omslag naar biologisch dan wel natuurinclusief boeren en additionele beloningen uit publieke middelen zoals het NPLG, en het faciliteren van stapeling van publieke en private beloningen.

Benut het NPLG als kans om natuurinclusieve melkveehouderijen te ondersteunen

Momenteel bestaat dertig procent van de gemiddelde inkomsten van melkveehouders uit Europese landbouwsubsidies. Daarmee worden melkveehouders reeds stevig ondersteund met publieke middelen. Met het NPLG kunnen melkveehouders daarnaast beloond worden voor het leveren van groenblauwe diensten of worden ze ondersteund bij het realiseren van extensivering met behulp van het afwaarderen naar 'landschapsgrond' als mogelijk nieuw instrument.

- Benodigde beleidswijziging: Vanuit het NPLG en het GLB zijn miljarden beschikbaar voor het versterken van de inkomenspositie van natuurinclusieve agrarische bedrijven. Slechts 10 procent van het NPLG is echter geormerkt voor natuurinclusieve landbouw. Dit terwijl het aflopen van de derogatie juist een kans is om meer melkveehouderijen te ondersteunen in de omschakeling naar natuurvriendelijke of biologische zuivel. Zo vereist de Boer-tot-Bord strategie 25 procent biologische landbouw in 2030 en kan het NPLG bijdragen aan het behalen van deze doelstelling. Om deze reden dient meer geld uit het NPLG beschikbaar gemaakt te worden voor de transitie naar natuurinclusieve kringlooplandbouw.

De melkprijs is hoger dan ooit

De melkprijs schommelde in 2020 rond de 30 euro per 100 kilo melk, maar is met 60 euro per 100 kilo nu hoger dan ooit. De prijs is onder andere gestegen door de wereldwijde afname van het aantal melkkoeien ten faveure van bijvoorbeeld graan. Dit laat de melkprijs stijgen naar recordhoogtes. Uiteraard zijn door inflatie de kosten ook toegenomen, maar door de verdubbeling van de melkprijs is de economische draagkracht van melkveehouders verder

Aan Tweede Kamer, ministerie van LNV en ministerie van I&W
Datum 6 september 2022
Ons kenmerk Nvt
Onderwerp Einde mestderogatie vraagt om Plan B voor water en boer
Pagina 6 van 6

versterkt. Hierdoor kunnen – op dit moment - de extra kosten als gevolg van het verlies van de derogatie beter opgevangen worden.

Een niet-vrijblijvende bijdrage van ketenpartijen voor de transitie naar natuurvriendelijke zuivel

Tot slot is een bijdrage van ketenpartijen aan de inkomenspositie van natuurinclusieve melkveehouderijen noodzakelijk. Middels keurmerken is reeds een meerprijs uit de markt te halen voor bijvoorbeeld de productie van biologische zuivel. Het kabinet vraagt echter een nadere niet-vrijblijvende bijdrage van ketenpartijen om de landbouwtransitie te helpen bekostigen en natuurinclusieve boeren te ondersteunen daarbij.

- **Benodigde beleidswijziging:** Nieuwe mogelijkheden om ketenafspraken te maken zijn sinds december 2021 mogelijk met de aangepaste GMO-verordening (artikel 210 bis). Voor zuivel kan zodoende een ketenafpraak gemaakt worden die natuurinclusieve melkveehouders extra beloont voor bijvoorbeeld extensivering, het niet gebruiken van kunstmest en het gebruiken van minder dierlijke mest. Hiermee kan het verlies van de derogatie en verdere extensivering van de landbouw deels gecompenseerd worden. De overheid moet in kaart brengen welke mogelijkheden ketenafspraken bieden voor de bevordering van natuurvriendelijke zuivel en afdwingen dat ketenpartijen deze afspraken maken.

3) Advies van de Commissie Deskundigen Meststoffenbeleid vereist

De gevolgen van het verlies van derogatie zijn complex en veelomvattend op zowel de korte als de langere termijn. Er zijn kansen en risico's die we in kaart moeten brengen om daarop te kunnen anticiperen. Wij adviseren daarom om de Commissie Deskundigen Meststoffenbeleid (CDM), waar nodig aangevuld met andere expertises, met spoed een advies te laten uitbrengen over de korte en langetermijneffecten van het verlies van derogatie en hoe klimaat, natuur en waterkwaliteit door verlies van derogatie kunnen verbeteren, de inkomenspositie van melkveehouders beschermd kan worden en hoe natuurinclusieve kringlooplandbouw verder bevorderd kan worden.

Tot slot

Wij hopen dat u voortvarend aan de slag gaat met het uitwerken van een Plan B om van het verlies van derogatie een kans te maken om onze natuur te versterken, onze waterkwaliteit te verbeteren en het inkomen van de natuurinclusieve boer toekomstbestendig te maken. Uiteraard zijn wij beschikbaar voor nadere vragen of toelichting.

Met vriendelijke groet,

Tom Kunzler
Senior public affairs medewerker Landbouw & Water - Natuurmonumenten

Mede namens: Natuur & Milieu, LandschappenNL, Natuur en Milieufederaties en Vogelbescherming Nederland