Eerste Kamer der Staten-Generaal **I**

Vergaderjaar 2024-2025

33 037 Mestbeleid

AX **BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, VISSERIJ, VOEDSELZEKERHEID EN NATUUR**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 november 2024

In het 7e actieprogramma Nitraatrichtlijn (7e actieprogramma) is voor 2024 een evaluatie van de Meststoffenwet aangekondigd. Hiertoe zijn vijf onderzoeken uitgevoerd die recent zijn afgerond. In vervolg op mijn brief van 26 juni jl.[1] bied ik u de onderzoeken aan. Deze brief en de onderzoeken vormen de evaluatie van de Meststoffenwet 2024. De resultaten van de verschillende onderzoeken zijn input voor het nog op te stellen 8e actieprogramma Nitraatrichtlijn (8e actieprogramma) dat op 1 januari 2026 van toepassing zal zijn. Met deze brief zal ik kort aangeven hoe ik richting het nog op te stellen 8e actieprogramma met de resultaten van de onderzoeken om wil gaan.

Ik vind het belangrijk om gedurende het proces om te komen tot het 8e actieprogramma in gesprek te blijven met stakeholders, juist vanwege hun rol in de agrarische praktijk of hun betrokkenheid bij de landbouw. De inbreng van deze stakeholders neem ik dan ook mee in de gebalanceerde afweging tussen bescherming van de waterkwaliteit, economie en draagvlak die nodig is voor het 8e actieprogramma. Gedurende dat proces organiseer ik dan ook verschillende overlegmomenten met stakeholders.[1] In dat kader zijn op 26 augustus jl. ambtelijke reflectiebijeenkomsten georganiseerd. In die bijeenkomsten zijn door de verschillende onderzoeksinstellingen de resultaten van de evaluatieonderzoeken toegelicht waarna stakeholders de gelegenheid kregen om te reflecteren op die resultaten. Hierbij waren sectorpartijen, natuurorganisaties, waterschappen en provincies aanwezig. Deze brief bevat een korte impressie van die ambtelijke bijeenkomsten.

Evaluatie van de Meststoffenwet
De Meststoffenwet schrijft in artikel 46 voor dat ten minste iedere vijf jaar een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de Meststoffenwet in de praktijk naar de Staten-Generaal moet worden gezonden. Het doel hiervan is om inzicht te krijgen in de werking van de wet, of beoogde (milieu)doelen van de wet worden behaald en hoe de effecten van de wet in de praktijk worden ervaren. In 2017 heeft het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) ten behoeve van de voorgaande evaluatie het rapport ‘Evaluatie van de Meststoffenwet 2016: Syntheserapport’ opgeleverd[2]. Destijds concludeerde het PBL onder andere dat het mestbeleid als complex wordt ervaren vanwege de gedetailleerdheid ervan. Ook was één van de conclusies dat met het toen gevoerde mestbeleid tot doelbereik kon worden gekomen voor grondwater, met uitzondering van het zuidelijk zandgebied. Voor oppervlaktewater lag er een grotere opgave. Het PBL deed de aanbeveling om te bezien op welke wijze kan worden voorkomen dat nutriënten uit de landbouw het oppervlaktewater bereiken. Daarbij wees het PBL op het belang van regionaal maatwerk. Destijds maakte het PBL al gewag van de druk op de mestmarkt en de stijgende mestafzetkosten.

[1] Kamerstuk II 33037, nr. 545.
[2] Kamerstuk II 33037, nr. 193 (rapport) en nr. 250 (kabinetsreactie).

De resultaten in het Syntheserapport van het PBL hebben geleid tot de aankondiging van een herbezinning op het mestbeleid. Als gevolg daarvan zijn destijds de contouren van een toekomstig mestbeleid geschetst[3]. Vanwege het traject om te komen tot een toekomstig mestbeleid is destijds door de toenmalige minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in de zomer van 2019 besloten om niet te starten met de voorbereidingen voor een nieuwe evaluatie. Die evaluatie zou in 2022 worden afgerond[4]. Vervolgens is in het 7e actieprogramma opgenomen dat in 2024 een evaluatie van de Meststoffenwet zal plaatsvinden in aansluiting met een mid-term review van het 7e actieprogramma.

In de periode van 2017 tot nu is het mestbeleid en de mestregelgeving verder uitgebreid en gespecificeerd. Vanuit de Nitraatrichtlijn geldt de verplichting om iedere vier jaar een actieprogramma op te stellen met maatregelen gericht op verbetering van de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater in Nederland. De maatregelen in die actieprogramma's bouwden voort op de maatregelen in voorgaande actieprogramma's. Vanwege de inzet op verbetering van de waterkwaliteit is het mestbeleid ook verder aangevuld met voorschriften voortvloeiend uit het 6e en het 7e actieprogramma Nitraatrichtlijn en de in die periode afgegeven derogatiebeschikkingen[5]. Tegelijkertijd heeft in deze periode geen politieke besluitvorming plaatsgevonden over de contouren van een toekomstig mestbeleid. Dat betekent dat de conclusies van het PBL over de complexiteit en de gedetailleerdheid van het mestbeleid nog steeds staan.

De onderzoeken ten behoeve van de evaluatie Meststoffenwet 2024 richten zich daarom op een aantal aspecten van het mestbeleid die door de ontwikkeling in de afgelopen jaren op dit moment bijzondere aandacht vragen. Net als bij de evaluatie Meststoffenwet 2016 is de beleving van het mestbeleid onder agrarische ondernemers onderzocht. Met het oog op de eis om de doeltreffendheid van het beleid in kaart te brengen zijn twee onderzoeken uitgezet naar de waterkwaliteit van het grond- en oppervlaktewater. Een goede waterkwaliteit is belangrijk voor bijvoorbeeld schoon drinkwater om kwalitatief goed zwemwater. Een van die onderzoeken doet verslag over de trends en huidige toestand van de waterkwaliteit en het andere onderzoek geeft een prognose van de te verwachten effecten van het 7e actieprogramma en de huidige derogatiebeschikking[6]. Vanwege de toenemende druk op de mestmarkt is in deze evaluatie ook een onderzoek naar ontwikkelingen op de mestmarkt opgenomen. Tot slot is een onderzoek naar een mogelijk in te zetten aanpak voor realisatie van waterkwaliteitsdoelen voor nutriënten afkomstig uit de landbouw uitgevoerd. Dit laatste onderzoek is uitgezet mede naar aanleiding van de geuite zorgen van sectorpartijen over het ingezette beleid rondom kalenderlandbouw en de wens om te komen tot bedrijfsspecifieke doelsturing. Met de combinatie van deze onderzoeken is getracht een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de effecten van het huidige mestbeleid en de uitwerking hiervan in de praktijk. De resultaten van deze onderzoeken worden meegenomen in de te vormen aanpak van het 8e actieprogramma. De navolgende paragrafen bevatten een weergave van de uitkomsten van deze onderzoeken.

Belevingsonderzoek: Agrarische ondernemers over het mestbeleid
Door Wageningen Economic Research (WEcR) is onderzoek uitgevoerd naar hoe agrarisch ondernemers tegenover het mestbeleid staan, '*Agrarische ondernemers over het mestbeleid*'. Hierbij is gekeken naar de knelpunten die zij ervaren en eventuele oplossingen die zij aandragen. Daarnaast zijn in het onderzoek de huidige resultaten vergeleken met het belevingsonderzoek dat in 2016 is uitgevoerd ten behoeve van het Syntheserapport van het PBL[7]. Naast ondernemers uit de melkveehouderij, akkerbouw en varkenshouderij is de deelnemersgroep voor dit huidige belevingsonderzoek uitgebreid met ondernemers uit de pluimveehouderij, de vleeskalverhouderij, de vollegrondsgroenteteelt en de sierteelt, omdat het mestbeleid ook voor deze categorieën bedrijven relevant is.

Geconcludeerd wordt dat agrarische ondernemers negatief staan tegenover het mestbeleid en dat deze houding bij de deelnemersgroepen die ook in 2016 zijn bevraagd (melkveehouderij, akkerbouw

[3] Kamerstuk II 33037, nr. 374.
[4] Kamerstuk II 33037, nr. 360.
[5] Kamerstuk II 33037, nr. 520.
[6] Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/2069 van de Commissie van 30 september 2022 tot verlening van een door Nederland gevraagde derogatie op grond van Richtlijn 91/676/EEG van de Raad inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen. PbEU 2022, L277.
[7] Kamerstuk 33037, nr. 193 (rapport) en nr. 250 (kabinetsreactie).

en varkenshouderij) negatiever is geworden. De mate waarin het mestbeleid als negatief wordt ervaren verschilt tussen sectoren. Zo zijn melkveehouders het meest negatief en siertelers nog enigszins positief. De bedrijfskenmerken spelen hierin ook een rol; ondernemers met een opvolger zijn over het algemeen negatiever, terwijl ondernemers in omschakeling naar een ander bedrijfssysteem gemiddeld positiever zijn. Belangrijke knelpunten die agrarische ondernemers ervaren in het mestbeleid zijn regelgeving die niet aansluit bij de praktijk, hoge administratieve lasten en een ingewikkelde uitvoering. Daarnaast wordt als knelpunt benoemd dat milieudoelen in beleid soms tegenstrijdig zijn met elkaar. Een opvallende observatie hierbij is dat agrarische ondernemers het wel goed vinden dat er *een* mestbeleid is om excessen te voorkomen, maar dat deze anders ingericht moet worden. Ondanks deze negatieve houding van agrariërs komt in het onderzoek naar voren dat de deelnemers nog steeds de intentie hebben om aan het mestbeleid te voldoen. Wel constateert WEcR dat agrarische ondernemers aangeven dat het huidige (complexe) mestbeleid het overtreden van mestregels in de hand werkt. WEcR merkt op dat agrariërs nog wel bereid zijn om aan de regels te voldoen maar dat ze twijfelen of hun collega's dat ook doen.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de bescherming van de waterkwaliteit door het mestbeleid niet altijd wordt herkend als het voornaamste doel door agrarische ondernemers. Door agrariërs wordt het verbeteren van de bodemkwaliteit vaker genoemd als belangrijkste doel van het mestbeleid. Het verbeteren van de waterkwaliteit en het voorkomen van de uitbreiding van agrarische bedrijven komen daarbij op een gezamenlijke tweede plaats als belangrijkste doel van het mestbeleid volgens de geënquêteerde ondernemers. Hierbij is een duidelijk verschil in perceptie waar te nemen tussen dierlijke en plantaardige sectoren. Binnen de dierlijke sectoren worden het voorkomen van de uitbreiding van agrarische bedrijven (door melkveehouders), het oplossen van het mestoverschot (door varkenshouders) en een efficiënte benutting van nutriënten (kalverhouders) vaker genoemd als het door hun gepercipieerde belangrijkste doel van het mestbeleid. In de niet-dierlijke sectoren wordt het op peil houden van de bodemkwaliteit als belangrijkste doel van het mestbeleid gezien.

Door de deelnemers wordt een aantal oplossingen benoemd voor een aangepast mestbeleid zoals het soepeler laten verlopen van vergunningverlening rondom mestverwerking, het bevorderen van technologische innovaties en het ontwikkelen van meer samenhangend beleid. Deelnemers geven aan dat er in het mestbeleid meer rekening gehouden zou moeten worden met de grondsoort en de nutriëntenbehoefte van gewassen. Ook zijn er aanbevelingen gedaan om meer te sturen op doelen, zodat ondernemers meer vrijheid krijgen om zelf te bepalen hoe zij de doelen behalen. WEcR merkt hierbij op dat de wens voor doelsturing en het ontwikkelen van meer grondsoort- en gewasspecifiek mestbeleid haaks lijkt te staan op de wens voor minder ingewikkeld beleid.
Oplossingen die ingrijpen op de mestplaatsingsruimte, de aanwijzing van met nutriënten verontreinigde gebieden (NV-gebieden) in Nederland, een krimp van de veestapel en het beperken van mestgebruik, scoren het laagst onder de deelnemers van het belevingsonderzoek.

Waterkwaliteit
Aan de hand van twee onderzoeken is de huidige en verwachte toestand van de waterkwaliteit voor nutriënten afkomstig van de landbouw in beeld gebracht. De kennisnotitie '*Waterkwaliteit in Landbouwgebieden*' van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) biedt inzicht in de huidige en historische toestand van en trends in de waterkwaliteit met betrekking tot nutriënten afkomstig van de landbouw. De informatie uit de notitie geeft een beeld van de resultaten van bestaande waterkwaliteitsmeetnetten gericht op nutriënten in landbouwgebieden en daarmee een inschatting van de effecten van het gevoerde mestbeleid over de afgelopen jaren.

Conform de Nitraatrichtlijn rapporteert Nederland eens per vier jaar aan de Europese Commissie over de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater. Daar zullen gegevens uit meerdere waterkwaliteitsmeetnetten gepresenteerd worden dan alleen de waterkwaliteitsmeetnetten die gericht zijn op nutriënten in landbouwgebieden. In de rapportage worden ook gegevens over het jaar 2023 meegenomen. De volgende Nitraatrapportage zal door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat binnenkort gepubliceerd worden. Desondanks is er voor gekozen om de waterkwaliteitsgegevens uit een beperkter aantal meetnetten tot 2022 in een vervroegde uitvraag, vooruitlopend op de publicatie van de Nitraatrapportage, onderdeel te laten zijn van de evaluatie van de Meststoffenwet 2024. Dit vanwege een goede uitvoering van de evaluatie en de mogelijkheid om de uitkomsten van de evaluatie te betrekken bij de voorbereidingen van het nog

op te stellen 8e actieprogramma. Uiteraard zullen de recentere inzichten uit de Nitraatrapportage 2024 betrokken worden in de waterkwaliteitsopgave waarop het 8e actieprogramma ziet.

In het onderzoek '*Effecten van het mestbeleid op de uit- en afspoeling van meststoffen*' heeft Wageningen Environmental Research (WEnR) via modellering onderzocht wat de verwachte effecten zijn van het 7e actieprogramma, de derogatiebeschikking en eerder genomen mestmaatregelen op de waterkwaliteit voor nutriënten afkomstig van de landbouw. Deze rapportage is ook een onderdeel van de tussenevaluatie Kaderrichtlijn Water (KRW) dat in het kader van het KRW-impulsprogramma door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat wordt uitgevoerd[8].

Kennisnotitie Waterkwaliteit in Landbouwgebieden
Om de huidige en historische toestand van en trends in de waterkwaliteit voor nutriënten afkomstig van de landbouw in beeld te brengen, heeft het RIVM gebruik gemaakt van waterkwaliteitsgegevens tot en met het jaar 2022 van een aantal meetnetten. Dit betreffen het LMM, het MNLSO en het LMG[9].

De analyse toont aan dat er sinds de start van de metingen in de jaren '90 een dalende trend is in de stikstof- en fosfaatconcentraties in het uitspoelend (grond)water, maar er bestaan aanzienlijke regionale verschillen. Waar de gemiddelde nitraatconcentratie in het grondwater in de veen- en kleiregio sinds 2006 onder de norm van 50 mg/l nitraat ligt, voldoet de grondwaterkwaliteit in de löss- en zandregio gemiddeld nog niet aan de gewenste norm van 50 mg/l nitraat. Na jaren van daling heeft de droge periode tussen 2018 en 2020 geleid tot een tijdelijke stijging van de nitraatconcentraties in alle gebieden met uitzondering van de veenregio. Sinds 2021 dalen de nitraatconcentraties in alle gebieden, maar uit de meetgegevens blijkt dat deze nog niet zijn teruggekeerd op het niveau van vóór 2018.

Voor wat betreft het diepere grondwater (>5 meter) merkt het RIVM op dat de grondwaterkwaliteit in de zand en lössgebieden onder druk staat door hoge stikstofbelasting uit met name de landbouw. De nitraatconcentraties in het oppervlaktewater zijn in de afgelopen jaren verbeterd na de stijging door droogte in 2018. De kleiregio is een uitzondering op deze trend; hier is sinds 2015 een licht stijgende trend waarneembaar. Sinds 2010 is er ook een lichte stijgende trend waar te nemen in fosforconcentraties in de kleiregio. De zand- en veenregio daarentegen laten juist een stabiele dalende trend zien voor wat betreft de fosforconcentraties in het oppervlaktewater.

Effecten van het mestbeleid op de uit- en afspoeling van meststoffen
WEnR heeft aan de hand van modellen berekend wat de verwachte effecten zijn van het 7e actieprogramma en de derogatiebeschikking op de uit- en afspoeling van nutriënten afkomstig van de landbouw naar het grond- en oppervlaktewater. De maatregelen die in dit onderzoek zijn betrokken zijn de maatregelen uit 7e actieprogramma en de derogatiebeschikking die ofwel geïnstrumenteerd beleid zijn, ofwel concreet genoeg zijn omschreven in het actieprogramma zodat een doorrekening op het waterkwaliteitseffect kon plaatsvinden. Het gaat onder andere om de volgende maatregelen de 1:4 rotatie met rustgewassen, de stimulering van de inzaai van een vanggewas voor 1 oktober, het aanhouden van bufferstroken, de 20% korting op de stikstofgebruiksnorm in NV-gebieden, de verlaging van de mestproductieplafonds 2025 en het afbouwpad van de derogatie.

Uit de doorrekening volgt dat de klei- en veenregio zullen blijven voldoen aan de norm van 50 mg/l nitraat in het uitspoelend grondwater met uitvoering en instandhouding van de maatregelen van het 7e actieprogramma en de derogatiebeschikking. Gemiddeld gezien is de verwachting dat de zandregio in 2027 en 2033 aan bovengenoemde norm voldoet. De verwachte nitraatconcentraties in het uitspoelend grondwater in de lössregio dalen in 2027 naar 62 mg/l nitraat en in 2033 naar 61 mg/l nitraat. Binnen de zandregio is er onderscheid te maken in de berekende daling van de nitraatconcentraties voor 2027 en 2033. In algemene zin worden de grootste effecten berekend voor NV-gebieden waarin per 2025 een korting van 20% op de totale stikstofgebruiksnorm geldt.

[8] Kamerstuk II 27625, nr. 672.
[9] Het LMM staat voor het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid, het MNLSO staat voor Meetnet Nutriënten Landbouw Specifiek Oppervlaktewater en het LMG staat voor Landelijk Meetnet Grondwaterkwaliteit.

Onderstaande figuur geeft de berekende nitraatconcentraties in het uitspoelend grondwater weer als gevolg van de maatregelen in het 7e actieprogramma en de derogatiebeschikking

Regio	Basisjaar 2021	2027	2033
Zandregio	57	42	41
Zand-noord	40	37	37
Zand-midden	50	37	35
Zand-zuid	86	56	53
Lössregio	71	62	61

In de zuidelijk zandregio en de lössregio is ondanks de maatregelen in het 7e actieprogramma en de derogatiebeschikking het doel van 50 mg/l nitraat in het uitspoelend grondwater nog niet behaald. WEnR berekent dat binnen de zandregio kleinere gebieden een hoge nitraatconcentraties kennen. Deze uitschieters drukken op de verwachte waterkwaliteitsverbetering en zorgen ervoor dat de gemiddelde nitraatconcentraties in het uitspoelend grondwater in deze gebieden omhoog gaan. Voor oppervlaktewater leiden de maatregelen uit het 7e actieprogramma en de derogatiebeschikking tot een verwachte vermindering van uitspoeling van fosfaat met 1,6% – 6,9% en stikstof met 6% - 16%. Dit heeft tot gevolg dat in 2027 60,9% van de oppervlaktewaterlichamen voor stikstof het oordeel ‘goed’ krijgt en 57,1% het oordeel ‘goed’ krijgt voor fosfaat vanuit de KRW. Er wordt daarbij opgemerkt dat het effect van de maatregelen in het 7e actieprogramma en de derogatiebeschikking het grootst is in de gebieden waar een relatief hoge uitspoeling is ten opzichte van de gebieden met een relatief lage uitspoeling. Dit betreft de NV-gebieden waar een korting op de stikstofgebruiksnorm geldt.

Ook zijn de effecten van enkele onzekerheden in het model onderzocht in een aantal overige scenario’s die een positief of negatief effect kunnen hebben op het behalen van de hierboven weergegeven waterkwaliteitsverbetering. Ten eerste constateert WEnR dat bij een goede implementatie van bovenwettelijke vrijwillige maatregelen zoals conditionaliteiten en eco-regelingen uit het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid of maatregelen uit de BOOT-lijst van het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer, ook het zuidelijk zandgebied naar verwachting aan de norm van 50 mg/l nitraat zal gaan voldoen.

Ten tweede merkt WEnR op dat het weer effect heeft op de uit- en afspoeling van nutriënten. In het onderzoek komt naar voren dat in de zandgebieden het effect van droge periodes ertoe kan leiden dat de hierboven berekende nitraatconcentratie voor grondwater met 15-17 mg/l hoger uitvallen, terwijl deze in natte periodes 10-14 mg/l lager uitvallen. In de klei- en veenregio zijn de gebiedsgemiddelde concentraties lager, waardoor kleinere effecten van droge en natte periodes zijn berekend. De variatie in de uitspoeling naar oppervlaktewater als gevolg van weersomstandigheden is sterker in de zandgebieden van noord- en zuid-Nederland dan in klei- en veengebieden van west-Nederland.

Tot slot komt ook in eerdere onderzoeken naar voren dat de ‘berekende bemesting boven de gebruiksruimte’[10] (mede) een oorzaak kan zijn van het nog niet halen van het doel van 50 mg/l nitraat in het bovenste grondwater en te hoge concentraties van stikstof en fosfaat in het oppervlaktewater. De mate waarin ‘berekende bemesting boven de gebruiksruimte’ in de toekomst nog effect zal hebben op de waterkwaliteit is onzeker. In het afzonderlijke scenario verwacht WEnR dat de maatregelen van het 7e actieprogramma en de derogatiebeschikking zullen leiden tot een ‘berekende bemesting boven de gebruiksruimte’ in Oost-Nederland en het veenweidegebied met veel melkveehouderijen. Deze gebieden zijn echter minder gevoelig voor nitraat uit- en afspoeling, waardoor het negatieve effect op de waterkwaliteit minder groot is dan de voorheen berekende situatie waarin deze ‘berekende bemesting boven de gebruiksruimte’ voornamelijk in de zand zuid en lössgebieden viel. De zuidelijk zandregio en de lössregio zijn gevoeliger voor nitraatuitspoeling.

Mestmarkt

[10] In voorgaande onderzoeken werd ‘berekende bemesting boven de gebruiksruimte’ benoemd als ‘overbemesting’. Naar aanleiding van de reflectiebijeenkomsten die in het kader van de evaluatie van de Meststoffenwet zijn georganiseerd, is gekozen voor een andere term.

De Commissie van Deskundigen Meststoffenwet (CDM) heeft de '*Analyse van de mestmarkt in Nederland over de periode 2018-2022*' opgeleverd en daarin een aantal vragen beantwoord die een relatie hebben met de mestmarkt. De vragen zien op de ontwikkeling van de mestmarkt in de periode 2018-2022, de mestverwerkingsplicht, de effecten van het 7e actieprogramma en de derogatiebeschikking en de ontwikkeling van de mestafzetkosten. Ook heeft de CDM een nadere duiding gegeven van de onzekerheden in de 'berekende bemesting boven de gebruiksnorm'. Een verdere duiding helpt bij de passende inzet van beleidsinstrumenten.

Ontwikkeling mestmarkt 2018-2022
Aan de hand van een aantal onderwerpen zoals de mestproductie en de mestplaatsingsruimte over de periode 2018-2022 geeft de CDM een beeld van de mestmarkt. De CDM reflecteert dat in de periode 2018-2022 gemiddeld genomen over alle diercategorieën een daling van circa 7% in de stikstof- en fosfaatproductie. Die daling wordt volgens de CDM waarschijnlijk veroorzaakt door een krimp in de veestapel als gevolg van (vrijwillige) opkoop- en saneringsregelingen en door aanpassingen in het fosfor- en eiwitgehalte in veevoer.
Met name op bedrijven met varkens en pluimvee is de productie van stikstof en fosfaat groter dan de plaatsingsruimte op die bedrijven (mestoverschot), omdat deze bedrijven over het algemeen weinig landbouwgrond hebben. Op rundvee- en overige bedrijven is minder sprake van een mestoverschot op bedrijfsniveau. Over de gehele periode 2018-2022 is voor rundvee- en overige veebedrijven op bedrijfsniveau het mestoverschot gedaald. De benuttingsgraad is de mate waarin de plaatsingsruimte volledig gevuld wordt met dierlijke mest en die verschilt per provincie. De gemiddelde benuttingsgraad van stikstof was in 2022 in de provincies Noord-Brabant, Gelderland en Overijssel bijna 100%. In Zeeland en Nood-Holland was de benuttingsgraad van stikstof het laagst (beiden 73%). De benuttingsgraaf voor fosfaat is over het algemeen iets lager dan die van stikstof.

Mestverwerkingsplicht
Vanaf 1 januari 2014 is de mestverwerkingsplicht van toepassing die ondernemers verplicht om een deel van het bedrijfsoverschot aan fosfaat in dierlijke mest te verwerken. De CDM concludeert mede op gebaseerd op de rapportage 'Landelijke rapportage en inventarisatie export en verwerking van dierlijke mest 2023' van de Stichting Nederlands Centrum voor Mestverwaarding (NCM) [11] dat in de periode 2014 tot en met 2018 de fosfaatuitscheiding met meer dan 5% is gedaald en de mestexport met circa 35% gestegen. De mestexport van pluimveemest is stabiel en markt gedreven is. De markt van export van dikke fractie uit varkensmest is juist ontstaan als gevolg van de invoering van de mestverwerkingsplicht. Tot slot merkt de CDM op dat dit ook afhankelijk is van de aannames die bij die berekening worden gemaakt, zoals de aanname dat 100% van de plaatsingsruimte voor stikstof en fosfaat wordt benut.

Effect 7^{e} actieprogramma Nitraatrichtlijn en derogatiebeschikking op mestproductie en -plaatsing en mestafzetkosten
De derogatiebeschikking met daarin het afbouwpad van de maximale hoeveelheid stikstof per hectare uit van dierlijke mest en aanvullende maatregelen zoals de invoering van bufferstroken en de korting op de stikstofgebruiksnorm in NV-gebieden hebben volgens de CDM een groot effect op de plaatsingsruimte van dierlijke mest en kunstmest. Dit geldt zowel voor derogatiebedrijven als voor bedrijven zonder derogatie en zowel voor veehouderijbedrijven als voor akkerbouwbedrijven. Landelijk wordt door de CDM als gevolg van de afbouw van derogatie een gemiddeld afname van de stikstoftoediening met dierlijke mest van 18% berekend ten opzichte van 2022, met name in de provincies Noord-Brabant, Gelderland, Overijssel en Friesland. De niet te plaatsen dierlijke mest neemt na volledige afbouw van derogatie in 2026 landelijk met 51 mln. kg stikstof toe ten opzichte van 2021.

Gezien de afname van de plaatsingsruimte als gevolg van de derogatiebeschikking verwacht de CDM dat in algemene zin de mestafzetkosten voor varkens- en rundveemest komende jaren verdere zullen stijgen. Of en in welke mate de mestafzetkosten stijgen is mede afhankelijk van andere aspecten die invloed hebben op de mestmarkt. Het gaat dan bijvoorbeeld om de ontwikkeling van de veestapel, de ontwikkelingen rondom RENURE en andere product- en marktontwikkelingen. Ook het natte weer kan de druk op de mestmarkt (verder) verhogen. Hierbij wordt opgemerkt dat de

[11] Stichting Nederlands Centrum voor Mestverwaarding (NCM) is een samenwerkingsverband tussen overheden en het agrarische bedrijfsleven. Het is een kenniscentrum en functioneert als het centrale Nederlandse aanspreekpunt op het gebied van verwerking en valorisatie van mest. NCM is een onafhankelijke stichting.

mestafzetkosten variëren per sector (pluimvee, rundvee en varkens). De afzet van pluimveemest is meer vraag gestuurd dan de afzet van varkens en rundveemest. De CDM verwacht dat de mestafzetkosten voor pluimveemest waarschijnlijk niet zullen toenemen.

Duiding berekende bemesting boven de gebruiksruimte
Tot slot is de CDM in dit advies gevraagd om de 'berekende bemesting boven de gebruiksruimte' met dierlijke mest te duiden. In studies waarin het toekomstig effect van maatregelen gericht op nutriënten afkomstig van de landbouw op de waterkwaliteit wordt berekend, is de 'berekende bemesting boven de gebruiksruimte' een onzekere factor in het behalen van waterkwaliteitsdoelen. De berekening maakt ook gebruik van gegevens als dieraantallen, stikstof- en fosfaatexcreties, gasvormige emissies, vervoersbewijzen rVDM en de gebruiksruimte in de regio aan de hand van de geldende gebruiksnormen. Het advies op dit onderdeel is een technische wetenschappelijke analyse van de verschillende elementen van de 'berekende bemesting boven de gebruiksruimte'. De CDM constateert dat, met het model waarmee de mestproductie en -verdeling wordt berekend, de berekende bemesting hoger is dan de gebruiksruimte voor dierlijke mest volgens de gebruiksnormen. In bijgevoegde '*Analyse van de mestmarkt in Nederland over de periode 2018-2022*' is te lezen wat de onzekerheden bij de 'berekende bemesting boven de gebruiksruimte' zijn.

Mogelijke aanpak realisatie waterkwaliteitsdoelen
Tot slot is aan de CDM gevraagd om vooruit te kijken naar een mogelijke aanpak in het mestbeleid, op de korte- en lange termijn, om doelen voor grond- en oppervlaktewater voor nutriënten afkomstig van de landbouw te behalen. Hiertoe is het advies '*Verkenning korte en lange termijn maatregelen in kader van de Meststoffenwet voor realisatie van waterkwaliteitsdoelen*' opgesteld.

Voor de looptijd van het 8e actieprogramma (2026-2029), de korte termijn, adviseert de CDM om voor zowel grond- als oppervlaktewater in te zetten op beleid dat onderscheid maakt in gebieden waar (bijna) wordt voldaan aan de norm en gebieden die nog niet voldoen aan de norm. Voor grondwater gaat het om de norm van 50 mg/l nitraat in het bovenste grondwater die in de gebieden klei, veen, zand midden en zand noord (bijna) zijn behaald, en gebieden waar de norm van 50 mg/l nitraat nog niet wordt gehaald, namelijk zand zuid en löss. Dit kan leiden tot een verdere ruimtelijke differentiatie in te treffen maatregelen, omdat de maatregelen die nodig zijn voor doelbehoud of doelbereik verschillen in de gebieden. Zo zal in de gebieden zand zuid en löss aanvullende maatregelen nodig zijn om te voldoen aan de bovengenoemde nitraatnorm in het bovenste grondwater. Vanwege de chemische- en fysische kenmerken van waterlichamen en de verschillende en diffuse bronnen die bijdragen aan de verontreiniging van waterlichamen met stikstof en fosfaat raadt de CDM aan om ook voor oppervlaktewater niet alle maatregelen generiek toe te passen, maar juist regionaal of lokaal te beoordelen waar maatregelen effectief zijn.

Om op de korte termijn te kunnen voldoen aan de norm van 50 mg/l nitraat in het bovenste grondwater ziet de CDM een aantal perspectiefvolle maatregelen zoals een aanpassing van de stikstofgebruiksnormen waar mogelijk met een verdere differentiatie in de verschillende zandregio's, een aanpassing van gewassen in akkerbouwrotaties, behoud van grasland in de melkveehouderij en verhoging van de effectiviteit van de teelt van vanggewassen door tijdige inzaai. Hoewel deze maatregelen voornamelijk effect hebben op de nitraatconcentraties in het grondwater verwacht de CDM dat sommige maatregelen ook effect hebben op de stikstofuitspoeling naar het oppervlaktewater. Ter verbetering van de fosfaatconcentraties in het oppervlaktewater ziet de CDM maatregelen als afvangen van fosfaat in drainagewater, bodembedekking en het aanpassen van de fosfaatgebruiksnormen als perspectiefvol.
De CDM benoemt dat de ruimtelijke differentiatie van mogelijke perspectiefvolle maatregelen ook economische effecten kunnen hebben en impact kunnen hebben op de bedrijfsvoering. De omvang van de effecten zal verschillen per bedrijf vanwege de kenmerken van het bedrijf en ruimtelijke differentiatie in toepassing van de maatregelen.

Ten aanzien van bedrijfsspecifieke doelsturing is de CDM in haar analyse uitgegaan van de variant van doelsturing waarin boeren de volledige vrijheid krijgen om zelfstandig maatregelen te kiezen en generieke maatregelen worden losgelaten. Over de verhouding met de voorschriften uit de Nitraatrichtlijn merkt de CDM op dat deze variant op dit moment onhaalbaar is vanwege de verplichtingen in die richtlijn. De CDM ziet dat in theorie deze wijze van doelsturing het meest effectief en stimulerend is. Desalniettemin constateert de CDM dat ook bij doelsturing het nemen

van maatregelen belangrijk blijft en dat sommige maatregelen daarin cruciaal zijn zoals het afstemmen van mestgiften op de gewasbehoefte.
Met het oog op het behalen van de nitraatdoelstelling van 50 mg/l in het bovenste grondwater worden mogelijke indicatoren gegeven voor bedrijfsspecifieke doelsturing zoals gemeten nitraatconcentraties in het grondwater, gemeten nitraatresidu of een berekend stikstofoverschot op de bodembalans. De CDM beveelt daarbij aan om allereerst meer inzicht te verkrijgen in hoe een indicator reageert op genomen maatregelen zodat een boer ook via een indicator gericht kan sturen op nitraatconcentraties in het grondwater. Volgens de CDM zou daarom onderzoek gedaan kunnen worden in een regio die voldoet aan de norm van 50 mg/l nitraat in het grondwater als in een regio die daar nog niet aan voldoet. Bij een mogelijke keuze voor een indicator spelen kosten, handhaving en juridische houdbaarheid ook een rol. Het door de CDM voorziene ontwikkelpad voor een effectief in te zetten systeem van bedrijfsspecifieke doelsturing bedraagt zo'n 5-10 jaar.
Voor oppervlaktewater concludeert de CDM dat vanwege de minder directe relatie tussen het gebruik van nutriënten in de landbouw en de stikstof- en fosforconcentraties in het oppervlaktewater, het afleiden van indicatoren voor bedrijfsspecifieke doelsturing niet mogelijk is.

In grote lijnen schetst de CDM twee extremen als toekomstvisie voor de lange termijn. Aan de ene kant een ontwikkeling gericht op economische optimalisatie waarin veel technologische maatregelen nodig zijn, en aan de andere kant een ontwikkeling gericht op de optimalisatie van ecosysteemdiensten waarin bodemvruchtbaarheid en uitspoelingsgevoeligheid bepalend zijn voor de omvang van de veestapel en bemesting. Tegelijkertijd merkt de CDM op dat in de praktijk niet alle agrarische bedrijven zich naar één van die extremen zullen bewegen. De CDM verwacht dat bijvoorbeeld ook binnen een bedrijf op een deel van het areaal landbouw op een natuurinclusievere manier plaats zal gaan vinden. Voor beide ontwikkelrichtingen is de economische haalbaarheid een belangrijk aandachtspunt.

De CDM signaleert dat een integrale benadering nodig is voor het verminderen van emissies van nutriënten (stikstof, fosfor en broeikasgassen) naar het milieu om de verschillende milieudoelen (water, lucht en klimaat) te behalen. Zo kan ongewenste afwenteling op andere emissies worden voorkomen, bijvoorbeeld kan meer beweiding leiden tot minder ammoniak- en methaanemissies, maar tot meer nitraatuitspoeling en lachgasemissies of injectie van mest kan leiden tot minder ammoniakemissie, maar tot meer lachgasemissie. Een inzet op doelbereik van verschillende milieudoelen vraagt meer beleidsinzet dan de inzet op het bereiken van een afzonderlijk doel. Tevens benoemt de CDM ook dat de hiervoor te maken beleidsmatige keuzes complex zijn en dat het creëren van evenwicht op de mestmarkt van belang is om milieudoelstellingen te kunnen realiseren.

Reflectiebijeenkomst
De resultaten van alle hierboven genoemde onderzoeken voor de valuatie van de Meststoffenwet 2024 zijn in reflectiebijeenkomsten op 26 augustus jl. door de betrokken onderzoekers toegelicht. De reflectiebijeenkomsten werden opgedeeld in een ochtendsessie waarbij vertegenwoordigers van provincies, waterschappen en natuurorganisaties aanwezig waren en een middagsessie waarbij vertegenwoordigers van primaire dierlijke en plantaardige sectoren als ketenpartijen aanwezig waren.
Na het presenteren van alle onderzoeken is de mogelijkheid aan stakeholders geboden om te reflecteren op de resultaten van de verschillende onderzoeken. Ik schets u op hoofdlijnen de belangrijkste reflecties van deze ambtelijke bijeenkomst.

In de ochtendsessie vroegen verschillende stakeholders aandacht voor de eigen kenmerken van een gebied. Door meerdere stakeholders is verzocht om een nadere duiding van de effecten van specifieke (landelijke) maatregelen in een specifiek gebieden. In deze wens voorziet de landelijke doorrekening van de effecten van het 7e actieprogramma en de derogatiebeschikking met de daarvoor gebruikte datasets niet. Er is gesproken over regionale differentiatie van het mestbeleid en er is een oproep gedaan te voorzien in integraal beleid, ook in relatie tot de totstandkoming van het 8e actieprogramma. Benoemd is dat het behalen van waterkwaliteitsdoelen en het toewerken naar een Europese norm op dit moment op gespannen voet staat met handelingsperspectief en verdienvermogen van de agrariër. Doelsturing werd genoemd als een gewenste ontwikkelrichting van beleid zodat agrariërs het effect van hun handelen inzichtelijk hebben. Tot slot werd het belang van goede communicatie richting agrariërs benadrukt.

In de middagsessie werd gereflecteerd op de resultaten van het belevingsonderzoek waarin met name onderwerpen aan bod kwamen als de negatieve houding van agrariërs ten aanzien het mestbeleid, de complexiteit van het mestbeleid en de onduidelijkheid in hoeverre het mestbeleid als doel heeft om de waterkwaliteit te beschermen. In dat kader kwam naar voren dat de genomen maatregelen maar een beperkt verwacht effect hebben op de waterkwaliteitsverbetering. Zo werd, evenals in de ochtendsessie, benoemd dat alleen maatregelen moeten worden getroffen voor de waterkwaliteit daar waar de waterkwaliteit nog niet op orde is. Het creëren van draagvlak is door een aantal stakeholders genoemd als aandachtspunt, ook met het oog op het 8e actieprogramma. Stakeholders hebben aandacht gevraagd voor het gebruik van de term 'overbemesting' dat de indruk wekt dat de omvang van de berekende hoeveelheid mest daadwerkelijk geplaatst wordt. De CDM heeft toegelicht dat het gaat om een berekening, waarbij het niet zeker is dat er daadwerkelijk meer bemest wordt dan gebruiksruimte. Naar aanleiding van deze reflecties is door WEnR en CDM een meer passende term voorgesteld: 'berekende bemesting boven de gebruiksruimte'. De term 'overbemesting' is in de rapportages voor de evaluatie van de Meststoffenwet 2024 daarom vervangen door de term 'berekende bemesting boven de gebruiksruimte'.

Proces
Vanaf 1 januari 2026 zal het 8e actieprogramma van toepassing zijn. Uit het waterkwaliteitsonderzoek constateer ik dat er ondanks de ingrijpende maatregelen uit het 7e actieprogramma en de derogatiebeschikking, zowel voor doelbereik als doelbehoud, ook vanaf 2026 nog een waterkwaliteitsopgave ligt voor de landbouw voor grond- en oppervlaktewater. Hierbij zal ik ook de uitkomsten van de Nitraatrapportage die binnenkort door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat gepubliceerd wordt, en naar uw Kamer gestuurd wordt, meenemen in de betreffende waterkwaliteitsopgave.

De uitkomsten van de hierboven weergegeven onderzoeken geven nuttige input voor het nog op te stellen 8e actieprogramma. Bijgevoegde onderzoeken bevatten aanknopingspunten voor de in dat kader te maken afwegingen. Daarbij valt te denken aan aspecten als een gebiedsgerichte- versus generieke aanpak, de herkenbaarheid van de agrarische ondernemer in het mestbeleid, de mogelijkheden voor doelsturing, differentiatie van beleidsinzet ten aanzien van doelbereik of doelbehoud in specifieke gebieden, de economische effecten en de effectiviteit en inpasbaarheid van maatregelen in de bedrijfspraktijk.

Het traject om te komen tot een nieuw actieprogramma is gestart en ik vind het belangrijk dat ik dit traject samen met alle relevante stakeholders doorloop. Zij zijn en blijven daarom uitgenodigd om inhoudelijke input of voorstellen bij mij onder de aandacht te brengen. Daarbovenop organiseer ik verschillende overlegmomenten met de betrokken stakeholders[12]. De inbreng van de verschillende stakeholders die betrokken zijn bij de landbouw neem ik mee om te komen tot een afgewogen en gebalanceerd 8e actieprogramma. Ik zal hun inbreng in dit proces op waarde schatten.

Slot
Met deze brief heb ik u geïnformeerd over de uitkomsten van de onderzoeken die ten behoeve van de evaluatie van de Meststoffenwet 2024 zijn uitgevoerd. De evaluatie beschouw ik daarmee als afgerond. Met het nog op te stellen 8e actieprogramma zal ik mij inzetten om aan de doelen van de Nitraatrichtlijn te voldoen en een bijdrage te leveren voor doelbereik onder de KRW. Dit zal opnieuw inzet vragen van de agrarische sector, terwijl ik ook zie dat zij al veel inspanningen verricht en heeft verricht.

Tot slot ben ik graag bereid om met de Kamer van gedachten te wisselen over de evaluatie van de Meststoffenwet 2024.

Femke Marije Wiersma
Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

[12] Kamerstuk II 33037, nr. 545, zie bijlage.