

Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

Directoraat-generaal Agro
Directie Plantaardige Agroketens
en Voedselkwaliteit

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001858272854000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6100 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/Inv

Datum 13 april 2021
Betreft Routekaart Toekomstig Mestbeleid

Ons kenmerk
DGA-PAV / 21066300

Bijlage(n)
1

Geachte Voorzitter,

Op 8 september jl. heb ik uw Kamer de contouren van het toekomstig mestbeleid toegezonden (Kamerstukken II 2019/20, 33037, nr. 374). In deze brief heb ik aangegeven dat de contouren verdere uitwerking behoeven en dat ik de uitwerking in overleg met belanghebbenden vorm wil geven. Tijdens het Algemeen Overleg van 4 november jl. heb ik uw Kamer een routekaart toegezegd voor de verdere uitwerking van de contouren en daarnaast opties voor het nader definiëren van grondgebondenheid. Met deze brief geef ik invulling aan deze toezeggingen. Deze routekaart is erop gericht om te zorgen dat voor een volgend kabinet de nodige voorbereidingen zijn getroffen voor de verdere invulling van het toekomstige mestbeleid. Daarnaast maak ik, zoals toegezegd tijdens het AO Mestbeleid op 4 november jl.¹ van deze gelegenheid gebruik om uw Kamer enkele mogelijke hoofdlijnen van de verkenning tot een Afrekenbare Stoffen Balans te schetsen.

Het is mijn inzet om te komen tot een robuuste en toekomstbestendige landbouw die structureel binnen de milieugrenzen (waterkwaliteit, klimaat, biodiversiteit) opereert, waarin boeren gewaardeerd worden voor hun werk en toekomstperspectief hebben. Met mijn beschrijving van het toekomstig mestbeleid heb ik de stip op de horizon gezet voor een eenvoudiger, beter uitvoerbaar en handhaafbaar mestbeleid. Door te sturen op transparante meststromen, het sluiten van kringlopen en de toepassing van innovatieve technieken kunnen emissies worden teruggedrongen. Dit kan door het volgende kabinet verder worden vormgegeven langs de drie contouren die ik in de Kamerbrief van 8 september jl. heb beschreven. Deze drie sporen van het toekomstig mestbeleid, te weten de inzet op grondgebondenheid voor de melkvee- en rundvleesveehouderij, mestverwerking voor niet-grondgebonden bedrijven en gebiedsgerichte aanpak met maatwerk ter verbetering van de waterkwaliteit, zijn een solide basis voor het mestbeleid om op voort te bouwen.

Zoals aangegeven worden opties voor de nadere uitwerking van de contouren voor het toekomstig mestbeleid in overleg met sectorpartijen en andere belanghebbenden verkend als voorbereiding voor een volgend kabinet. Inmiddels

¹ Kamerstuk 33 037, nr. 377..

is er na bekendmaking van de contouren van het toekomstig mestbeleid op verschillende manieren overleg met belanghebbenden geweest. Er heeft onder meer op 13 oktober jl. een webinar plaatsgevonden waarin de contouren nader zijn toegelicht, mede aan de hand van vragen van deelnemers. Ook is met verschillende organisaties, in wisselende samenstellingen, verder gesproken over de contouren en de verdere uitwerking. Waar bepaalde partijen de contouren goed konden plaatsen, leefden er bij andere partijen vragen en zijn er zorgen. Op 8 december jl. heeft een breed stakeholderoverleg plaatsgevonden waar de belangrijkste vraagstukken voor de verdere uitwerking zijn benoemd.

In deze brief zal ik voor de eerste twee sporen van het toekomstig mestbeleid een routekaart schetsen. Vandaag bent u ook geïnformeerd over het 7^e actieprogramma Nitraatrichtlijn, waar het derde spoor, de gebiedsgerichte aanpak waterkwaliteit, integraal onderdeel van is. Het spreekt voor zich dat de sporen in samenhang met elkaar worden uitgewerkt.

Bij de uitwerking zal ook de motivering van de opties voor invoering van het toekomstig mestbeleid worden voorbereid gezien vanuit doelen van algemeen belang en andere relevante aspecten zoals geschiktheid en proportionaliteit. Onderdeel van de verdere uitwerking is ook, zoals toegezegd aan uw Kamer, een impactanalyse van het voorgestelde beleid op het verdienmodel van de ondernemer en de beleidsdoelen rondom onder andere waterkwaliteit, stikstof, biodiversiteit en klimaat. Voor de volledige implementatie van het nieuwe mestbeleid wordt een tijdshorizon van ten minste tien jaar voorzien.

Ook het stimuleren van bodemkwaliteit en innovatie is van belang voor alle drie de contouren van het toekomstig mestbeleid en dit zijn daarmee overkoepelende thema's bij de uitwerking. De kwaliteit van de bodem, waarbij gedacht kan worden aan aspecten als organisch stofgehalte en verdichting, is het natuurlijk kapitaal van de boer en essentieel voor een goede teelt. Het verbeteren van de bodemkwaliteit draagt bij aan een betere waterkwaliteit en meer biodiversiteit. Vele stakeholders hebben in hun reacties op de contouren het belang van de bodem benadrukt, en ik beaam dit. Dit geldt niet alleen voor het spoor van de grondgebonden veehouderij waarbij de teelt van (langjarig) grasland bijdraagt aan de kwaliteit van de bodem en verminderde uitspoeling, maar ook voor het tweede spoor, waar verwerkte mestproducten bijdragen aan een betere bodemkwaliteit. Ook wil ik in de voorstellen voor invulling van het 7^e actieprogramma Nitraatrichtlijn ruimte bieden voor initiatieven om de bodemkwaliteit te verbeteren. Om onderzoek en innovatie voor de lange termijn in samenhang met de contouren te bevorderen zal worden gewerkt aan een innovatieagenda. Ook is de inzet van een speciaal gezant innovatie (Kamerstuk 35570-XIV-72) gericht op een versnelling in de ontwikkeling van het toepassen van innovatieve mestverwerkings- en mestaanwendingstechnieken in de praktijk.

Uitwerking spoor 1: Grondgebondenheid

Het houden van rundvee, in het bijzonder de melkveehouderij, is in Nederland een grote sector, zowel als gekeken wordt naar mestproductie als naar het landgebruik. Het eerste spoor beoogt in te zetten op een volledig grondgebonden

melk- en rundvleesveehouderij. Dit betekent dat ieder melkvee- en vleesveebedrijf de mest op het eigen bedrijf of in de buurt kan plaatsen en dat er nergens in deze sectoren nog sprake is van een mestoverschot. Hiermee wordt de druk van de mestmarkt gehaald. Met dit robuuste toekomstperspectief kan de melkveehouderij zich ontwikkelen naar een sector met minder emissies naar het milieu en meer maatschappelijk draagvlak. Voor grondgebondenheid spelen de volgende vraagstukken waarover het gesprek met stakeholders verder gevoerd zal worden.

Definitie grondgebondenheid

Op welke manier wordt grondgebondenheid gedefinieerd? De basis hiervoor is dat de geproduceerde mest past binnen de mestplaatsingsruimte die een boer tot zijn beschikking heeft (de hoeveelheid mest die gebruikt mag worden op grond behorend tot zijn eigen bedrijf of met een samenwerkingsovereenkomst op een terrein van een andere eigenaar). Daarbinnen zijn er voor de definitie van grondgebondenheid nog verschillende mogelijkheden. Als aangegeven in de contourenbrief denk ik aan het in overeenstemming brengen van de mestproductie met de beschikbare mestplaatsingsruimte, uitgedrukt in nutriënten per hectare of aantal dieren per hectare of melkproductie per hectare en het stellen van een bovengrens daaraan (cap). Eenvoud, eenduidigheid en stabiliteit van het vorm te geven stelsel zijn belangrijke uitgangspunten. Daarnaast zijn voor de water- en bodemkwaliteit en het verminderen van broeikasgas- en ammoniakemissies het behoud van grasland en beweiding van belang.

Een ander belangrijk aspect bij de definitie van grondgebondenheid is de omgang met samenwerkingsovereenkomsten. Wanneer niet alle mest op het eigen bedrijf geplaatst kan worden kan dit mogelijk wel in samenwerking met een andere ondernemer. Het is hierbij belangrijk om duidelijk te hebben welke eisen aan een samenwerkingsovereenkomst worden gesteld. Daarbij valt te denken aan eisen over de duur van de overeenkomst en de afstand tussen de veehouder en de percelen die in het kader van een samenwerkingsbijeekomst worden bemest.

In de bijlage bij deze brief informeer ik uw Kamer nader over relevante informatie en daarbij aansluitende opties die er zijn voor het uitwerken van grondgebondenheid, zoals toegezegd tijdens het Algemeen Overleg van 4 november jl.

Bedrijfsspecifieke verantwoording

Er wordt voor spoor 1 verkend of een vorm van bedrijfsspecifieke verantwoording, bijvoorbeeld met behulp van een Afrekenbare Stoffenbalans (ASB, zie ook hieronder), mogelijk en uitvoerbaar is. De verantwoording door de ondernemer is hierbij een aandachtspunt. Voor een vorm van bedrijfsspecifieke verantwoording voor bedrijven die niet direct door eigen grond (eigendom of pacht al dan niet met derogatie, zie groep 3 in de bijlage), voldoende mestplaatsingsruimte hebben, is het belangrijk dat de agrarische ondernemer inzicht kan geven in de aanvoer, productie, toepassing en afvoer van meststoffen. Voor de meest grondgebonden (extensieve) bedrijven (zie groep 1 in de bijlage) is het milieurisico kleiner en wordt gekeken naar een eenvoudig verantwoordingsmechanisme. Voor grondgebonden bedrijven met een iets intensievere bedrijfsvoering (zie groep 2 in de bijlage) wordt een fijnmaziger maar controleerbaar systeem verkend. Wellicht

kan "De Kringloopwijzer", een managementsysteem van de zuivelsector, hierbij een rol spelen. Dit systeem heeft echter vooralsnog enkele zwakke plekken zoals de borging van de invoerdata en de handhaafbaarheid. Komende periode zal worden onderzocht of en hoe kan worden voortgebouwd op bestaande systemen en welke versterkingen dan noodzakelijk zijn.

Faciliterend beleid

De omslag naar een grondgebonden melkvee- en rundvleesveehouderij is voor iedere veehouder anders. Ongeveer de helft van de melkveehouders is – zonder rekening te houden met samenwerkingsovereenkomsten – op basis van de huidige mestregelgeving al grondgebonden (zie de groepen 1, 2 en 3 in de bijlage) en een deel is dit bijna. De omslag naar een grondgebonden bedrijfsvoering zal echter een deel van de melkveehouders voor een opgave stellen. De omvang van deze opgave hangt af van de uitwerking onder het volgende kabinet. Ik laat daarvoor al verschillende scenario's nader in beeld brengen. Ook wordt gezien hoe nu al de omslag naar grondgebondenheid gestimuleerd kan worden en waar kansen liggen om deze omslag verder te faciliteren.

Uitwerking spoor 2: Mestverwerking niet-grondgebonden bedrijven

Het tweede spoor beoogt een transparante afvoer en meer hoogwaardige verwerking van alle mest van niet-grondgebonden bedrijven. Om de voorstellen en praktische inzichten van stakeholders hierbij te betrekken wordt een werkgroep met stakeholders ingericht waar de centrale vraagstukken worden besproken. Waar mogelijk zal ook worden aangesloten bij andere reguliere overleggen met stakeholders. Bij spoor 2 gaat het om de volgende vraagstukken.

Nieuwe definitie van mestverwerking

Hiervoor is in de eerste plaats van belang dat mestverwerkingsproducten aansluiten bij de vraag van akkerbouwers gelet op de behoeften van bodem en gewas. Ook moeten de mestverwerkingsproducten voldoen aan de technische voorschriften voor de specifieke doelen en aan de voor producten geldende wetgeving. Dit is dus een andere insteek dan in de huidige definitie van mestverwerking in het kader van de mestverwerkingsplicht welke gericht is op afzet buiten de Nederlandse landbouw. Met de nieuwe definitie moet mestverwerking bijdragen aan het sluiten van kringlopen en het beperken van emissies. Deze definitie van mestverwerking hangt ook nauw samen met de opgave om te komen tot de gewenste verwerking van alle mest van niet-grondgebonden bedrijven tot mestproducten die aansluiten bij de behoefte van bodem en gewas. Hierbij wordt gekeken naar een breed spectrum aan verwerkingsmethoden. Een aandachtspunt bij de uitwerking is hoe om te gaan met de afvoer van mestsoorten, zoals stromest en biologische mest, waarnaar vanuit de behoefte van bodem en gewas of een specifieke bedrijfsvoering bijzondere vraag is.

Inzicht in nutriëntengehalte en meststromen

Een potentieel interessant aspect is het inzichtelijk maken van het nutriëntengehalte van mest na verwerking, zodat bemesting beter kan aansluiten

bij de behoefte van het gewas en de bemestingstoestand van de bodem. De sector speelt hier zelf ook al op in met de ontwikkeling van de Mineralenmanager.

Verder wordt gesproken over verantwoording en borging van de meststromen van niet-grondgebonden bedrijven voor afvoer en verwerking. Op het verbeteren van de borging en verantwoording van meststromen wordt reeds ingezet, onder andere in het kader van de Versterkte Handhavingsstrategie Mest. De sector zet ook zelf in de op de ontwikkeling van de Eerlijke Mestketen en daarover lopen reeds gesprekken met het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Stimuleren hoogwaardige mestverwerking

In uitvoering van het klimaatakkoord en de stikstofaanpak wordt een subsidieregeling vormgegeven om mest van niet-grondgebonden bedrijven te verwerken tot stikstofmestproducten die kunstmest kunnen vervangen. Stakeholders zullen hierover worden geconsulteerd. Deze regeling zal aansluiten op de Renure-criteria, die momenteel in Europees verband worden ontwikkeld.²

Ook wordt ingezet op regionale samenwerking tussen veehouders voor het verwerken van mest, stimuleren van innovatie, en op stabiele afzet van verwerkte mestproducten en daarmee de business case van mestverwerking. Dit moet bijdragen aan een meer transparante mestketen. Voor de uitwerking is de Coalitie Vitale Varkenshouderij, die zich ook richt op regionale samenwerking en de ontwikkeling van mestverwerking, een belangrijke gesprekspartner. Ik besef mij dat ook de vergunningverlening voor het realiseren van mestverwerkingsinstallaties van belang is. Dit heb ik ook benoemd in mijn brief met betrekking tot de aanstelling van een speciale gezant op het gebied van innovatie (Kamerstuk 35570-XIV-72).

Daarnaast wordt op Europees niveau ingezet op de mogelijkheid om producten uit dierlijke mest in te zetten als kunstmestvervanger. De Europese Commissie heeft in september 2020 een advies van het Joint Research Centre ontvangen, waarin wordt aangegeven dat dergelijke producten onder voorwaarden als kunstmestvervanger kunnen dienen zonder dat dit een aanvullend milieurisico oplevert. Hoe de Europese Commissie gevolg gaat geven aan deze conclusies is op dit moment nog niet duidelijk. Ik streef ernaar om met gelijkgestemde lidstaten aan te dringen op implementatie van deze criteria. Op het moment dat er duidelijkheid is over deze implementatie zal deze werkgroep gebruikt kunnen worden voor de nationale invulling in Nederland.

Verkenning Afrekenbare Stoffenbalans (ASB)

Zoals aangegeven in het eindadvies 'Niet alles kan overal' van het Adviescollege Stikstofproblematiek van 13 oktober jl., zou een ASB kunnen zien op verschillende milieuterreinen met verschillende doelstellingen. Met name komen hierbij naast de stikstofopgave, waarop het Adviescollege zich primair richtte, de klimaatopgave en het mestbeleid naar voren. Deze drie onderwerpen kennen voor een belangrijk deel dezelfde aangrijpingspunten in de aanpak van de problematiek. Het gaat

² JRC Science for Policy Report, 2020, 'Technical proposals for the safe use of processed manure above the threshold established for Nitrate Vulnerable Zones by the Nitrates Directive (91/676/EEC)', beschikbaar op: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC121636/jrc121636_pdf_version_safemanure.pdf.

bijvoorbeeld om voermaatregelen, aanpassingen van de mestaanwending, het mestgebruik (incl. kunstmest) en stalaanpassingen. Vanwege deze samenhang ligt het voor de hand om te streven naar een, waar mogelijk, geïntegreerd monitorings- en reguleringsinstrument.

Met een ASB kan het voor een ondernemer mogelijk worden gemaakt dat de ondernemer zelf de afweging maakt welke maatregelen hij neemt om een bepaald doel te bereiken (doelsturing). Dit kan dan, omdat hij of zij via dit instrument wordt afgerekend (of gestimuleerd) op het te bereiken doel (bijvoorbeeld een bepaalde norm representatief voor de te bereiken milieudoelen) en niet op de weg daar naartoe (middelsturing). Ik zie hierin mogelijkheden ondernemers meer aan te spreken op hun vakkundigheid en ondernemerschap en om daarmee weg te komen van veel gedetailleerde middelvoorschriften. Om hier te komen zijn nog vele stappen nodig maar ik wil de eerste verkennende stappen gaan zetten. Daarom verken ik momenteel de mogelijkheid van een ASB voor het mestbeleid integraal en in samenhang met de stikstofaanpak en de klimaatopgave.

Registratie- en monitoringssysteem

Zoals hiervoor aangegeven wordt in de melkveehouderijpraktijk de KringloopWijzer gebruikt op basis van een geïntegreerde registratie in een centrale database van bijvoorbeeld voer- en meststromen. Het ligt voor de hand hierop voort te bouwen voor de vormgeving van de ASB. Zoals gezegd zijn de borgingsmogelijkheden van verschillende invoerdata in de centrale database momenteel echter te beperkt voor een betrouwbare en handhaafbare regulering van bijvoorbeeld mest- en stikstofnormen. De mate waarin de betrouwbaarheid versterkt moet worden hangt af van de doelen die worden gesteld en waarop de ASB zich moet richten en daarmee ook van de inspanningen die voor een ondernemer nodig zijn om dit doel te behalen. Deze inspanningen zullen verschillen van ondernemer tot ondernemer, afhankelijk van de uitgangssituatie op zijn bedrijf.

Indien de ASB als stimulerings- en/of reguleringsinstrument moet dienen om zeker te stellen dat relatief eenvoudige en goedkope managementmaatregelen worden toegepast op bedrijfsniveau, dan dient de borging en handhaving dan ook in dat kader te worden gezien en opgezet. Indien de te nemen maatregelen een grotere (financiële) inspanning van de bedrijven vragen om de doelstellingen van het stikstof- en/of klimaat- en/of mestbeleid te behalen, dan dient de opzet in dat kader te worden gezien met verscherpte eisen aan de handhaafbaarheid van de invoerdata. Daarom is een belangrijk onderdeel van de genoemde verkenning: welke doelstellingen op de genoemde beleidsterreinen behaald moeten worden, welke eisen daarvoor aan een ASB moeten worden gesteld en welke eisen dit dus stelt aan de betrouwbaarheid van de invoerdata van een registratiesysteem.

Regulering

Na de verkenning kan een besluit genomen worden over de mogelijkheden voor invoering van een ASB en de mogelijke vormgeving daarvan. Bedacht moet hierbij worden dat het opzetten van een registratie- en monitoringssysteem slechts een eerste stap is. Vervolgens moet worden bepaald op welke wijze men een eventuele regulering wil vormgeven. Wordt hiervoor bijvoorbeeld een heffingssysteem ingevoerd zoals in de voormalige MINAS, waar het Adviescollege

naar verwijst, of komen andere mogelijkheden in beeld. Ook dit bepaalt mede aan welke eisen een ASB moet voldoen en welke (fraude)druk het systeem moet kunnen weerstaan. Hiermee heb ik ook de achtergrond geschetst waarom ik, gezien de verwachte mogelijkheden en beperkingen van zo een systematiek, in ieder geval in eerste instantie de verkenning wil richten op de grondgebonden veehouderij, met name de melkveehouderij.

Motie Harbers

In deze verkenning zal ik ook ingaan op de motie Harbers die is aangenomen in het kader van de behandeling van de Stikstofwet in de Tweede Kamer op 10 december jl.³. In deze motie wordt een relatie gelegd tussen stal- en managementmaatregelen en de mogelijkheden die een ASB daarbij zou kunnen bieden.

Ik zal u op de hoogte houden van het vervolg in dit traject. Ik verwacht na de zomer een eerste resultaat van de verkenning te kunnen schetsen. Ook zal ik in dit traject meenemen hoe de praktijk aan het uitwerken van deze systematiek gekoppeld kan worden. Zo zal bijvoorbeeld worden gezien in hoeverre pilots inzicht kunnen geven hoe het meer doelgericht werken in de praktijk kan uitpakken.

Tot slot

Ik wil benadrukken dat de uitwerking van de contouren mestbeleid weliswaar via de drie sporen plaatsvindt, maar dat de sporen in onderlinge samenhang, en in samenhang met de aanpak op het gebied van stikstof, klimaat en biodiversiteit worden gezien. Al deze vraagstukken komen immers samen op het boerenerf en zullen op het bord liggen van een volgend kabinet.

Carola Schouten
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

³ Kamerstuk 35 600, nr. 39.

Bijlage 1 – Verkenning definities grondgebondenheid

Huidige situatie

Bij het vaststellen grondgebondenheid in het huidige beleid kan worden gekeken naar de stikstofproductie afgezet tegen de plaatsingsruimte voor stikstof als handvat voor een categorisering van bedrijven. Redenerend vanuit grondgebondenheid kunnen in de huidige situatie vier typen bedrijven worden onderscheiden. In het onderstaande is de typering ingevuld aan de hand van de veebezetting per hectare, mede in relatie tot de derogatie. De genoemde veebezettingsgrenzen zijn indicatief:

1. Grondgebonden (extensievere) bedrijven: dit zijn bedrijven die minder dan 170 kg N/ha dierlijke mest produceren. Zij hebben doorgaans minder dan 1,5 GVE⁴/ha en zouden daardoor zonder derogatie hun mest op hun land kwijt kunnen (uitgaande van de stikstofplaatsingsruimte). Het betreft naar schatting 10% van de rundveebedrijven.
2. Grondgebonden bedrijven met derogatie: Deze bedrijven produceren doorgaans meer dan de 170 kg N/ha en maximaal 250 kg N/ha en hebben ca. 1,5-2 GVE/ha. Met de huidige derogatie kunnen zij de door hen geproduceerde mest op hun eigen land kwijt. Deze groep betreft ongeveer 30% van de rundveebedrijven.
3. Potentieel grondgebonden bedrijven: bedrijven met derogatie die grondgebonden zijn indien ze kunnen aantonen dat ze stikstofefficiënter zijn dan forfaitair vastgesteld. Dat kunnen ze alleen aantonen als het lukt een uitvoerbare en handhaafbare vorm van bedrijfsspecifieke verantwoording te ontwikkelen. Deze bedrijven hebben doorgaans 2,00 – 2,25 GVE/ha. Deze situatie zal naar schatting voor circa 20% van de bedrijven van toepassing zijn.
4. Niet-grondgebonden bedrijven. Dit zijn bedrijven met meer dan ca. 2,25 GVE/ha. Deze bedrijven produceren ook met behulp van bedrijfsspecifieke verantwoording én derogatie meer mest dan zij op hun land kwijt zouden kunnen. Hier gaat het om ca. 40% van de bedrijven. Een deel zit relatief dicht bij de grens van 2,25 gve/ha en kan relatief makkelijk de stap naar grondgebondenheid zetten, voor een ander deel betekent dit een grotere stap. Dit zal nader in beeld worden gebracht.

Enkele opmerkingen

Het bovenstaande onderscheid tussen verschillende typen bedrijven is om aan te geven dat er binnen de grondgebonden bedrijven in de rundveehouderij er veel differentiatie is. In deze verdeling is de mogelijkheid om grondgebonden te worden met behulp van regionale samenwerkingsovereenkomsten, zoals wel in de contouren van het toekomstig mestbeleid benoemd, nog niet meegenomen. De indeling is indicatief. Het geeft geen inzicht in de mate waarin een individueel bedrijf afstaat van grondgebondenheid en het bedrijf eventueel door samenwerking met een akkerbouwer of intensieve veehouder die zijn mest verwerkt, of door grond te verwerven, kan ontwikkelen naar grondgebondenheid.

In het vervolg van de uitwerking zal nader worden bezien of het onderscheid binnen grondgebondenheid ook aangebracht zou moeten en/of kunnen worden in

⁴ Eén GVE komt overeen met één melkkoe. Een kalf (0-1 jaar) telt voor 0,23 GVE en jongvee van 1 jaar en ouder telt voor 0,53 GVE. Een gemiddeld melkbedrijf telt gemiddeld ca. 100 melkkoeien en ca. 50-60 stuks jongvee. Een gemiddelde koe levert ca. 8.500 kg melk.

de te ontwikkelen regelgeving. Voor de hand ligt om de meest extensieve bedrijven zo min mogelijk te belasten en van de meer intensieve bedrijven (binnen grondgebondenheid) wel meer te vragen in hun verantwoording van het mestgebruik om milieurisico's te minimaliseren. Hierna wordt nader ingegaan op de bedrijfsspecifieke verantwoording.

Het gaat ook om een ruwe schatting van de opgave. Niet iedere melkveehouderij met een veebezetting tot 2,25 GVE/ha zal dusdanig stikstofefficiënt zijn dat hij met behulp van bedrijfsspecifieke verantwoording grondgebondenheid kan aantonen. Bovenstaande indeling is nadrukkelijk bedoeld om meer gevoel te krijgen bij de omvang van de opgave. Ook moet worden opgemerkt dat het hier gaat om een gemiddelde over Nederland, met veel regionale verschillen. Zo is in de regio Zuid ongeveer tweederde van de bedrijven niet-grondgebonden, terwijl dat in de regio Noord slechts ongeveer een kwart betreft.

Uitgaande van een volledig grondgebonden melkveehouderij, zoals benoemd in de contouren, zou landelijk gezien 40% van de melkveehouders in bepaalde mate actie moeten ondernemen om grondgebonden te worden. Dit kan met het aankopen van grond, het inkrimpen van de veestapel of het aangaan van een regionaal samenwerkingsverband. Zoals hiervoor al aangegeven zijn er (aanmerkelijke) verschillen tussen de bedrijven in deze groep: sommigen hoeven maar een kleine stap te zetten om grondgebonden te worden, anderen zullen een grotere inspanning moeten doen. Dit zal in het kader van de uitwerking nog nader, per mestregio, in beeld worden gebracht.

Definities grondgebondenheid

De omvang van de opgave om toe te werken naar een volledig grondgebonden melkvee- en rundvleesveehouderij en de mate waarin deze opgave uitvoerbaar een controleerbaar is hangt af van de definitie. Hiervoor staan een aantal vraagstukken centraal:

Bedrijfsspecifieke verantwoording en cap op grondgebondenheid

Zoals aangegeven in het voorgaande zullen de potentieel grondgebonden bedrijven, in de aangegeven indicatieve verdeling de groep tussen de 2 en 2,25 GVE/ha, mogelijk door middel van een vorm van bedrijfsspecifieke verantwoording wijze kunnen aantonen dat zij daadwerkelijk grondgebonden zijn en dus alle geproduceerde mest op een milieuverantwoorde wijze kunnen plaatsen binnen hun bedrijf. De mogelijkheid om op een bedrijfsspecifieke manier de grondgebondenheid aan te tonen moet worden beperkt tot deze bedrijven. Het is ongewenst dat deze mogelijkheid openstaat voor bedrijven met een hogere veebezetting. Die zijn immers zo intensief dat, ook bij een optimale inzet van de mineralenstromen op hun bedrijf, er met hoge waarschijnlijkheid toch een mestoverschot blijft bestaan. Als de mogelijkheid van bedrijfsspecifieke verantwoording voor hen wel wordt geopend zou dat een (te) hoge fraudedruk geven en zodanig hoge eisen stellen aan het in te zetten bedrijfsspecifieke instrumentarium dat het geheel in de praktijk voor zowel boer als overheid onwerkbaar is. Dit is de reden dat voor het al dan niet mogelijk maken van bedrijfsspecifieke verantwoording een absolute bovengrens aan de intensiteit van het rundveehouderijbedrijf wenselijk is. Bij de bovengrens is de eenvoud en handhaafbaarheid van belang, en ook mogelijke neveneffecten bijvoorbeeld ten aanzien van dierenwelzijn.

Voor deze absolute bovengrens komen enkele mogelijkheden naar voren:

- GVE/ha: Door een cap op de veebezetting per hectare van (bijvoorbeeld) 2,25 GVE/ha vast te leggen wordt er een maximum gesteld aan het aantal te houden dieren per hectare, gebaseerd op de stikstofproductie van een gemiddelde koe (incl. jongvee).
- Melkproductie/ha: Een cap kan ook uitgedrukt worden in melkproductie per ha, in plaats van GVE. Het verschil met de optie hierboven is dat de prikkel om meer melk per dier te gaan produceren wordt weggenomen en dat er geen gat ontstaat tussen de gebruiksnorm en de grondgebondenheidsnorm. Overigens zal vanzelfsprekend voor de rundvleesveehouderij deze eenheid niet passen.
- Een combinatie van beide mogelijkheden lijkt ook mogelijk, om enerzijds een race naar hoge melkproducties per koe te ontmoedigen en anderzijds een te hoge vee-intensiteit te beperken.
- Maximaal fosfaatoverschot per bedrijf: Voor de wet grondgebondengroei, onderdeel van de Meststoffenwet, wordt er nu gewerkt met een mate van fosfaatoverschot om te bepalen of een bedrijf bij verdere ontwikkeling voldoende grond heeft. Dit instrument kan verfijnd worden ten aanzien van de bestaande situatie.

Regionale samenwerkingsovereenkomsten

Binnen de huidige regelgeving wordt grondgebondenheid bepaald door de hoeveelheid land die een melkveehouder bezit/pacht. Wanneer samenwerkingsovereenkomsten worden meegerekend bij het vaststellen van grondgebondenheid zal dit de mogelijkheden om grondgebonden te worden verbreden. Bij de verdere invulling hiervan spelen verschillende aspecten een rol:

- De toegestane afstand tot de landbouwer waarmee een samenwerkingsovereenkomst wordt aangegaan;
- Aanvullende eisen aan de overeenkomst (bv. duur, de mate waarin ruimte is voor schommelingen, bv. als een akkerbouwer door weersomstandigheden minder mest kan plaatsen);
- De hoeveelheid plaatsingsruimte in de buurt: op de zandgronden in het zuiden zijn er relatief veel veehouders, terwijl er in de zeekleigebieden juist veel plaatsingsruimte is;
- De mate waarin grondgebondenheid mag worden ingevuld met samenwerkingsovereenkomsten, m.a.w.: wordt er een minimaal percentage eigen grond vastgelegd (zie ook minimaal percentage grasland);
- Hoe de fasering naar volledige grondgebondenheid voor de melk- en rundvleesveehouderij wordt ingevuld.

Rol bedrijfsspecifieke verantwoording

Door een mogelijkheid van bedrijfsspecifieke verantwoording te ontwikkelen zouden bedrijven die forfaitair meer mest produceren dan ze op hun land kwijt kunnen (dus meer dan 2 GVE/ha hebben), kunnen aantonen dat zij een stikstofefficiëntere bedrijfsvoering hebben dan gemiddeld. Essentieel bij het mogelijk maken van bedrijfsspecifieke verantwoording is een betrouwbaar, te borgen en handhaafbaar instrument. Vooralsnog ontbreekt het hieraan. Indien een dergelijk instrument ontwikkeld kan worden, waarbij er meer ruimte is om stikstofefficiëntie aan te tonen, dan zou dit betekenen dat melkveehouders meer mogelijkheden hebben om een grondgebonden bedrijfsvoering te bereiken. Wel

zal dit betekenen dat dit gepaard gaat met een uitgebreidere verantwoordingsplicht, wat dan weer ten koste gaat van de beoogde vereenvoudiging van het mestbeleid.

Aanvullende eisen grasland/huiskavel

Voor milieu en klimaat zou een ondergrens voor het aandeel grasland, mogelijk permanent grasland, per bedrijf sterk bijdragen. Eisen aan een huiskavel zou stimuleren dat er ook daadwerkelijk weidegang plaatsvindt, wat een positief effect heeft op de reductie van ammoniak.

Overigens scoren op dit moment de bedrijven van 2 GVE/ha en hoger het hoogst op het aandeel grasland. Dit hangt samen met de voorwaarden van de derogatie. Extensieve bedrijven (1,5 GVE/ha en lager) hebben niet al het land dat zij bezitten nodig voor het voeden van hun dieren (telen van gras) en combineren hun bedrijf vaker met een akkerbouwtak.