



Melkveehouderij goed op weg naar realisatie Nitraatrichtlijn

# Fosfaatplafond ook cruciaal voor Kaderrichtlijn Water

De melkveesector staat een zeer ingrijpend stelsel van fosfaatrechten te wachten. Maar de meeste melkveebedrijven voldoen al aan het oorspronkelijke doel van de Nitraatrichtlijn. Hoe zit dat? Gerard Velthof, secretaris van de adviescommissie, legt uit dat het fosfaatplafond óók een cruciale rol speelt bij de Kaderrichtlijn Water.

Boeren hebben sinds 1991 de ene na de andere wettelijke maatregel voor de kiezen gekregen in het kader van de mestwetgeving. Na de Minas en de verplichting tot de emissiearme mestaanwending kwam er in 2006 een stelsel van gebruiksnormen. Er volgden wettelijke regels voor verantwoorde mestafzet en verplichte mestverwerking. Het stelsel 'Verantwoorde groei melkveehouderij' deed zijn intrede, gevolgd door de AMvB Grondgebonden groei Melkveehouderij. En nu, als piek op deze bonte kerstboom, wordt er een fosfaatstelsel opgetuigd, opdat we de felbegeerde derogatie kunnen behouden. Maar raken we door alle slingers en ballen die de laatste decennia in de boom zijn gehangen, het zicht niet kwijt op waar het echt om draait? Om de milieudoelen waar deze hele kerstboom voor is opgetuigd? Want feitelijk is het oorspronkelijke doel van het mestbeleid: voorkomen dat er meer mest wordt aangewend dan dat gewassen kunnen opnemen, omdat er anders meststoffen uitspoelen naar het grondwater en oppervlaktewater. Daarvoor zijn de gebruiksnormen in het leven geroepen. Alle andere wet- en regelgeving heeft vooral tot doel de mestproductie in toom te houden en de mestmarkt te reguleren.

## Zuidelijk zandgebied

Primair gaat het erom dat we voldoen aan de Nitraatrichtlijn: maximaal 50 milligram nitraat in het ondiepe grondwater en het terugdringen van de stikstof- en fosfaatspoeling naar het oppervlaktewater. En op basis van de rapportage van het RIVM over de periode 2012-2015 gaat het nitraatgehalte in het grondwater echt de goede kant op. Agrarische bedrijven op de klei- en veengronden in Nederland zitten al ruimschoots onder die norm. In de zandregio's is het nog niet zo ver, maar daar is gemiddeld wel zoveel vooruitgang geboekt dat het nitraatgehalte gemiddeld nog maar 4 milligram boven de norm zit. Maar, binnen het zandgebied zijn er grote verschillen. In het noordelijk zandgebied (Drenthe, Overijssel, Gelderland) en het centraal zandgebied (Utrecht) zitten de landbouwbedrijven gemiddeld al onder de norm, met respectievelijk 34 en 44 milligram nitraat in het grondwater. In het zuidelijk zandgebied (Noord-Brabant en Limburg) en op de lössgronden in Zuid-Limburg is dat nog niet het geval. In het zuidelijk zandgebied is het gemiddelde nitraatgehalte onder alle agrarische bedrijven 81 milligram. De löss-regio zit op 75 milligram per liter bodemvocht. In het lössgebied zit relatief weinig veehouderij, maar löss is wel een zeer uitspoelingsgevoelige grondsoort. In het zuidelijk zandgebied zit vooral veel intensieve veehouderij. Bovendien is daar

veel uitspoelingsgevoelige grond en worden er veel uitspoelingsgevoelige gewassen geteeld, waartoe ook maïs behoort. In 2014 zijn de stikstofnormen voor de teelt van uitspoelingsgevoelige gewassen daarom met 20 procent aangescherpt voor het zuidelijk zandgebied. Maar volgens het RIVM is het nog te vroeg om daar het effect van te kunnen meten en de gegevens van de metingen uit 2015 zijn nog niet beschikbaar.

## Helpt boven de norm

Hoewel de hele zandregio gemiddeld genomen de 50-milligramnorm nadert, zit nog bijna de helft (46 procent) van alle bemonsterde agrarische bedrijven op zandgrond boven de norm. Binnen die groep overschrijders gaat het vooral om akkerbouwbedrijven: die vormen met 70 procent de grootste groep, aldus het RIVM. Melkveebedrijven vertegenwoordigen slechts 20 procent van de overschrijdingsgevallen. Het RIVM meet ook de grondwaterkwaliteit onder 300 bedrijven die meedoen aan de derogatie. Volgens de jongste Derogatiemonitor van het RIVM en Wageningen Economic Research zat in 2014 twee derde van de bemonsterde melkveebedrijven op zand al aan de goede kant van de streep. In het hele zandgebied nemen de stikstofbodemoverschotten steeds verder af. Het RIVM concludeert dan ook dat het mestbeleid van de afgelopen decennia – gericht op het terugdringen van het stikstofoverschot per hectare – effectief is geweest.

## Fosfaatrechten

Kortom: wat betreft nitraat in het grondwater doet de melkveehouderij het hartstikke goed. Toch staat er nu een ingrijpend en bovenal kostprijsverhogend stelsel van fosfaatrechten op stapel. Dat is het gevolg van de overeenkomst die Nederland in 2006 heeft gesloten met Brussel, als voorwaarde om derogatie te verkrijgen. Afgesproken is dat de productie van fosfaat (en stikstof) vanuit de dierlijke sectoren onder het niveau van 2002 moest blijven. Het nationale fosfaatplafond werd daarmee vastgezet op 172,9 miljoen kilo. Echter, zowel in 2015 als in 2016 werd dat plafond fors overschreden, als gevolg van de uitbreiding van de melkveehouderij (zie kader). Dat was in juli 2015 voor staatssecretaris Van Dam reden om voor 2017 een stelsel van fosfaatrechten aan te kondigen, om te voorkomen dat Nederland de derogatie zou verliezen. De invoering werd vervolgens met een jaar uitgesteld tot 1 januari 2018. Intussen wil de zuivelsector via het eigen Fosfaatreductieplan veehouders stimuleren om de melkveestapel in 2017 al in te krimpen tot het niveau van 2 juli 2015, min 4 procent,

om weer onder het fosfaatplafond te komen. Grondgebonden bedrijven worden in dit plan ontzien.

## Fosfaatplafond

De maatregelen vertegenwoordigen een zware en forse ingreep, die niet direct van invloed is op het milieudoel: het nitraatgehalte in het grondwater onder de 50 milligram houden. „Dat klopt“, erkent Gerard Velthof. Hij is bodemspecialist bij Wageningen Environmental Research en tevens secretaris van de Commissie van Deskundigen Meststoffenwet (CDM). Deze zeskoppige onafhankelijke wetenschappelijke commissie adviseert het Ministerie van EZ omtrent onderhoud en aanpassing van de mestwetgeving.

„Als je naar de waterkwaliteit kijkt, kun je prima onderbouwen dat we met de huidige gebruiksnormen gemiddeld voldoen aan de eisen van de Nitraatrichtlijn. Melkveebedrijven die gebruik maken van de derogatie zitten volgens de Derogatiemonitor gemiddeld rond de 40 milligram nitraat per liter grondwater“, legt Velthof uit. „Dat weten ze in Brussel ook. Het probleem zit hem in het fosfaatplafond: Brussel stelt daar eisen aan en Nederland voldoet niet.“

Nederland is niet het enige land dat derogatie is verleend. Ook in Vlaanderen en in bepaalde delen van het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Denemarken en Italië mogen melkveehouders meer stikstof uit dierlijke mest aanwenden dan de 170 kilo per hectare die het uitgangspunt is van de Nitraatrichtlijn. „Maar Nederland maakt verreweg het meeste gebruik van de derogatie; ruim de helft van het landbouwareaal valt eronder. Daarom stelt Brussel extra eisen. Alleen Nederland heeft te maken met een nationaal fosfaatplafond“, legt Velthof uit.

## Export telt niet mee

Voor het fosfaatplafond telt alle productie 'onder de staart' van rundvee, varkens en pluimvee. Wat er aan mest wordt be- en verwerkt en geëxporteerd, telt niet mee. Brussel rekent alleen met het aantal stuks vee, maal de mestproductie. Waarom telt export niet mee? „Dat is destijds, in de aanloop naar 2006, zo afgesproken tussen Nederland en Brussel. Als je te veel mest produceert, en je bent afhankelijk van export en verwerking, dan is de kans aanwezig dat er toch te veel mest wordt toegediend“, formuleert Velthof voorzichtig, doelend op fraude. „Export blijft altijd gevoelig: stel dat er in Nederland een veeziekte uitbreekt en Duitsland of België wil onze mest niet meer? Dan hang je.“ Velthof vermoedt dat het uitgangspunt van de Europese Commissie destijds was: we geven Nederland weliswaar de ruimte om meer dierlijke mest aan te wenden, ►

*Nederland is niet het enige land dat derogatie is verleend. Nederland maakt echter wel verreweg het meeste gebruik van de derogatie en daarom stelt Brussel extra eisen.*



maar er mogen niet meer dieren bij komen. „We hebben het fosfaatplafond eerder overschreden, tussen 2008 en 2010. Toen werd er veel minder een probleem van gemaakt. Dat was meer een seizoenseffect, waardoor we er net iets overheen schoten. Maar nu is er sprake van een serieuze en structurele overschrijding. Dit is niet iets eenmaligs. Daarom maakt Brussel er nu wel een punt van.“ Het fosfaatplafond is onderdeel van de Derogatiebeschikking en niet van de Nitraatrichtlijn zelf. Velthof: „Die eis is via onderhandelingen tot stand gekomen; in principe zou je die er dus ook weer uit kunnen onderhandelen. Maar dat gaat wel veel makkelijker wanneer je onder het plafond zit dan erboven.“

## Kosten

Mocht Nederland de derogatie verliezen, dan valt de sector terug naar een maximale gift van 170 kilo stikstof uit dierlijke mest. „Dan moeten we dus veel meer mest gaan verwerken en exporteren; je moet een kwart tot een derde meer stikstof uit rundermest zien kwijt te raken. En waar moet die extra mest naar toe? Duitsland heeft ook al problemen met de Nitraatrichtlijn...“

En als er niet meer mest kan worden verwerkt en geëxporteerd, dan moet de veestapel worden ingekrompen. „Je bent dan wel van het fosfaatplafond af, maar het is toch een worst-case scenario. Alleen al uit oogpunt van de hoge kosten is het behoud van de derogatie belangrijk.“

Het kromme is dan dat er bij verlies van derogatie een situatie ontstaat waarbij boeren veel meer mest moeten afvoeren, terwijl

ze tegelijkertijd extra kunstmest moeten aankopen om de gewasopbrengst op peil te houden. Want de totale norm voor de toediening van werkzame stikstof verandert niet. Waarom is er dan onderscheid tussen werkzame stikstof uit dierlijke mest en uit kunstmest? Velthof: „Die norm van 170 kilo stikstof uit dierlijke mest is ook een indirect plafond, om te voorkomen dat er te veel dieren komen en te veel mest. In 1991 (bij de implementatie van de Nitraatrichtlijn, red.) is er voor de hele EU een streep getrokken bij 170 kilo per hectare; dat kwam overeen met twee grootvee-eenheden in Europa.“

## Kaderrichtlijn Water

Het landelijke fosfaatplafond is niet alleen gerelateerd aan de (derogatie op de) Nitraatrichtlijn. Ook voor de kwaliteit van het oppervlaktewater – Europees vervat in de Kaderrichtlijn Water (KRW) – speelt fosfaat een cruciale rol, licht Velthof toe. De KRW moet vooral voorkomen dat het oppervlaktewater eutrofiëert; oftewel: dat er te veel meststoffen/voedingsstoffen voor algen en andere ongewenste organismen in ontstaan. Overigens heeft ook de Nitraatrichtlijn het terugdringen van eutrofiëring als doelstelling, naast de grondwaterkwaliteit. De kwaliteit van het oppervlaktewater speelt dus ook een rol bij verlenging van de derogatie. En bij oppervlaktewater is het bewaken van de waterkwaliteit oneindig veel complexer dan bij grondwater, legt hij uit. „Behalve met de landbouw heb je te maken met diverse andere bronnen, zoals de industrie en afvalwaterzuivering. Bovendien varieert oppervlaktewater van de kleinste boerensloot

tot het IJsselmeer.“

En alhoewel zowel het stikstofgehalte als het fosfaatgehalte in het oppervlaktewater daalt, zit Nederland nog bij lange na niet aan de doelstelling. „Het is ook veel lastiger en ingewikkelder om het fosfaatgehalte in het oppervlaktewater terug te dringen. Dat heeft namelijk ook te maken met het fosfaatgehalte van de bodem, met de vochtbalans en de grondwaterstand, met de hoeveelheid neerslag, noem maar op.“ Vanwege al die factoren duurt het vele jaren voordat maatregelen gericht op fosfaatreductie effect hebben op het fosfaatgehalte in het oppervlaktewater.

Dat Nederland het fosfaatplafond fors overschrijdt, heeft dus ook zijn weerslag op de Kaderrichtlijn Water. En dat weegt zwaar mee in Brussel, zegt Velthof. „Men kijkt breder dan alleen de derogatie. Voor de grondwaterkwaliteit en de hoeveelheid nitraat daarin kunnen we in Brussel een goed verhaal vertellen. Maar voor fosfaat en stikstof in het oppervlaktewater is het nog zeker geen hosanna. Dus: hoe groot de kans is dat Brussel ons weer derogatie verleent, is niet te zeggen. Het zal er heel sterk van afhangen hoe goed we Brussel kunnen overtuigen dat we terug gaan komen op, of nog liever onder, het fosfaatplafond.“

Of staatssecretaris Van Dam dat in Brussel voldoende voor het voetlicht weet te brengen? Daar doet Velthof geen uitspraken over.

„Wij als CDM gaan niet met het Ministerie van EZ mee naar Brussel en we hebben ook niet dagelijks contact. Dus in hoeverre Van Dam actief is in Brussel, daar hebben wij echt geen zicht op. Maar het is wel belangrijk“, benadrukt hij. ■

# Melkveesector door het fosfaatplafond

Zodra in 2015 de melkquotering verdwijnt, steken veel melkveehouders de vlag uit. Bevrijdingsdag! Gas erop en melken maar. De nieuwe stallen moeten vol; er komen tussen 2015 en 2016 120.000 koeien bij. In 2015 schiet de veehouderijsector dan ook finaal door het fosfaatplafond: 180,1 miljoen kilo komt er onder de staarten vandaan. Die overschrijding komt nagenoeg volledig voor rekening van de melkveehouderij. In 2016 is de overschrijding – ondanks de 3 procent extra koeien – teruggelopen tot 177 miljoen kilo, meldde het CBS begin december. De daling is vooral te danken aan het feit dat er minder varkens

en kippen werden gehouden. Daarnaast is er een half miljoen kilo fosfaat ‘gewonnen’ via het voerspoor. Al met al zit de veehouderij nog steeds 4,1 miljoen kilo boven het fosfaatplafond.

De forse overschrijding was in juli 2015 voor staatssecretaris Van Dam al de reden om het stelsel van fosfaatrechten aan te kondigen, om te voorkomen dat Nederland de derogatie zou verliezen. Het stelsel zou per 1 januari volgend jaar ingaan, maar dat is met een jaar uitgesteld tot 1 januari 2018.

Omdat er voor 2017 dus geen wettelijk kader ligt om de fosfaatproductie terug te brengen onder het

plafond, komt de private sector – ZuivelNL – nu met het eigen Fosfaatreductieplan. Dat moet veehouders ertoe aanzetten de melkveestapel in 2017 al in te krimpen tot het niveau van 2 juli 2015, min 4 procent. Volgens het half december gepresenteerde plan krijgen melkveehouders die daarin slagen, een bonus op het melkgeld. Hoe eerder ze eraan voldoen, hoe hoger de bonus. Boeren die de veestapel niet of onvoldoende inkrimpen, worden op het melkgeld gekort. Grondgebonden bedrijven (zonder fosfaatoverschot) blijven in dit plan verschoond van de krimp van 4 procent ten opzichte van de veestapel van 2 juli 2015.