

Tweede Kamer der Staten-Generaal
T.a.v. Commissie LNV

Datum 27 februari 2024
Behandeld door Tom Kunzler
Telefoonnummer
Onderwerp Inbreng Commissiedebat Mestbeleid (6-3-2024) namens natuur- en milieuorganisaties

Geachte commissieleden,

Mest is een onmisbare bouwsteen van onze voedselproductie. Zelfs de grutto, onze nationale vogel, broedt graag in drassige weilanden die bemest zijn met ruige stalmest. Maar zoals met alles: te is nooit goed. Een teveel aan mest is giftig voor het bodemleven, vervuult onze drinkwatervoorraden en schaadt onze natuur. De afgelopen jaren is er een wirwar aan regels bijgekomen die bemesten tot een exacte wetenschap maakt voor de boer en handhavers het werk onmogelijk maakt. Ondertussen is het doel schoon water voor mens en natuur nog altijd niet in zicht en zitten boeren met hoge kosten vanwege een overspannen mestmarkt.

We staan nu op een kantelpunt. In 2026 is de derogatie definitief vervallen en starten we met het 8^e Actieprogramma Nitraat. Graag delen Natuurmonumenten, LandschappenNL en Natuur & Milieu hun toekomstvisie voor het mestbeleid met als doel: schoon water voor mens en natuur, eenvoudige mestregels voor de boer met een goed verdienmodel en tot slot eenvoudige en effectieve handhaving door toezichthouders.

Een kantelpunt is nodig voor ons mestbeleid

Bufferstroken, verplichte vanggewassen, NV-gebieden en tal van andere regels zijn de afgelopen jaren geland op het boerenerf. De regels komen omdat we samen willen voldoen aan de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water. Niet omdat het moet "van Brussel", maar omdat schoon water en een gezonde bodem van levensbelang zijn voor mens en natuur. We willen schoon water en een gezonde bodem. Nog steeds zijn teveel grondwatervoorraden vervuild met nitraat en dit bedreigt direct onze beperkte drinkwatervoorraden. Ook het oppervlaktewater bevat teveel meststoffen. Hierdoor groeien sloten dicht, ontstaat verstikkende algengroei en sterven planten en dieren die een voedselarme omgeving vereisen. Te voedselrijk water leidt ook tot blauwalg en botulisme en bedreigt daarmee recreatie en de volksgezondheid.

[De verbetering van de waterkwaliteit is sinds 2010 gestagneerd en de afgelopen jaren soms zelfs achteruit gegaan. Een teveel aan mest is hier een van de belangrijkste oorzaken van.](#) Om te voldoen aan de gemaakte afspraken is er de afgelopen jaren gekozen voor een reeks aan beperkende maatregelen die landen op het boerenerf. Deze knellende regels zijn echter een overheidskeuze. Een keuze die voortkomt uit maximale productie per hectare te willen handhaven, ook al zitten we tegen of over de ecologische grenzen te boeren. En een keuze om geen duurzaam verdienmodel te bieden aan boeren die wel extensiever willen produceren, maar voor wie dit onder de huidige omstandigheden financieel gewoonweg geen optie is.

2026: een ontspannen mestbeleid voor boer, (drink)water en natuur

In 2026 vervalt definitief de derogatie en gaan we ons toekomstige mestbeleid vormgeven met het 8^e Actieprogramma Nitraat. We kunnen kiezen om door te gaan op de huidige weg: maximale productie, geen duurzaam verdienmodel en nog meer knellende regels voor de boer. We kunnen echter ook kiezen voor een ontspannen mestbeleid en schoon water. In deze situatie is er ruimte voor vakmanschap van de boer, en is extensief en natuurvriendelijk boeren de standaard. Deze oplossingen geven eveneens ruimte aan

biodiversiteit in het landelijk gebied en dragen daarmee bij aan de Agenda Natuurinclusief en verminderen de stikstof- en klimaatproblematiek.

Daarvoor zijn de volgende stappen noodzakelijk:

- 1. Water en bodem sturend voor de landbouw:** [“Niet alles kan overal”](#) schreef de heer Remkes over ons land. Door voortaan water en bodem sturend te laten zijn bij ruimtelijke ontwikkelingen geven we hier nu al invulling aan. Echter geldt water en bodem sturend op dit moment nog niet voor landbouwteelten. Terwijl bodem en water in belangrijke mate bepalen hoe de landbouw kan bijdragen aan schoon water en een gezonde bodem. Zandgronden zijn minder geschikt voor intensieve teelten vanwege het uitspoelrisico en vereisen een lagere veedichtheid. Op dit moment sturen we alleen op de bemestingsnormen (fosfaat- en stikstofgebruiksruimte) en generieke middelvoorschriften, maar nog niet op het type landbouw in gebieden met een kwetsbare bodem, waterhuishouding en natuur. Sturen op wat wel en niet kan op een bepaalde plek geeft ruimte aan de landbouw omdat we minder tegen de ecologische grenzen op boeren. Onderdeel hiervan is ook uitvoeren van de door de overheid beloofde transitie naar grondgebonden en kringlooplandbouw. Die kan gerealiseerd worden door een wetenschappelijk onderbouwde GVE-norm voor het aantal landbouwdieren per hectare die aansluit bij de draagkracht van water, bodem en natuur in een bepaald gebied. Dit vereist wel scherpe keuzes van de overheid op alle lagen. [FLO Legal heeft onlangs voor het ministerie van I&W uitgezocht dat er voldoende juridische middelen zijn voor overheden om grondgebruik aan te passen om daarmee de waterkwaliteit te verbeteren](#). Het kan dus, we willen het met elkaar: het is enkel nog een kwestie van doen. Beperkingen voor het landgebruik vereisen uiteraard een passende nadeelcompensatie. Tot op heden worden deze juridische mogelijkheden echter nog niet gebruikt. Terwijl het aanpassen van het grondgebruik en boeren hiervoor compenseren effectiever, goedkoper en minder ingrijpend kan zijn dan het vrijwillig beëindigen van een boerenbedrijf. Overigens dient bij de vrijwillige beëindigingsregelingen voor veehouderijlocaties voorkomen te worden dat het land daarna gebruikt gaat worden voor uitspoelingsgevoelige teelten die de waterkwaliteit in een gebied verder verslechteren. Hiervoor kunnen de juridische mogelijkheden gebruikt worden om te sturen op grondgebruik.
- 2. Bemestingsnormen aanpassen aan droge zomers en afbouw derogatie:** In een jaar tijd valt ongeveer evenveel regen als decennia geleden, maar de regen concentreert zich steeds vaker in de herfst en winter. Juist in de lente en zomer als we voor de gewassen en de natuur de meeste water nodig hebben is het vaker droog. Deze droogte zorgt ervoor dat gewassen niet alle meststoffen uit de bodem kunnen opnemen en meer meststoffen in het water terechtkomen. Door de droogte is er ook minder water in sloten aanwezig en stijgt de relatieve concentratie van verontreinigingen. De huidige bemestingsnormen (fosfaat- en stikstofgebruiksruimte) zijn per gebied verschillend en hangen af van de bodem. Deze normen gaan echter uit van een ideaal groeiseizoen met voldoende regen. Vanwege de steeds drogere groeiseizoenen is een herijking nodig om verslechtering van de waterkwaliteit te voorkomen. Tot slot is het binnen de huidige regels mogelijk om als gevolg van de afbouw van derogatie meer kunstmest te gaan gebruiken. Dit is onwenselijk vanwege de negatieve gevolgen voor het klimaat en de waterkwaliteit en dit dient voorkomen te worden met een herijking van de stikstofgebruiksnormen.
- 3. Snel een duurzaam verdienmodel:** Een ontspannen mestbeleid kan niet zonder een duurzaam verdienmodel voor de boer. Ontspannen boeren binnen de ecologische grenzen vereist in veel gebieden een minder intensieve of een andersoortige productie. Dit kan leiden tot minder productie per hectare, en dus lagere opbrengsten. Hier tegenover staan lagere kosten voor bijv. kunstmest, krachtvoer en bestrijdingsmiddelen. Om mogelijke netto verliezen aan inkomsten te compenseren en om een duurzaam verdienmodel te realiseren stelt [Wageningen University & Research \(WUR\)](#) [diverse oplossingen voor](#). Onder andere het afwaarderen van grond of een lagere pacht prijs in ruil voor een lagere bemestingsnorm of andere teelt, de betaling voor groenblauwe diensten (ecosysteemdiensten), of marktinstrumenten [zoals duurzaamheidsafspraken in de keten](#) of standaarden. De WUR geeft aan dat een combinatie van deze instrumenten het meest effectief is. Het is aan een nieuw kabinet om met spoed te komen met een kabinetsplan hiervoor omdat dit een randvoorwaarde is voor een ontspannen mestbeleid.

4. Beloon melkveehouders die afbouw derogatie aangrijpen als moment om te extensiveren:

Melkveehouders hebben als gevolg van de afbouw van de derogatie drie keuzes: extra mest afvoeren (en evt. extra voer of kunstmest aankopen), extensiveren met meer land of het aantal dieren laten afnemen. Alle opties leiden ofwel tot hogere kosten en/of minder opbrengsten. Extensiveren is de duurzame optie en draagt bij aan het tijdig behalen van de opgaven. Ofwel door meer grond te kopen of pachten met een zelfde aantal dieren of om bij een gelijkblijvende hoeveelheid grond hetzelfde inkomen te verdienen, met natuurinclusieve of kringlooplandbouw. Het ministerie van LNV dient van de duurzame keuze de logische keuze te maken. Dit kan door melkveehouders een woest aantrekkelijke extensiveringsregeling aan te bieden als zij meer grond willen gebruiken om te extensiveren of vrijwillig het aantal dieren laten afnemen en de dierrechten af te romen. Op dit moment is de Nederlandse inzet er echter volledig gericht op kunstmestvervangers (RENURE) van dierlijke oorsprong te kunnen benutten als kunstmest. Circulair gebruik van mest steunen wij en RENURE mag zodoende ingezet worden binnen de regels voor dierlijke mest. Maar de productie van RENURE vergt ook veel energie voor het scheiden en indikken van de mest, extra opslagruimte en transportbewegingen en is fraudegevoelig. RENURE toestaan als kunstmest zal echter fungeren als schijnalternatief voor de benodigde extensivering van de melkveehouderij en deze transitie zelfs belemmeren. Europese goedkeuring voor RENURE als kunstmest is hoogst onzeker omdat het een hoge milieubelasting heeft en naar verwachting kunstmest nooit volledig zal kunnen vervangen. Daarom is het verstandig dat het ministerie van LNV ook een alternatief plan ontwikkelt waarmee we voorkomen dat de extensivering van de landbouw wordt belemmert.

Tot slot: laat doelsturing geen valse belofte zijn

Doelsturing wordt vaak genoemd als dé oplossing voor de knellende regels op het boereneref. [Minister Harbers schrijft hierover](#) ten aanzien van waterkwaliteit dat "vanwege de beperkte resterende tijd voor doelbereik eerst aan de eisen van de KRW voor 2027 moet worden voldaan voordat naar doelsturing kan worden omgeschakeld voor waterkwaliteit." Het [Planbureau voor de Leefomgeving \(PBL\) zegt dat 'volledige doelsturing veel inspanning, tijd, hoge kosten vergt en zeer moeilijk uitvoerbaar is'.](#) Ook de [WUR schrijft over doelsturing dat 'de doelstellingen met betrekking tot waterkwaliteit, ammoniak en broeikasgassen zijn zo scherp, dat de meeste bedrijven een groot aantal maatregelen moeten nemen om aan de doelstellingen te voldoen. De flexibiliteit in keuze van maatregelen is voor veel bedrijven beperkt. Daarvoor komt wel een systeem in de plaats met veel administratie, een administratief systeem dat bovendien nog moet ontwikkeld worden. En vervolgens: Een afrekenbare stoffenbalans moet globaal ook aan dezelfde criteria voldoen als een generieke aanpak wat betreft wetenschappelijk onderbouwde effectiviteit, transparantie en robuustheid, beperkte complexiteit, weinig administratieve lasten en mogelijkheden tot borging, verificatie en handhaving. Er is een grote kans dat zo'n balans om veel administratie vraagt, en lastig is te verifiëren, te borgen en te handhaven'.](#)

Een volledige inzet op doelsturing kent zodoende veel haken en ogen en geeft in veel regio's maar zeer beperkte vrijheid aan de boer. Doelsturing kan een deel van de oplossing zijn, maar het is onverstandig het als de belofte te presenteren die alle middelvoorschriften als sneeuw voor de zon zal laten verdwijnen. Deze belofte zal leiden tot valse verwachtingen en zal het broze vertrouwen tussen overheid en agrarische sector nog verder schaden. Terwijl op dit kantelpunt kiezen voor een ontspannen mestbeleid gericht op een extensieve bedrijfsvoering met een goed verdienmodel weer ruimte biedt voor het vakmanschap van de boer en voor broodnodig natuurherstel.

Wij wensen u veel succes met de voorbereiding van dit commissiedebat en zijn uiteraard beschikbaar voor al uw vragen.

Met vriendelijke groet,

Tom Kunzler
Senior Public Affairs Medewerker - Natuurmonumenten

Mede namens: LandschappenNL en Natuur & Milieu