



Afscheid van derogatie: stimulans voor duurzamere landbouwpraktijken

Jop Woltjer en Martien Voskuilen

De geleidelijke opheffing van derogatie markeert een kantelpunt voor de Nederlandse landbouw en het beheer van waterkwaliteit, en biedt zowel nieuwe uitdagingen als kansen. Het stimuleert duurzamere landbouwpraktijken en innovatieve mestverwerkingstechnieken. Deze transitie vereist echter een geïntegreerde aanpak van boeren, overheid en onderzoeksinstituten om zowel het verdienvermogen van boeren te garanderen als de kwaliteit van het Nederlandse watersysteem te beschermen.

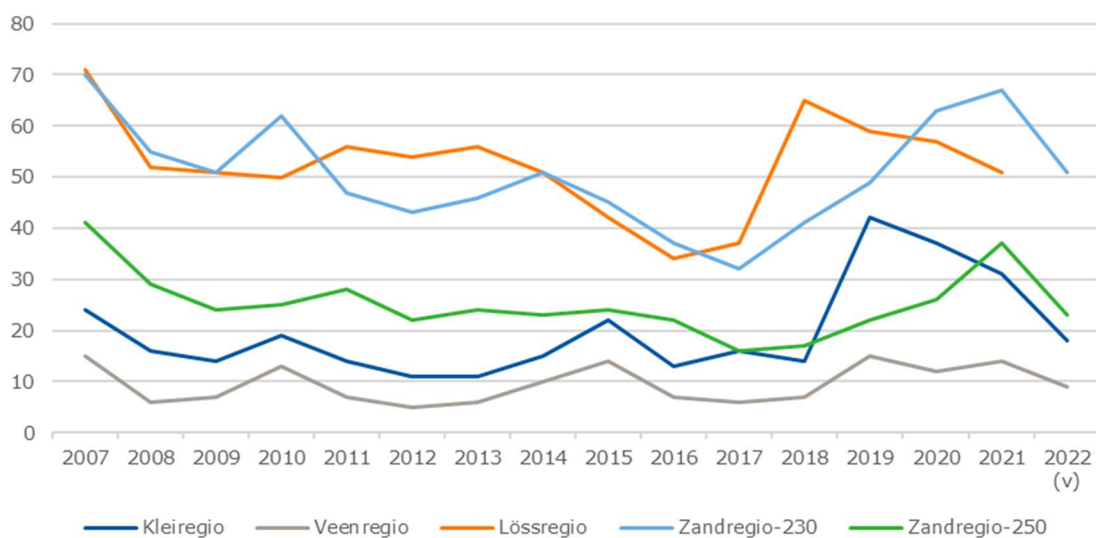
Derogatie is een uitzondering op de algemene regel binnen de Nitraatrichtlijn van de EU, die de hoeveelheid stikstof uit dierlijke mest die per hectare per jaar mag worden uitgereden beperkt tot 170 kilogram. Nederland heeft sinds 2006 een derogatie gekregen, waardoor op bepaalde gronden tot 250 kilogram stikstof per hectare mocht worden uitgereden, onder strikte voorwaarden en met het doel de waterkwaliteit niet te verslechteren. Deze uitzonderingspositie wordt echter sinds 2023 afgebouwd, met als eindpunt de volledige afschaffing in 2026. De EU constateerde dat Nederland onvoldoende maatregelen trof om de waterkwaliteit te verbeteren, waardoor de derogatie niet langer gerechtvaardigd was.

Nitraatconcentraties in bodem- en oppervlaktewater

De stapsgewijze afschaffing van derogatie is een reactie op de aanhoudende zorgen over de nitraatconcentraties in het Nederlandse bodem- en oppervlaktewater, die invloed hebben op de ecologische gezondheid van waterlichamen en drinkwaterbronnen. Historisch gezien stelde derogatie de agrarische sector in staat om hogere opbrengsten te realiseren zonder significante negatieve invloed op de waterkwaliteit, dankzij strikte regulering en monitoring. Echter, de droogteperiodes van de afgelopen jaren hebben bijgedragen aan een verminderde opname van stikstof door gewassen en een tragere omzetting van nitraat naar stikstofgas in de bodem, wat resulteerde in een verhoogde uitspoeling naar het grondwater.

In de periode tussen 2007 en 2016/2017 is de gemiddelde nitraatconcentratie in het uitspoelingswater op de derogatiebedrijven afgenomen tot ruim onder de EU-drinkwaternorm van

50 mg/l (figuur 1). De sterk toegenomen nitraatconcentraties in en na 2018 in bijna alle regio's hangen samen met de uitzonderlijk droge zomer van 2018 en de gemiddeld drogere zomer van 2019 en 2020 (met grote lokale verschillen). Hierdoor kwam de gemiddelde nitraatconcentratie op de derogatiebedrijven op zand- en lössgronden in de provincies Overijssel, Gelderland, Utrecht, Noord-Brabant en Limburg (Zandregio-230¹ en Lössregio) weer boven de EU-norm. Na de dalingen in recente jaren liggen de nitraatconcentraties in deze gebieden een fractie boven de EU-norm.



Figuur 1 Nitraatconcentratie (milligram nitraat per liter) in het uitspoelingswater (bodemvocht, grondwater en drainwater) op derogatiebedrijven naar grondsoortregio¹, 2007-2022 (v) Voorlopige cijfers.

Bron: Wageningen Economic Research² en RIVM.³

Ecologische effect afschaffing derogatie

Recent onderzoek van de Wageningen University & Research (WUR) laat zien dat de opheffing van derogatie naar verwachting zal leiden tot een daling van nitraatconcentraties in heel Nederland.⁴ Met het geleidelijk afschaffen van deze regeling wordt een gemiddelde afname van 18% in de toediening van stikstof via dierlijke mest voorzien. Daartegenover staat een verwachte landelijke toename van stikstofgebruik uit kunstmest met 3%. Uit de studie blijkt dat, dankzij de ingevoerde maatregelen, in het zuidelijke zand- en lössgebied de nitraatconcentraties in het bodem- en oppervlaktewater respectievelijk met 5 en 9 mg/l kunnen afnemen in vergelijking met een scenario waarin de derogatie zou blijven bestaan. Hierdoor zou in het zuidelijke zandgebied de nitraatconcentratie gemiddeld voldoen aan de norm van 50 mg/l. Dit resultaat is echter nog niet afdoende om op *alle* percelen aan de gemiddelde grondwaternorm te voldoen.

Het effect op de uitspoeling van andere nutriënten zoals fosfor blijkt procentueel kleiner dan het effect op de nitraatuitspoeling, met een afname van 2-5%. Verder wordt verwacht dat de verplichte aanleg van bufferstroken, als onderdeel van het 7e Actieprogramma voor de realisatie van de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water, zal leiden tot een vermindering van de emissie van gewasbeschermingsmiddelen. Het WUR-rapport benadrukt echter wel dat de geleidelijke afschaffing van derogatie de omzetting van grasland naar maisland of ander grondgebruik kan stimuleren, met potentieel nadelige gevolgen voor waterkwaliteit, biodiversiteit en koolstofopslag in de bodem.

Economische effecten afschaffing derogatie

De opheffing van de derogatie brengt aanzienlijke economische gevolgen met zich mee voor de Nederlandse agrarische sector. De mogelijkheid tot het uitrijden van minder dierlijke mest resulteert in een stijging van de kosten voor mestafzet en noodzaakt boeren tot de aanschaf van

extra kunstmest. Volgens een recente studie vertaalt zich dit naar een substantiële daling van het inkomen voor melkveehouders, variërend van 5.000 tot 21.500 euro per bedrijf per jaar.⁵ Vooral bedrijven op zandgrond, die in het verleden het meest profiteerden van derogatie, ondervinden een aanzienlijke inkomensdaling. In absolute zin is het inkomenseffect van deze maatregel het grootst op het intensief melkveebedrijf op veengrond en het intensief groot melkveebedrijf op zandgrond. Deze bedrijven moeten in de huidige bedrijfssituatie en bedrijfsvoering al relatief veel mest afvoeren en kunstmest en voer aankopen; dit neemt verder toe na afschaffing van de derogatie.

Naast de afschaffing van derogatie heeft de invoering van bufferstroken ook een aanzienlijk effect op het inkomen van agrarische bedrijven. Met name bedrijven op veen, die gekenmerkt worden door veel slootranden, lopen tegen een forse inkomensdaling aan: ruim 18.000 euro per bedrijf.

Implementatierisico's

De beëindiging van de derogatie heeft niet alleen nadelige economische gevolgen, ook de ecologische baten zijn niet gegarandeerd.⁶ Door de beperking in het gebruik van dierlijke mest worden boeren, zoals hierboven beschreven, geconfronteerd met hogere kosten voor mestafzet, wat niet alleen de bedrijfsvoering compliceert maar ook het risico op fraude verhoogt. Om aan de nieuwe normen te voldoen, kan er een verschuiving plaatsvinden naar een verhoogd gebruik van dierlijke mest op bouwland en natuurlijk beheerde percelen, evenals een mogelijke toename in het gebruik van kunstmest. Deze aanpassingen in mestgebruik brengen het risico van een verhoogde nutriëntenuitspoeling met zich mee, wat de waterkwaliteit lokaal potentieel juist kan verslechteren.

De noodzaak om nauwkeurig mest toe te passen en het naleven van de verplichtingen rondom bufferzones worden essentiële aspecten van de nieuwe mestbeheerpraktijken. Echter, de effectiviteit van deze maatregelen kan worden beperkt door een verslechtering van de bodemkwaliteit op landbouwpercelen, met name voor koolstof, stikstof en fosfor. Deze bodemdegradatie kan leiden tot dalende opbrengsten en gewaskwaliteit. Daarnaast kunnen veranderingen in landgebruik – zoals de omzetting van gras- naar maisland of van permanent naar tijdelijk grasland – de ecologische balans verder verstoren. Deze verschuivingen vergroten niet alleen het risico op nutriëntenuitspoeling maar kunnen ook leiden tot een toename van onkruiddruk in slecht beheerde teeltvrije zones, waardoor een grotere afhankelijkheid van gewasbeschermingsmiddelen ontstaat.

Op de langere termijn brengen deze veranderingen in landbouwpraktijken en bodembeheer potentieel dus aanmerkelijke risico's voor de kwaliteit van het oppervlaktewater met zich mee. Zo kan er onder boeren een verminderde bereidheid ontstaan om vrijwillig goede landbouwpraktijken na te leven.

Mestoverschot en mestverwaarding

De opheffing van derogatie opent mogelijk ook weer deuren naar innovatieve benaderingen in mestverwerking en -verwaarding binnen de landbouwsector.⁷ Technieken voor het scheiden van urine en feces direct bij de bron bieden goede mogelijkheden voor het produceren van mestproducten die zowel de milieubelasting verminderen als duurzame alternatieven voor kunstmest vormen. Deze producten dragen bij aan de transitie naar een circulaire landbouweconomie, maar het realiseren hiervan vereist technologische vooruitgang, schaalvergroting, en een sector die openstaat voor vernieuwing.

Optimaal gebruik van mest is essentieel om de beschikbare voedingsstoffen effectief in te zetten voor de gewasgroei. Dit omvat het verbeteren van de bodemcondities, zoals pH en ontwatering, om nutriëntenverlies te voorkomen en een efficiëntere bemesting en bedrijfsmanagement te realiseren. Wanneer de limiet van nutriëntenopname door gewassen en bodems wordt bereikt, is mestverwerking noodzakelijk om waardevolle componenten te behouden en mestoverschotten te

reduceren. Processen zoals co-vergisting of de omzetting naar kunstmest worden onder andere door de WUR verkent.

De recente goedkeuring van de Europese Unie voor het toepassen van RENURE (Recovered Nitrogen from Manure) meststoffen vormt hierbij een belangrijke stap. Bewerkte dierlijke mest mag binnenkort als kunstmestvervanger worden ingezet, wat voorheen beperkt werd door strikte Europese milieuregels. Deze stap bevordert het hergebruik van reststromen en ondersteunt de sector in het efficiënter en duurzamer beheren van mest. Door deze en andere innovatieve strategieën te adopteren, kan de landbouwsector aanzienlijk vooruitgaan boeken richting een meer duurzame en circulaire bedrijfsvoering.

¹ Bedrijven met een derogatie in de provincies Overijssel, Gelderland, Utrecht, Noord-Brabant en Limburg mogen op zand- en lössgrond in de jaren 2007-2022 tot 230 kg stikstof uit graasdiermest per hectare gebruiken (Zandregio-230 en Lössregio). Op zandgrond in de andere provincies is dat 250 kg (Zandregio-250). Op de overige grondsoorten mogen bedrijven met een derogatie ook tot 250 kg stikstof uit graasdiermest per hectare gebruiken (Kleiregio en Veenregio).

² <https://www.agrimatie.nl/ThemaResultaat.aspx?subpubID=2232&themaID=2282&indicatorID=3553>

³ R. van Duijnen et al. (2023). Landbouwpraktijk en waterkwaliteit op landbouwbedrijven aangemeld voor derogatie in 2021. RIVM-rapport 2023-0177. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Bilthoven.

<https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2023-0177.pdf>

⁴ Groenendijk, P., Cals, T., Kros, H., Renaud, L., & Voogd, J.-C. (2023). Effecten van de afbouw van mestderogatie op emissies van ammoniak en broeikasgassen en op waterkwaliteit. (Rapport / Wageningen Environmental Research; No. 3274). Wageningen Environmental Research. <https://doi.org/10.18174/633303>

⁵ Jongeneel, R., van Asseldonk, M., Daatselaar, C., Greijdanus, A., Helming, J., & Vissers, L. (2024). Uitwerking bedrijfstypen voor duurzame landbouw: melkveehouderij en akkerbouw. (Rapport / Wageningen Economic Research; No. 2024-001). Wageningen Economic Research. <https://doi.org/10.18174/644812>

⁶ Ros, G. H., Moria, L., Bussink, D. W., & Groenendijk, P. (2023). De invloed van de aangescherpte mestwetgeving op de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater: Een evaluatie van het effect van het afschaffen van de derogatie op de waterkwaliteit. (Rapport / Stowa; No. 2023-17). Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (STOWA).

<https://edepot.wur.nl/632054>

⁷ Van Boxmeer, E.G.G., H. Schilder, N. Verdoes, P.J. Galama, G.C.C. Kupers, 2023. Samenstelling mestproducten uit innovatieve stalsystemen in de melkvee-, varkens- en kalverhouderij; Betere stal, betere mest, betere oogst. Wageningen Livestock Research, Rapport 1410. <https://edepot.wur.nl/588047>

Meer informatie

Dr. P.J. Woltjer, senior onderzoeker
T +31 (0)70 3358 155
E jop.woltjer@wur.nl
www.wur.nl/economic-research

April 2024