
Vergaderjaar 2021 – 2022

33 037

Mestbeleid

AK

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN
VOEDSELKWALITEIT**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 september 2022

Meststoffen zijn cruciaal voor de groei van gewassen. Zonder goede toepassing van meststoffen kan de landbouw in Nederland niet de hoeveelheid en goede kwaliteit landbouwproducten leveren zoals zij nu doet. De productie en het gebruik van meststoffen in de landbouw heeft echter ook bijeffecten. In Nederland gaat het dan met name om het teveel aan meststoffen dat in onze leefomgeving terecht komt. Vermesting van het milieu kan een bedreiging vormen voor ons drinkwater en kan bijdragen aan achteruitgang van de natuurlijke biodiversiteit. Sinds de jaren '90 is in Europees verband de Nitraatrichtlijn de basis voor het Nederlandse mestbeleid. De Nitraatrichtlijn kent de mogelijkheid van een derogatie waardoor onder voorwaarden op grasland meer dierlijke mest kan worden toegepast. Nederland maakt hiervan sinds 2006 gebruik en het belang van de derogatie is dan ook groot voor de gehele agrarische sector.

In de afgelopen decennia zijn door alle betrokkenen grote stappen gezet om de waterkwaliteit te verbeteren. Op diverse momenten is Nederland echter ook over milieugrenzen heen gegaan waardoor het nodig is geweest aanvullende maatregelen te nemen, met soms forse en pijnlijke ingrepen.

Om de landbouw en natuur beter met elkaar in balans te brengen heeft het kabinet er voor gekozen fors te investeren in een duurzame landbouw en in een robuust natuurareaal. In het Coalitieakkoord is daarom voorzien in een gebiedsgerichte integrale aanpak die tot doel heeft om natuur, klimaat en water in Nederland in goede staat te brengen, gericht op de verscheidenheid aan gebieden, en te werken aan een duidelijk en goed toekomstperspectief voor boeren. Door middel van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (hierna: NPLG) wordt hieraan uitvoering gegeven. Voor veel boerengezinnen is op dit moment nog geen duidelijkheid over de betekenis hiervan voor hun bedrijf en hoe zij hun bedrijfsvoering kunnen voortzetten. Ik begrijp de emoties die dit met zich meebrengt en met mijn brief over de toekomst van de landbouw hoop ik binnenkort een deel van deze zorgen weg te kunnen nemen.

In de komende periode zal de Tweede Kamer geïnformeerd worden over het advies van de heer Remkes, over de schets van de toekomst van de landbouw, over de kaders van het NPLG (verdere richtinggevende doelstellingen en structurerende keuzes) en over de uitwerking van het principe 'bodem en water sturend'.

Vooruitlopend op de Kamerbrief over de toekomst van de landbouw informeer ik u hierbij over actuele ontwikkelingen met betrekking tot het mestbeleid, en meer in het bijzonder over de derogatie van de Nitraatrichtlijn. De Europese Commissie (EC) heeft de conceptderogatiebeschikking (op grond van Europese regelgeving vertrouwelijk) gedeeld met de lidstaten ter voorbereiding op de stemming in het Nitraatcomité van 15 september 2022. Omdat ik dit aan de Tweede Kamer heb toegezegd, informeer ik het parlement met deze brief alvast over de

hoofdpijnen van de inhoud van de conceptderogatiebeschikking. Een definitieve beschikking zal pas aan Nederland worden verleend en openbaar worden na stemming hierover door de lidstaten in het Nitraatcomité (15 september a.s.) en daaropvolgende besluitvorming in het College van Commissarissen. Tevens licht ik in deze brief toe hoe ik derogatiebedrijven de komende periode wil ondersteunen. Dit doe ik door middel van een tijdelijke transitierегeling die erop is gericht het areaal grasland van deze bedrijven in de toekomst te behouden ten behoeve van de waterkwaliteit, en die bijdraagt aan de verduurzamingstransitie voor de landbouw op het gebied van stikstof, klimaat, waterkwaliteit en natuur.

Het mestbeleid voor de periode 2022-2025 is vastgelegd in het 7^e actieprogramma Nitraatrichtlijn (hierna: 7^e AP). Op 25 februari 2022¹ heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd over de doorvertaling van het Coalitieakkoord in het addendum op het 7^e AP om te voldoen aan de verplichtingen van de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water voor zover het de landbouw betreft. Het 7^e AP en het addendum vormen daarmee de basis voor verlening van derogatie van de Nitraatrichtlijn voor de periode 2022-2025.

Ik heb het parlement diverse keren laten weten dat de onderhandelingen met de EC stevig zijn geweest. De EC ziet deze derogatieverlening uitdrukkelijk als ondersteuning van de in Nederland benodigde transitie van de landbouw (o.a. op het gebied van waterkwaliteit) en de impact daarvan op het landelijk gebied door het Nationaal Programma Landelijk Gebied. Dit heeft geleid tot een significant andere beschikking dan eerder².

Voor het jaar 2022 zijn de voorwaarden in de conceptbeschikking gelijk aan de voorgaande beschikking. Mijn inzet is altijd geweest ondernemers rechtszekerheid voor een langere periode te kunnen bieden. Mede om deze reden is de looptijd van de conceptbeschikking langer dan de vorige, namelijk vier jaar, te weten van 2022 tot en met 2025. Daar tegenover staat dat de conceptbeschikking voor 2022 tot en met 2025 de laatste derogatie voor graasdiermest zal zijn die aan Nederland zal worden verleend. Vanaf 2026 is de stikstofgebruiksnorm uit dierlijke mest 170 kg per hectare. De conceptbeschikking voorziet daarbij vanaf 2023 in een stapsgewijze, jaarlijkse afbouw van de omvang van de extra plaatsingsruimte voor graasdiermest bovenop de norm van 170 kg stikstof per hectare en stelt aanvullende voorwaarden. De hoogte van de derogatie is de komende jaren als volgt:

	Hoogte derogatienorm in door nutriënten verontreinigde gebieden	Hoogte derogatienorm overige gebieden
2022	230 kg/N/ha ³	250 kg/N/ha
2023	220 kg/N/ha	240 kg/N/ha
2024	210 kg/N/ha	230 kg/N/ha
2025	190 kg/N/ha	200 kg/N/ha
2026	Geen derogatie	Geen derogatie

Er zullen in de derogatiebeschikking substantiële aanvullende voorwaarden worden opgenomen om te borgen dat de geïntegreerde gebiedsgerichte aanpak ook daadwerkelijk tot resultaat leidt en dat hiermee doelbereik voor de waterkwaliteitsopgave tijdig zal worden gerealiseerd. Vanaf 2023 zal Nederland bijvoorbeeld verontreinigde gebieden moeten aanwijzen in lijn met een eerdere Hofuitspraak over Duitsland⁴, waar de derogatie sneller zal worden afgebouwd en aanvullende eisen worden gesteld, zoals een verlaging van de stikstofgebruiksnormen vanaf 2025. Ook zullen de mestproductieplafonds worden bijgesteld in lijn met de verwachte resultaten van de maatregelen uit het 7^e AP en het Addendum. Tevens wordt de regelgeving ten aanzien van bufferstroken aangepast in lijn met het nieuwe GLB. Ten aanzien van de handhaving zal de uitvoering van de versterkte handhavingsstrategie mest worden vervolgd.

¹ Kamerstuk II, 33037, nr. 437

² Kamerstuk II 33037, nr. 446.

³ In 2022 gaat het om het centrale en zuidelijke zandgebied en in het lössgebied overeenkomstig de voorgaande aan Nederland verleende derogatiebeschikkingen

⁴ Judgment of the Court of 21 June 2018, European Commission v Federal Republic of Germany, C-543/16, ECLI:EU:C:2018:481.

Een deel van deze aanvullende voorwaarden zal, meer dan in eerdere beschikkingen, ook gelden voor de Nederlandse landbouw als geheel. Sommige van deze voorwaarden gelden dus ook voor boeren die niet deelnemen aan de derogatie. Wanneer de derogatiebeschikking definitief is vastgesteld en openbaar is, zal ik het parlement informeren over de details van deze aanvullende voorwaarden en de implementatie ervan vanaf januari 2023.

Kunstmestvervanging uit dierlijke mest

De afgelopen jaren heeft Nederland zich zeer actief ingezet voor het mogelijk maken van vervanging van kunstmest door hoogwaardige producten uit dierlijke mest binnen de Nitraatrichtlijn. Nederland heeft in april 2022 een aanvraag voor een landen-specifieke oplossing voor het gebruik van deze producten boven de gebruiksnorm dierlijke mest ingediend bij de EC, mede naar aanleiding van de motie Van der Plas, Bisschop en Boswijk (Kamerstuk II 21501-32, nr. 1403). Dit maakte deel uit van de besprekingen met de EC over de derogatie voor graasdiermest. De EC beschouwt kunstmestvervanging echter als een separaat traject, waarin ik mij intensief zal blijven inzetten voor kunstmestvervanging door dierlijke mest in Europees verband en ook met andere lidstaten.

Transitietegemoetkomingsregeling

Het kabinet beseft dat de gevolgen van de afbouw van de derogatie voor de derogatiedeelnemers erg groot zijn. Deze bedrijven worden na een lange periode waarin zij uit konden gaan van de derogatie, nu geconfronteerd met de afbouw van deze jarenlang aan Nederland verleende gunst. De boodschap komt juist op het moment dat zij met hun bedrijven aan de vooravond staan van een ingrijpende, noodzakelijke verduurzamingstransitie op het gebied van stikstof, klimaat, waterkwaliteit en natuur. Hiervoor biedt het Rijk een integrale aanpak en kaders, via het NPLG, en ondersteuning. Hoewel de richting van de ontwikkelingen overeenkomsten kent, knelt de timing. Waar voor de realisatie van de doelen van het NPLG tot 2030 de tijd is, zorgt het afbouwpad van de derogatie er voor dat de circa 16.500 derogatiedeelnemers al veel sneller voor een extra opgave staan. Het kabinet wil deze derogatiedeelnemers met behulp van een tijdelijke transitietegemoetkoming ondersteunen, zodat het areaal grasland van deze bedrijven behouden blijft opdat de waterkwaliteit in Nederland niet achteruitgaat. De transitieregeling biedt deze bedrijven tevens de gelegenheid om deze periode te benutten om op basis van de veranderende situatie en de toekomstige kaders de juiste afwegingen kunnen maken voor hun bedrijf. Het kabinet wil dat deze bedrijven vanuit een krachtige positie, met behoud van grasland, de transitie van het landelijk gebied kunnen starten en ook door kunnen maken.

Het verbeteren van de waterkwaliteit is onderdeel van de benodigde verduurzamingstransitie. Dit is een randvoorwaarde om te voldoen aan de doelen van de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water. Bovendien is grasland nodig voor weidevogels, die onderdeel uitmaken van de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijnen. Het kabinet wil daarom het behoud van grasland stimuleren en hiermee voorkomen dat grasland door derogatiedeelnemers wordt omgezet in bouwland voor de teelt van uitspoelingsgevoelige gewassen. Het kabinet wil stimuleren dat bedrijven de komende jaren een derogatievergunning blijven aanvragen, omdat hiervoor de verplichting geldt dat van het beschikbare areaal van deze bedrijven 80% grasland is. Kortom: door voldoende deelname aan de derogatieregeling, kunnen we het areaal grasland in Nederland de komende jaren op peil houden. Ook na de afbouw van de derogatie is behoud van grasland noodzakelijk om te voorkomen dat de waterkwaliteit en de natuur achteruit gaan. Het kabinet gaat onderzoeken op welke wijze in de periode tussen de afloop van de derogatie en de invoering van de wettelijke verplichting voor een aandeel permanent grasland in het kader van grondgebonden melkveehouderij, het behoud van grasland kan worden geborgd, met als doel het bestendig behoud van grasland. Daarbij betrek ik ook het NPLG.

Het kabinet heeft als onderdeel van de transitie van het landelijk gebied het voornemen om een tijdelijke regeling vorm te geven, die voorziet in een transitietegemoetkoming aan landbouwers die in 2021 een derogatievergunning hadden. Deze tegemoetkoming ziet op een gedeelte van de extra kosten die deze derogatiedeelnemers moeten maken vanwege de afbouw van de derogatie, om zeker te stellen dat zij grasland behouden. De transitieregeling heeft een looptijd van maximaal 3 jaar en loopt van 1 januari 2023 tot uiterlijk 31 december 2025. Voor de regeling stelt het kabinet

maximaal € 130 miljoen beschikbaar. De regeling wordt in 2023 gedekt vanuit de begrotingsreserve apurement. De jaren 2024 en 2025 worden taakstellend op de begroting van LNV verwerkt en ingevuld bij Voorjaarsnota. De budgettaire verwerking zal niet meer kunnen plaatsvinden in de op Prinsjesdag in te dienen begroting en zal daarom plaatsvinden via een Nota van Wijziging op de begroting 2023. Het doen van uitgaven en aangaan van verplichtingen is onder voorbehoud van parlementaire autorisatie. In de komende periode zal deze regeling in samenspraak met de sector en de Europese Commissie uitgewerkt worden.

Het kabinet beseft dat de derogatiebeschikking een bredere uitwerking heeft en niet alleen impact heeft voor de derogatiedeelnemers. Ook andere bedrijven zullen de gevolgen ondervinden van de te treffen maatregelen (bijvoorbeeld bedrijven die mest op de markt brengen en bedrijven die mest aanwenden). Deze regeling is dan ook slechts voor een korte periode en beperkte groep behulpzaam, gericht op behoud van grasland, en vangt de meest directe impact van de afbouw van de derogatie op. Er moet in het kader van het NPLG veel meer gebeuren om de melkveehouders en andere agrarische ondernemers te ondersteunen. In de brief over de toekomst van de landbouw zal ik verder ingaan op de toekomst voor de agrarische sectoren en de ondersteuning die de overheid de gehele agrarische sector in de grote transitie kan bieden. De overheid staat aan de zijde van de agrarische ondernemers. Van de gehele keten wordt een niet-vrijblijvende bijdrage aan de transitie verwacht.

De subsidieregeling wordt uitgevoerd door Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (hierna: RVO). De details zullen de komende tijd worden uitgewerkt, waarbij uiteraard in gesprek met sectorpartijen zal worden getoetst of de regeling aansluit bij de bedrijfspraktijk. De regeling zal zo eenvoudig mogelijk worden opgezet, om de uitvoering voor zowel de derogatiedeelnemers als RVO zo makkelijk mogelijk te maken. Dat betekent dat er gewerkt zal worden met forfaitaire bedragen en dat de regeling niet bedrijfsspecifiek zal kunnen zijn. De steun aan agrarische ondernemers moet passen binnen de strenge staatssteunkaders en zal worden gebaseerd op de De-Minimis Verordening voor de landbouwsector en ik zal de daarvoor geldende procedures volgen. Ik zal de Tweede Kamer op een later moment informeren over de nadere uitwerking van de regeling.

Vervolg

De procedure om tot een nieuwe beschikking te komen, is nog niet afgerond. De EC dient hiertoe de conceptderogatiebeschikking aan Nederland in het geplande Nitraatcomité op 15 september 2022 te agenderen. De lidstaten zullen dan in het comité een positief dan wel negatief advies over het voorstel van de EC geven om de conceptderogatiebeschikking aan Nederland te verstrekken. Het spreekt zich daarbij uit met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen. Bij een positief advies stelt de EC, na besluitvorming in het College van Commissarissen, de derogatiebeschikking vast. Hierover zal ik de Tweede Kamer vervolgens informeren. Bij een negatief advies van het Nitraatcomité zal ik de Tweede Kamer informeren over het proces dat dan gevolgd zal worden.

Tot slot

Mijn inzet is er steeds op gericht geweest derogatie verleend te krijgen. Ik heb in mijn brief van 25 februari 2022 reeds aangegeven dat Nederland met het 7^e AP en het addendum een stevige bijdrage levert aan de realisatie van de waterkwaliteitsdoelen. Deze conceptderogatiebeschikking draagt daar verder aan bij. Ik ben me er zeer van bewust dat deze uitkomst grote impact zal hebben in de agrarische sector en voor individuele bedrijven en hun gezinnen, met name na afloop van deze derogatiebeschikking in 2026. Waarbij dit bovenop eerdere forse ingrepen komt waarvan de gevolgen nog steeds bij vele boerengezinnen leven.

Zoals ik ook eerder in deze brief heb aangegeven, kunnen de gevolgen van deze uitkomst niet los worden gezien van de transitie naar een duurzame en krachtige landbouwsector via het NPLG en het perspectief voor de toekomst van de landbouw. Deze uitkomst verhoogt de (tijds)druk op het nemen van maatregelen die in het kader van de opgaven rond klimaat, water en natuur nodig zijn. Het kabinet en provincies ondersteunen de betrokkenen bij deze transitie in de landbouw en het landelijk gebied. In het NPLG zal nader in worden gegaan hoe de afbouw van de derogatie mogelijk tot andere ruimtelijke keuzes leidt en hoe de doelen gehaald zullen worden. In oktober 2022 informeer ik het parlement hier nader over. Ik zal de gevolgen van de afbouw van de derogatie ook betrekken bij mijn schets van de toekomst van de landbouw.

Ik kan mij voorstellen dat boeren veel vragen hebben naar aanleiding van deze brief. RVO zal onder andere via de website (www.rvo.nl) ondernemers verder informeren over de inhoud van de gehele conceptderogatiebeschikking en de wijze waarop ondernemers gebruik kunnen maken van de derogatie in 2022 en de komende jaren. Ondernemers met vragen over deze conceptbeschikking kunnen ook terecht bij RVO vanaf maandag 5 september 2022 via het telefoonnummer 088 – 042 42 42.

Henk Staghouwer
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit