

33 037 Mestbeleid

Nr. 449 Verslag van een schriftelijk overleg

Vastgesteld 15 augustus 2022

De vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over de brief van 15 juli 2022 inzake stand van zaken onderhandelingen met de Europese Commissie over derogatie van de Nitraatrichtlijn (Kamerstuk 33 037, nr. 448).

De vragen en opmerkingen zijn op 20 juli 2022 aan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voorgelegd. Bij brief van 10 augustus 2022 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Geurts

Adjunct-griffier van de commissie,
Meijer

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de minister

Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van de stand van zaken van de onderhandelingen met de Europese Commissie (EC) over derogatie van de Nitraatrichtlijn. Deze leden hebben daar enkele vragen over.

1

De leden van de PVV-fractie vragen welke regio's in de Europese Unie (EU) een derogatie van de Nitraatrichtlijn hebben. Hadden regio's in het Verenigd Koninkrijk ook een derogatie van de Nitraatrichtlijn? In welke Europese regio's wordt de norm van de Nitraatrichtlijn niet gehaald en is er toch sprake van een derogatie? Is het de minister bekend dat heel veel Europese landen zich niet houden aan Europese richtlijnen en verordeningen?

Antwoord

Naast Nederland is in het kader van de Nitraatrichtlijn momenteel een derogatie van kracht in België voor het Vlaams Gewest, Denemarken en Ierland. Voor de uittreding van het VK uit de EU was er ook een derogatie verleend aan het VK voor Noord-Ierland. In het Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de uitvoering van Richtlijn 91/676/EEG van de Raad inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, op basis van verslagen van de lidstaten over de periode 2016-2019 ¹ is te lezen dat van de vier landen waar in die periode een derogatie van kracht was alleen in België (Vlaams Gewest) de maximum concentratie in een groot aantal grondwatermeetstations overschreden werd. Andere landen waar dit ook het geval was, maar die geen derogatie hebben, zijn Duitsland, Luxemburg, Malta, Portugal en Spanje. Ik heb geen overzicht van de mate van naleving van alle Europese richtlijnen en verordeningen door alle lidstaten.

2

Waarom bereikt de minister niets voor onze boeren en vissers in Brussel? Komt het goed uit dat deze sectoren moeten krimpen? Is de minister bereid de derogatie te

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52021DC1000>.

eisen, onder dreiging van inzet van veto's of te stoppen met de financiële bijdrage aan de EU?

Antwoord

De opgaven op het gebied van natuur, stikstof, waterkwaliteit en klimaat waar Nederland en in het bijzonder de landbouwsector in Nederland mee geconfronteerd worden, zijn groot. Dit vraagt om een transitie van de landbouw waarbij krimp niet het doel maar een mogelijke resultante is. Mijn inzet in de derogatieonderhandelingen met de Commissie is om de transitie in de landbouw te faciliteren en mogelijk te maken. Het verkrijgen van derogatie is echter geen vanzelfsprekendheid. Nederland heeft op basis van het 7^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn (Kamerstuk 33037, nr. 431) en het bijbehorende addendum (Kamerstuk 33037, nr. 437) verzocht om toekenning van derogatie en het is aan de Europese Commissie om te beoordelen of en, zo ja, onder welke voorwaarden zij bereid is de derogatie te verlenen. Begin september, als de Europese Commissie de conceptderogatiebeschikking bekend heeft gemaakt ter bespreking in het Nitraatcomité van 15 september 2022, zal ik uw Kamer informeren over de inhoud.

3

De leden van de PVV-fractie vragen verder hoeveel extra transportbewegingen de minister schat dat er zullen plaatsvinden door het verlies van derogatie. Hoeveel brandstof is hiermee gemoeid? Hoeveel extra behoefte aan kunstmest schat de minister dat er zal zijn als de Nederlandse landbouwsector de totale productie van landbouwgewassen op peil wenst te houden? Hoeveel aardgas is hiermee gemoeid? Is het realistisch dat kunstmest zonder aardgas wordt geproduceerd?

Antwoord

In mijn brief van 26 april 2022 (Kamerstuk 33037, nr. 439) heb ik aangegeven dat te voorzien is dat bij verlies van derogatie de afzet van mest buiten Nederland toe zal nemen. Daarnaast zullen ondernemers meer kunstmest aanvoeren om het verlies van stikstof uit dierlijke mest te compenseren en zo de huidige productie van landbouwgewassen op peil te houden. Dit zal resulteren in meer transportbewegingen en extra aardgasgebruik. Ik kan niet betrouwbaar aangeven wat de omvang hiervan is omdat deze afhankelijk is van vele factoren. Gelet op de huidige stand van de techniek is het niet realistisch te veronderstellen dat op dit moment kunstmest op grote schaal geproduceerd kan worden zonder aardgas.

4

Vindt de minister, net als de leden van de PVV-fractie, dat het totaal onacceptabel is dat door beëindiging van de derogatie er grondstoffen (als diesel en aardgas) worden verspild?

Antwoord

Mijn inzet is erop gericht om dierlijke mest te laten verwerken tot een waardevolle meststof die kan dienen als volwaardige kunstmestvervanger waardoor verspilling van grondstoffen wordt tegengegaan.

5

Is het juist dat de norm van de Nitraatrichtlijn bij (bijna) alle derogatiebedrijven in Nederland gehaald wordt? Vindt de minister het goed dat de hele landbouwsector in Nederland gedupeerd wordt als slechts in een klein gebied de norm van de Nitraatrichtlijn niet wordt gehaald?

Antwoord

Op 7 juli 2022 (Kamerstuk 33037, nr. 445) heb ik uw Kamer het rapport «Landbouwpraktijk en waterkwaliteit op landbouwbedrijven aangemeld voor derogatie 2020», door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en Wageningen Economic Research (WEcR) doen toekomen. Uit het rapport komt naar voren dat de waterkwaliteitsnormen bij derogatiebedrijven niet overal gehaald worden; met name is dit het geval bij derogatiebedrijven gelegen in het zuidelijk en oostelijk deel van de Zandregio en de Lössregio. Verder blijkt uit de rapportage dat de dalende trend in de nitraatconcentraties in het uitspoelingswater die tot en met 2017 werd waargenomen in de afgelopen jaren tot stilstand is gekomen en dat er in sommige regio's sprake is van een stijging.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de brief voor het schriftelijk overleg stand van zaken onderhandelingen met de Europese Commissie over derogatie van de Nitraatrichtlijn en hebben nog enkele vragen.

6

De leden van de CDA-fractie constateren dat al meerdere keren in brieven en debatten wordt gesteld dat de minister zich maximaal inspant voor het verkrijgen van derogatie. Kan de minister aangeven wat hij er concreet aan heeft gedaan om dit voor elkaar te krijgen en of de gesprekken hierover op het hoogste politieke niveau plaatsvinden? In de brief wordt aangegeven dat de minister zich inzet om een derogatiebeschikking voor vier jaar te verkrijgen. Waarop is deze termijn gebaseerd? En wat verstaat de minister hier concreet onder? Wordt hiermee een afbouwpad van vier jaar bedoeld? Zo ja, is de minister het met deze leden eens dat dat veel te kort is voor de sector om zich hierop aan te passen?

Antwoord

Zoals in mijn brief van 26 april jl. (Kamerstuk 33037, nr. 439) is aangegeven, is het gebruikelijk dat de Europese Commissie de derogatie verleend voor een beperkte tijd, meestal vier jaar, en daarbij nauwgezet de milieutoestand volgt om zo, indien noodzakelijk, tijdig mogelijke oorzaken van een te hoge milieudruk weg te (laten) nemen. In 2018 heeft dit geleid tot een derogatieverlening voor 2018 en 2019 en in 2020 tot een verlening voor de jaren 2020 en 2021. Vanwege rechtszekerheid voor boeren hecht ik er aan om in de huidige onderhandelingen over de derogatie een beschikking te verkrijgen voor vier jaar. Ik zal uw Kamer begin september als de Europese Commissie de conceptderogatiebeschikking bekend heeft gemaakt, informeren over de inhoud van de conceptbeschikking en daarbij ingaan op het procesverloop.

7

Klopt de conclusie van de leden van de CDA-fractie dat er nog geen zekerheid is over de derogatie in 2023 en dat daar pas op 15 september 2022 over besloten gaat worden? Zo ja, wat gaat de minister concreet doen om ervoor te zorgen dat ook in 2023 nog een derogatie van hetzelfde niveau als de afgelopen jaren wordt verkregen? Welke argumenten gaat de minister aandragen om dit voor elkaar te krijgen? Deze leden benadrukken het belang van een geleidelijk, realistisch afbouwpad na 2023 van minstens tien jaar, zodat de sector de tijd krijgt om de omschakeling te maken, inclusief de innovaties die daarvoor nodig zijn. Wat gaat de minister doen om de sector te stimuleren om aan deze omschakeling mee te werken? Kan de minister aangeven hoe het staat met de uitvoering van de gewijzigde motie van het lid Van der Plas c.s. over het per direct toestaan van kunstmestvervangers op basis van dierlijke mest (Kamerstuk 21501-32, nr. 1403)?

Antwoord

In mijn brief van 15 juli 2022 (Kamerstuk 33037, nr. 448) heb ik aangegeven dat de procedure om tot een nieuwe derogatiebeschikking te komen nog niet is afgerond en dat het proces nu gericht is op behandeling van een conceptbeschikking in het Nitraatcomité van 15 september 2022. Zodra de Europese Commissie de conceptderogatiebeschikking deelt met de lidstaten zal ik met uw Kamer delen onder welke voorwaarden de Europese Commissie bereid is een nieuwe derogatiebeschikking aan Nederland te verlenen. In de brief over de toekomst van de landbouw die ik uw Kamer in september toestuur, zal ik nader ingaan op de betekenis van de conceptderogatiebeschikking voor de landbouw en hoe hier mee om te gaan. Dan ook zal ik ingaan op stand van zaken ten aanzien van de landenspecifieke voorziening die Nederland heeft aangevraagd voor het toestaan van kunstmestvervangers op basis van dierlijke mest.

8

De leden van de CDA-fractie vragen of er ook een scenario is uitgewerkt voor als er geen volledige derogatie voor 2023 verkregen wordt. Hoeveel gaat dit de individuele boer (financieel) kosten en op welke manier wordt deze gecompenseerd? Wat zijn de exacte consequenties voor de sector en daarbuiten, concreter dan beschreven in de brief van 26 april jongstleden? En wat zijn de gevolgen voor het 7^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn (7^e APN) wanneer geen/minder derogatie voor 2023 verkregen wordt? Worden de eisen dan naar beneden bijgesteld?

Antwoord

Het 7^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn inclusief bijbehorend addendum is nodig om aan de vereisten van de Nitraatrichtlijn te voldoen en vormt daarmee de basis voor het huidige verzoek aan de EC om derogatie te verlenen. De inhoud van de derogatie heeft dus geen invloed op het 7^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn. Zoals aangegeven zal ik begin september uw Kamer informeren over de inhoud van de conceptderogatiebeschikking. Dan ook zal duidelijk worden wat de gevolgen zijn voor de landbouwsector, zij het in eerste instantie vooral in kwalitatieve zin.

9

De leden van de CDA-fractie lezen in de brief dat wordt aangegeven dat het uitrijdseizoen inmiddels ver gevorderd is en dat het daarom de inzet van de minister is om de omvang van de derogatie voor 2022 op hetzelfde niveau te houden als de afgelopen jaren. Waarom worden beslissingen over belangrijke onderwerpen, onder andere derogatie, het Nationaal Strategisch Plan (NSP) voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB-NSP) en het 7^e APN, binnen de agrarische sector keer op keer te laat genomen, waardoor de boeren steeds niet weten waar

ze aan toe zijn? En is de minister zich ervan bewust dat boeren altijd ver vooruit moeten denken en plannen en dat dit wordt bemoeilijkt door deze (te) late besluitvorming? Hoe verhoudt zich dit tot een goede landbouwpraktijk, zo vragen deze leden. En wat gaat de minister eraan doen om dit in het vervolg te voorkomen? Deze leden hechten grote waarde aan duidelijkheid en perspectief voor de agrarische sector.

Antwoord

Net als de leden van de CDA-fractie hecht ook ik eraan om voor langere tijd duidelijkheid en perspectief te geven. Juist omdat dit boeren in staat stelt om invulling te geven aan een goede landbouwpraktijk. Vandaar mijn inzet om de Europese Commissie te bewegen derogatie te verlenen aan Nederland voor een periode van vier jaar. Ook in andere belangrijke dossiers tracht ik zo spoedig mogelijk duidelijkheid te verschaffen, maar ik ben daarbij wel gebonden aan - veelal Europese - besluitvormingstrajecten die zorgvuldig voorbereid en doorlopen moeten worden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks- en de PvdA-fractie

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fractie hebben de brief van de minister gelezen en hebben hier vragen en opmerkingen bij.

10

De brief van de minister is buitengewoon summier en bevat eigenlijk geen nieuwe informatie. Dat maakt het voor de Kamer lastig om haar controlerende functie uit te oefenen en de inzet en de slagingskansen te beoordelen en af te wegen tegen andere belangen en het algemeen belang.

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fractie kunnen uit deze brief en het beleid van de afgelopen decennia niet opmaken dat er een degelijke afweging ten gunste van het algemeen belang is gemaakt. Het lijkt erop, en de brief bevestigt dit ook wel, dat het doel van de minister is om de huidige status quo, waarbij het huidige mestoverschot maximaal mag worden uitgereden ten koste van natuur en waterkwaliteit, zoveel mogelijk behouden dient te blijven. Deze leden zijn van mening dat het tijd wordt om met deze praktijk en dit beleid te breken. De doelstellingen en mogelijkheden van het stikstoffonds, de gewijzigde inzet van het GLB, de "Van boer tot bord"-strategie, de klimaat- en natuurdoelstellingen en de

gewijzigde maatschappelijke houding ten opzichte van de intensieve veehouderij en de daaraan verbonden ethische bezwaren, zouden ook voor de minister aanleiding moeten zijn om anders naar de derogatie te kijken. De kwestie van de derogatie, en veel breder de intensieve veehouderij, zou niet meer exclusief vanuit de belangen van het agro-industriële complex moeten worden beschouwd, maar vooral vanuit het algemeen belang, met gezondheid, klimaat en natuurbehoud als prioriteit. Daarmee zouden nieuwe derogatie-afspraken en lagere nitraatplafonds hand in hand kunnen gaan met een forse afname van de veestapel en extensivering van de landbouw, waardoor het derogatiebeleid meewerkt met de bredere doelen van de minister in plaats van deze tegen te werken. Deze leden zijn benieuwd waarom hier niet voor is gekozen.

Antwoord

De EU-Nitraatrichtlijn heeft tot doel de nitraatuitspoeling uit de landbouw en de eutrofiëring van oppervlaktewater door de landbouw te verminderen, en een verdere verontreiniging van grondwater en oppervlaktewater met nitraat uit de landbouw te voorkomen. Lidstaten hebben de mogelijkheid om de Europese Commissie te verzoeken om een derogatie van de gebruiksnorm van maximaal 170 kg N per ha per jaar uit dierlijke mest, indien er geen afbreuk wordt gedaan aan het bereiken van de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn, en mits de derogatie wetenschappelijk wordt onderbouwd. De onderbouwing van de Nederlandse derogatie voor graasdiermest op graasdierbedrijven is steeds gebaseerd op de hoge stikstofopname en het lange groeiseizoen van grasland.² In 2021 is de onderbouwing voor de derogatie door de Commissie Deskundigen Meststoffen (CDM) getoetst (Kamerstuk 33037, nr. 393, bijlage CDM-advies 'Toetsing van de wetenschappelijke onderbouwing van de Nederlandse derogatie in het kader van de Nitraatrichtlijn'). Ten algemene geeft de CDM aan dat de monitoring van de waterkwaliteit op derogatiebedrijven laat zien dat er bij derogatie geen afbreuk wordt gedaan aan de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn. Tegelijk is het zo, als aangegeven in bovengenoemde Kamerbrief, dat de nitraatconcentratie in het grondwater in bepaalde gebieden in de afgelopen jaren is toegenomen en dat er in agrarische gebieden er problemen zijn met de kwaliteit van het oppervlaktewater. Op basis van de combinatie van het 7^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn, het addendum hierbij en de voorwaarden die zijn verbonden aan derogatie, zoals dat 80% van de landbouwgrond grasland moet zijn, maken het verantwoord opnieuw derogatie aan te vragen.

² Schröder, J.J., H.F.M. Aarts, J.C. van Middelkoop, M.H.A. de Haan, R.L.M. Schils, G.L. Velthof, B. Fraters & W.J. Willems (2005) Limits to the use of manure and mineral fertilizer in grass and silage maize production in The Netherlands, with special reference to the EU Nitrates Directive. Plant Research International, Wageningen, Report 93. Schröder, J.J., H.F.M. Aarts, J.C. van Middelkoop, R.L.M. Schils, G.L. Velthof, B. Fraters & W.J. Willems (2007) Permissible manure and fertilizer use in dairy farming systems on sandy soils in The Netherlands to comply with the Nitrates Directive target. *Europ. J. Agronomy* 27, 102–114. Vellinga, T.V., Van der Putten, A.H.J. and Mooi, J.M. (2001) Grassland management and nitrate leaching, a model approach. *Netherlands Journal of Agricultural Science*, 49, 229–253.

Ik acht het verkrijgen van een derogatie van groot belang vanwege de overwegend positieve gevolgen voor de waterkwaliteit en ook omdat een derogatie past bij en ondersteunend is aan de transitie van de melkveehouderij naar grondgebondenheid en het beter sluiten van de voer- en mestkringlopen.

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fractie hebben nog een aantal concrete vragen.

11

Om welke specifieke redenen staat de EC momenteel kritisch tegenover de Nederlandse derogatie-aanvraag? Wat is volgens de EC de relatie met het coalitieakkoord (bijlage bij Kamerstuk 35788, nr. 77) en de "Van boer tot bord"-strategie?

Antwoord

In mijn brief aan uw Kamer van 26 april jl. ben ik ingegaan op de positie van de Europese Commissie ten aanzien van het derogatieverzoek (Kamerstuk 33037, nr. 439).

12

Op welke manier is het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat betrokken bij de derogatie-aanvraag en de implementatie daarvan in relatie tot verbetering van de waterkwaliteit en hoe beziet de minister van Infrastructuur en Waterstaat de kansen en risico's van het mogelijk aflopen van de derogatie in relatie tot de opgave om de Kaderrichtlijn Water (KRW)-doelstellingen in 2027 te halen?

Antwoord

In april 2021 heeft mijn voorganger uw Kamer mede namens de bewindspersonen van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) uitgebreid geïnformeerd over de opgave voor de waterkwaliteit (Kamerstuk 33037, nr. 393). Het Ministerie van IenW is nauw betrokken geweest bij het opstellen van het 7^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn en het addendum. Eveneens is het ministerie van IenW intensief betrokken bij de implementatie daarvan en de gesprekken met de Europese Commissie over het Nederlandse derogatieverzoek.

Op basis van de conceptderogatiebeschikking kan de relatie tot de opgave van de Kaderrichtlijn Water verder worden geduid. Het is nu te vroeg om daar al op in te gaan.

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fractie lezen dat de waterkwaliteit bij derogatiebedrijven volgens het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) in drie van de vijf afgelopen jaren is achteruitgegaan vanwege de droogte. Deze achteruitgang is strijdig met Europees recht. Is de minister voornemens om in het kader van de door klimaatverandering steeds vaker voorkomende droogte de algehele nitraatplafonds te verlagen om achteruitgang in tijden van droogte te voorkomen? Wat zijn de acute gevolgen voor het mestbeleid per bedrijf, in geval van droogte? Hoe grijpt de minister in als door droogte extra vervuiling dreigt?

Antwoord

In 2018 en regionaal in 2019 en 2020 was er sprake van aanhoudende droogte in Nederland. Omdat droogte een negatief effect heeft op de waterkwaliteit is aan de CDM in 2020 advies gevraagd over hoe om te gaan met aanhoudende droogte in het mestbeleid om effecten op de waterkwaliteit te voorkomen. Uw Kamer is daarover geïnformeerd (Kamerstuk 33037, nr. 379, bijlage CDM-advies 'Structureel omgaan met droogte in het mestbeleid'). Overeenkomstig het CDM-advies en zoals aangekondigd in het 7^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn (Kamerstuk 33037, nr. 431) is de CDM vervolgens gevraagd om de gevolgen van droogte nog verder in beeld te brengen, onder andere ten aanzien van de monitoring van droogte ten behoeve van een goede landbouwpraktijk. Onderdeel van een goede landbouwpraktijk is dat de mestgift bij droogte wordt aangepast. Het vervolg CDM-advies ten aanzien van droogte zal naar verwachting in de tweede helft van dit jaar worden opgeleverd.

De in het CDM-advies gegeven beleidsopties om rekening te houden met droogte zien op meer aspecten dan alleen het mestbeleid, zoals hydrologische maatregelen in het waterbeheer, het verbeteren van efficiënt watergebruik en het telen van meer droogte bestendige gewassen. Deze klimaatadaptieve maatregelen zijn onderdeel van het Actieprogramma klimaatadaptatie landbouw over de voortgang waarvan ik uw Kamer onlangs heb geïnformeerd (Kamerstuk 35925-XIV, nr. 159).

Ten algemene is in het 7^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn (paragraaf 5.4.2.3) een actualisatie van de stikstofgebruiksnormen en stikstof werkingscoëfficiënten aangekondigd. Dit zal leiden tot stikstofgebruiksnormen die afgestemd zijn op de actuele behoefte van het gewas met het oog op een betere stikstofbenutting en daarmee een lager risico op uitspoeling naar het grondwater. Hiervoor is gestart met een actualisatie van het modelinstrumentarium dat hiervoor aan de basis ligt. Aansluitend zullen waar nodig de gebruiksnormen worden aangepast.

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fractie vragen op welke wijze de minister momenteel bezig is met een plan B, in relatie tot het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG), om te voorkomen dat als gevolg van verlies van derogatie meer kunstmest wordt gebruikt waardoor de waterkwaliteit verder verslechtert of het economisch perspectief van boeren daalt. Krijgen boeren die hun derogatie verliezen een vergelijkbaar 'woest aantrekkelijk aanbod' als boeren die op basis van te veel ammoniakemissie de lucht vervuilen?

Antwoord

Ik verwacht dat de Europese Commissie in september een conceptderogatiebeschikking zal voorleggen aan het Nitraatcomité, als aangegeven in mijn brief van 15 juli jongstleden aan uw Kamer (Kamerstuk 33037, nr. 448). Op dit moment kan ik niet vooruitlopen op de inhoud daarvan.

15

Als gevolg van het stikstofbeleid de veestapel met ongeveer een derde afneemt, wat zijn dan de gevolgen voor het mestoverschot, vragen de leden van de GroenLinks- en PvdA-fractie. En wat doet dat voor bedrijven die niet in de buurt van een kwetsbaar natuurgebied zitten, maar wel hun derogatie verliezen? Is dit voldoende voor een nieuwe mestbalans in Nederland?

Antwoord

Het doel van het NPLG is een vitaal landelijk gebied, met een gezonde natuur, een robuust watersysteem, lage impact op het klimaat en met perspectief voor de landbouw (Kamerstukken 34682 en 35334, nr. 96). Een afname van het aantal gehouden dieren in Nederland is geen doel op zich, maar kan hiervan een uitkomst zijn. De door de leden van GroenLinks en de PvdA gevraagde effecten kunnen in beeld worden gebracht op basis van de volgend jaar juli te verschijnen integrale gebiedsprogramma's.

16

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fractie willen voorkomen dat als gevolg van verlies van de derogatie, dierlijke mest vervangen wordt door kunstmest. Is de minister voornemens de nitraatplafonds te verlagen bij verlies of vermindering derogatie en hiermee watervervuiling te voorkomen en kringlooplandbouw te bevorderen?

Antwoord

De gebruiksnorm voor stikstof-totaal wordt bepaald op basis van de behoefte van het gewas en de gevolgen voor de waterkwaliteit. Als de gebruiksnorm voor stikstof uit dierlijke mest verlaagd wordt, kan een boer de stikstofbehoefte die het gewas heeft invullen met overige meststoffen, zoals kunstmest. In het 7^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn (paragraaf 5.4.2.3) heb ik aangekondigd een actualisatie te doen van de stikstofgebruiksnormen en stikstof werkingscoëfficiënten, zoals ik in een eerder antwoord op vragen van uw fracties ten aanzien van droogte heb toegelicht. Bij dit antwoord is ervan uitgegaan dat de fracties van GroenLinks en PvdA met nitraatplafonds doelen op de stikstof-totaal gebruiksnormen.

17

Een mogelijk negatief effect van verlies van derogatie is het omzetten van grasland naar snijmais. De leden van de GroenLinks- en PvdA-fractie willen graag weten welke beleidsinstrumenten reeds beschikbaar zijn vanuit bijvoorbeeld het GLB om deze omzetting te voorkomen en welke mogelijkheden de minister nog meer ziet om deze omzetting in de toekomst te voorkomen of te ontmoedigen.

Antwoord

Zoals aangegeven in mijn brief aan uw Kamer (Kamerstuk 33037, nr. 448) verwacht ik dat de Europese Commissie een conceptderogatiebeschikking zal voorleggen aan het Nitraatcomité.

De Nitraatrichtlijn heeft tot doel de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen, en - verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen. Het nieuwe GLB stimuleert met het nieuwe subsidie instrument de ecoregeling langdurig blijvend grasland en ontmoedigt daarmee omzetting van grasland naar snijmais. Bovendien kent het GLB voor alle areaalbetalingen een aantal voorwaarden die indirect het omzetten van blijvend grasland voorkomen. Deze voorwaarden betreffen met name de goede landbouw en milieucondities, waaronder behoud van het aandeel blijvend grasland in Nederland en een ploeg- en omzetverbod voor aangewezen ecologisch kwetsbaar blijvend grasland in Natura2000-gebieden.

18

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fractie vragen of er plannen zijn voor meer 'technische oplossingen' zoals mestvergisters of export om het mestoverschot als gevolg van verlies van derogatie te voorkomen. Zijn of komen hier subsidies voor? Is de minister het met deze leden eens dat dit de overige doelen, zoals die voor natuur, tegenwerkt en er grote risico's voor lock-ins bestaan? Hoe wordt

voorkomen dat boeren zich wederom voor miljarden in de schulden steken om een landbouwpraktijk te continueren die niet houdbaar is?

Antwoord

Als naar voren gebracht in de beantwoording van een soortgelijke vraag van de leden de fracties van GroenLinks en PvdA, verwacht ik dat de Europese Commissie begin september een conceptderogatiebeschikking zal voorleggen aan het Nitraatcomité.

Daarnaast heb ik aangekondigd in september te komen met een brief over de toekomst van de agrarische sector en met een verdere uitwerking van een herziening van het mestbeleid (Kamerstuk 33037, nr. 374) en in het bijzonder de verdere uitwerking van grondgebondenheid voor de melkveehouderij. In deze brieven komen deze vragen van de fracties van GroenLinks en PvdA aan de orde.

19

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fractie vragen of door de minister momenteel maatregelen getroffen worden zodat een mogelijk verlies of vermindering van de derogatie meegenomen kan worden door Rijk en provincies in de uitwerking van het NPLG en het economische perspectief voor agrarische ondernemers. Is de minister bereid om met ketenpartijen in gesprek te gaan over hoe zij kunnen bijdragen aan de compensatie van eventuele inkomstenderving van boeren bij een (gedeeltelijke) beëindiging van derogatie?

20

De gevolgen van mogelijk verlies van derogatie zijn veelomvattend en complex, zo stellen de leden van de GroenLinks- en PvdA-fractie. Is de minister om deze reden bereid de Commissie van Deskundigen Meststoffenwet (CDM) om een aanvullend advies te vragen over wat de kansen en risico's op lange termijn zijn van het verlies van derogatie in relatie tot het NPLG, de stikstofdoelen, de waterdoelen in relatie tot de KRW, de klimaatdoelen en het economisch toekomstperspectief van de boeren en dit advies met de Kamer te delen?

Antwoord 19 en 20

In september kom ik met een brief over de toekomst van de agrarische sector. Ik zal in deze brief uiteraard de derogatie betrekken. In het kader van het NPLG worden

door de provincies integrale gebiedsprogramma's ontwikkeld. Vooralsnog zie ik geen reden voor een nieuwe scenariostudie.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdD-fractie

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie hebben kennisgenomen van de brief van de minister over de stand van zaken van de onderhandelingen met de EC over derogatie van de Nitraatrichtlijn.

21

Al jaren waarschuwen deze leden voor het moment waarop Nederland de derogatie zal verliezen. In 2020 gaf de EC een laatste waarschuwing door niet voor vier jaar, maar voor twee jaar derogatie te verlenen. En nu wijst alles erop dat er na zestien jaar een einde komt aan deze uitzonderingspositie voor Nederland. Maar nog altijd lijkt de minister de kop in het zand te steken en tegen beter weten in in te zetten op onmogelijke voorwaarden. Zo is zijn inzet om de omvang van de derogatie voor 2022 op hetzelfde niveau te houden als de afgelopen jaren en om weer een beschikking te krijgen voor de periode van vier jaar. Hoe kijkt de minister naar de huidige gang van zaken, nu Nederland geen derogatie heeft sinds begin dit jaar, de bemestingsperiode voor grasland inmiddels ver gevorderd is en boeren mogelijk toch te veel mest hebben uitgereden? Heeft de minister overleg gehad met de minister van Infrastructuur en Waterstaat over wat dit betekent voor de waterkwaliteit? Zo nee, waarom niet? Zo ja, kan de minister de uitkomsten van dit gesprek delen? Hoe kan de minister zijn inspanningen om de derogatie te verkrijgen verklaren in het licht van de stikstof- en watercrisis? Is de minister het met deze leden eens dat het uitrijden van (te veel) mest een negatief effect heeft op het halen van de stikstof-, natuur- en waterkwaliteitsdoelen?

Antwoord

Voor de beantwoording van de vraag over (de achtergronden van) mijn inzet in de onderhandelingen met de Europese Commissie over het Nederlandse derogatieverzoek en over de betrokkenheid van IenW verwijs ik naar de beantwoording op soortgelijke vragen van de leden van de fracties van GroenLinks en PvdA.

Het kabinet werkt aan een ingrijpende en integrale transitie van het landelijk gebied gericht op water-, klimaat- natuur- en stikstofdoelen. Een derogatie voor de komende vier jaar kan deze transitie ondersteunen.

De nog voortdurende onzekerheid over de derogatie in 2022, terwijl het bemestingsseizoen al ver is gevorderd, is onwenselijk, maar bleek onvermijdelijk gelet op het verloop van de procedure om tot derogatieverlening over te gaan. Zoals aangegeven is de verwachting dat de Europese Commissie begin september een conceptderogatiebeschikking zal voorleggen aan het Nitraatcomité dat bijeenkomt op 15 september 2022.

22

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie constateren dat er intussen niets is gedaan om te anticiperen op de situatie die iedereen al van mijlenver aan kon zien komen. Met als resultaat dat Nederland straks kampt met een acuut mestoverschot, waarbij de kosten voor het afvoeren van grote hoeveelheden mest op het bordje komen van de individuele melkveehouder. Erkent de minister dit? De afgelopen jaren weigerde de minister bovendien categorisch om 'vooruit te lopen' op het verlies van derogatie en schoof daarom de vraag van deze leden hoe hij gaat voorkomen dat grote aantallen dieren vroegtijdig naar de slacht worden afgevoerd bij verlies van derogatie, telkens terzijde.^{3 4 5 6} Daarom nogmaals de vraag: hoe gaat de minister voorkomen dat een groot aantal koeien vroegtijdig naar de slacht zal worden afgevoerd uit vrees voor de hoge kosten van mestafzet?

Antwoord

Mijn inzet is erop gericht om een derogatie verleend te krijgen voor een termijn van vier jaar, zodat voor langere tijd duidelijk is wat het perspectief is voor boeren.

23

En dit terwijl de minister zelf ook verwacht dat de EC zal komen met een conceptderogatiebeschikking die "significant anders" zal zijn, zoals hij schrijft. Kan de minister deze verwachting nader toelichten? Op welke manier houdt de minister in zijn nieuwe perspectiefbrief over de toekomst van de landbouw rekening met de verwachte nieuwe situatie, zonder derogatie?

Antwoord

³ Kamerstuk 33 037, nr. 349.

⁴ Kamerstuk 33 037, nr. 359.

⁵ Kamerstuk 33 037, nr. 403.

⁶ Kamerstuk 33 037, nr. 441.

Ik verwacht begin september de Kamer nader te kunnen informeren over de inhoud van de conceptderogatiebeschikking. In de septemberbrief over de toekomst van de landbouw zal ik uiteraard ook ingaan op de derogatie. Ik kan daar nu niet op vooruitlopen.

24

Tot slot vragen de leden van de Partij voor de Dieren-fractie of de minister kennis heeft genomen van het plan van Rabobank, FrieslandCampina en Lely om met leningen en subsidie melkveehouders te laten investeren in mestverwerkers van Lely.⁷ Melkveehouders worden zo opnieuw nog dieper in de schulden gelokt. Met grote minachting voor dit kabinet en haar plannen stelt de hoge baas van FrieslandCampina dat dit in hun ogen “een duurzamere en toekomstbestendigere oplossing is voor Nederland dan een dure uitkoopregeling”. Kan de minister bevestigen dat de minister voor Natuur en Stikstof nu juist duidelijk heeft gemaakt dat maatregelen die nu worden genomen, vooruitlopend op de gebiedsgerichte aanpak, “no-regret” moeten zijn en niet moeten leiden tot lock-in effecten?⁸ Op welke manier gaat de minister melkveehouders waarschuwen voor het doen van grote investeringen en het aangaan van nieuwe leningen, terwijl nog onduidelijk is of en hoe deze kunnen worden terugverdiend dan wel afgelost?

Antwoord

Ik heb kennisgenomen van de plannen van genoemde bedrijven. De minister voor Natuur en Stikstof heeft in haar brief van 15 juli 2022 (Kamerstuk 35925-XIV, nr. 161) gewezen op het belang van het voorkomen van lock-ineffecten bij (nieuwe) voorstellen die de uitvoering van het gebiedsprogramma later bemoeilijken. Dat neemt echter niet weg dat om de grote veranderopgaven het hoofd te bieden perspectiefvolle innovaties op het boerenerf nodig zijn en dat daar ook een versnelling op gewenst is. Het programma Innovatie op het Boerenbedrijf draagt hier aan bij door het stimuleren van kennisoverdracht; niet alleen over de technische aspecten maar ook over de financiële aspecten die samenhangen met die innovaties.

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie

⁷ FD, 14 juli 2022, Rabo, FrieslandCampina en Lely bieden boeren samen mestverwerkers aan (<https://fd.nl/bedrijfsleven/1445677/rabo-frieslandcampina-en-lely-bieden-boeren-samen-mestverwerkers-aan-lsg2cayg5hHd>).

⁸ Brief 15 juli 2022, Kamerstuk 35925-XIV, nr. 161.

Het lid van de BBB-fractie heeft kennisgenomen van de brief over de stand van zaken onderhandelingen met de EC over derogatie van de Nitraatrichtlijn en heeft daarover nog enkele vragen.

25

Derogatieverlening is volgens het lid van de BBB-fractie uiterst belangrijk om te voldoen aan alle eisen die er tegenwoordig gesteld worden aan de landbouwsector. Het mogen inruilen van gebruiksruimte van kunstmest voor dierlijke mest draagt bij aan het sluiten van kringlopen, minder gasverbruik door minder kunstmestproductie, minder afvoer van bedrijven en dus minder vervoersbewegingen. Door de derogatievoorwaarden hebben derogatiebedrijven overwegend betere prestaties op het gebied van waterkwaliteit dan landbouwbedrijven zonder derogatie. De Nitraatrichtlijn schrijft voor dat er voorkomen moet worden dat drinkwaterbronnen verontreinigd worden met nitraten waarbij de nitraatnorm 50mg/l water is. Derogatiebedrijven voldoen in grote mate (95%) aan deze norm. In die zin kan gesteld worden dat het doel van de Nitraatrichtlijn grotendeels behaald wordt, dankzij derogatie(voorwaarden). Heeft de minister in beeld wat de verwachte gevolgen zijn voor de waterkwaliteit op het moment dat derogatie verloren zou worden en de 80% graslandeis vervalt?

Antwoord

Voor de milieukundige gevolgen van het verlies van derogatie verwijs ik het lid van de BBB-fractie naar mijn brief van 26 april jl. (Kamerstuk 33037, nr. 439).

26

Het lid van de BBB-fractie vindt het ook opmerkelijk dat doelen die buiten de scope van de Nitraatrichtlijn vallen nu gekoppeld worden aan derogatieverlening. Zijn er wettelijke grondslagen om andere opgaven die verder gaan dan de nitraatnorm van 50mg/l te koppelen aan de derogatie van de Nitraatrichtlijn? Of is het mogelijk dat iedere Europese richtlijn voorwaarden gaat stellen op gebieden waar die richtlijn niet voor ontworpen is?

Antwoord

Lidstaten kunnen een verzoek doen voor een derogatie. De Europese Commissie beoordeelt of een derogatie geen afbreuk doet aan de doelen van de Nitraatrichtlijn. De Nitraatrichtlijn heeft tot doel de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen, en verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen.⁹ Op de

⁹ Art. 1, Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen.

positie van de Europese Commissie ben ik ingegaan in mijn antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de fracties van GroenLinks en PvdA.

27

De onderhandelingen met de EC en het Nitraatcomité verlopen de afgelopen jaren erg moeizaam. Het lid van de BBB-fractie vraagt daarom of er meer inzage gegeven kan worden in het verloop van de gesprekken van die onderhandelingen. Zijn er gespreksverslagen van deze gesprekken? Is de minister bereid om deze, als ze er zijn, te delen met de Kamer? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

De correspondentie van gesprekken met de Europese Commissie kunnen niet openbaar worden gemaakt. Op de correspondentie met de Europese Commissie zijn de openbaarheidsregels van de Europese Unie van toepassing, alsook de geheimhoudingsverplichtingen die voortvloeien uit de Procedureverordening (EU-verordening 1049/2001 ('Eurowob') en (artikel 30 van de) Verordening (EU) 2015/1589 ('Procedureverordening').

28

Wat zegt de EC over het feit dat de nitraatnorm juist onder derogatiebedrijven gehaald wordt? Als het doel van de richtlijn gediend is met derogatie, wat is dan de onderbouwde argumentatie om er geen uitzondering op te verlenen?

Antwoord

De doelen van de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water zijn ondanks de verbetering van de waterkwaliteit in de afgelopen decennia nog niet bereikt. Bovendien wordt de door de leden van de BBB-fractie genoemde norm gemiddeld niet gehaald op derogatiebedrijven op zandgronden in Oost- en Zuid-Nederland en lössgronden in Zuid-Limburg (RIVM-rapportage, 'Landbouwpraktijk en waterkwaliteit op landbouwbedrijven aangemeld voor derogatie in 2020', bijlage bij Kamerstuk 33037, nr. 445).

Op de positie van de Europese Commissie ben ik ingegaan in mijn antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de fracties van GroenLinks en PvdA.

29

Kan de minister wellicht een overzicht geven van de landen die op dit moment gebruik maken van derogatie, de voorwaarden waar zij aan moeten voldoen en een overzicht van de waterkwaliteitsnormen aldaar?

Antwoord

Voor het antwoord van deze vraag verwijs ik naar een soortgelijke vraag gesteld door de leden van de PVV-fractie.

30

In eerdere antwoorden van de minister staat: “De uitgevoerde Nationale analyse waterkwaliteit (Kamerstuk 27 625, nr. 497) en de Ex ante-analyse waterkwaliteit (Kamerstuk 27 625, nr. 555) wijzen uit dat dit van grensregio tot grensregio varieert. In het derde kwartaal van dit jaar zal de minister van Infrastructuur en Water, zoals toegezegd tijdens het Wetgevingsoverleg Water van 22 november 2021, uw Kamer hier uitgebreider over informeren.”,¹⁰ dit impliceert dat er wel degelijk verschillende normen voor waterkwaliteit gehandhaafd worden binnen lidstaten en dat er dus binnenstromend water vanuit grensregio’s in Nederland niet aan de norm voldoet, waardoor dit bij de opgave van de Nederlandse landbouw wordt opgeteld. Is de minister het met dit lid eens dat dit een ongewenste situatie oplevert? Wat gaat de minister eraan doen om te voorkomen dat verontreiniging in water, dat vanuit grensregio’s ons land binnenkomt, op conto van onze landbouw komt? Dit verdient volgens dit lid de hoogste prioriteit, zeker als derogatieverlening door het gedifferentieerd hanteren van normen in gevaar komt.

Antwoord

Het is juist dat er verschillende normen voor waterkwaliteit gehanteerd worden in lidstaten. Dat komt vooral omdat het over verschillende wateren gaat. Er horen andere vissen thuis in een meer dan in een rivier en dat stelt andere voorwaarden aan ondersteunende parameters, zoals nutriënten. Voor vergelijkbare wateren zijn de doelen voor vissen en waterplanten geharmoniseerd tussen lidstaten. Het klopt ook dat er desondanks verschillende normen voor ondersteunende parameters worden gehanteerd. Daarbij mag er geen afwenteling van problemen optreden en dient er voor bijvoorbeeld de concentratie nutriënten rekening gehouden te worden met de vereisten benedenstrooms. Dat is in aanvulling op de normen die een lidstaat zelf stelt. In de stroomgebiedbeheerplannen 2022-2027 voor de Kaderrichtlijn Water (bijlage bij Kamerstuk 35325, nr. 5) zijn daarom de grenswateren vermeld met de actuele concentratie voor nutriënten in het water bij de grens en de norm die voor de Nederlandse waterlichamen geldt. De minister van

¹⁰ Kamerstuk 33037, nr. 438.

IenW heeft de Kamer afgelopen najaar geïnformeerd over de wijze waarop hier de komende jaren aan gewerkt zal worden (Kamerstuk 27625, nr. 555).

31

Is de minister het met dit lid eens dat de EC een afgebakende ruimte zou moeten hebben waarbij er niet voortdurend extra voorwaarden buiten de scope van de richtlijn worden toegevoegd?

Antwoord

De EU-Nitraatrichtlijn heeft tot doel de nitraatuitspoeling uit de landbouw en de eutrofiëring van oppervlaktewater door de landbouw te verminderen, en een verdere verontreiniging van grondwater en oppervlaktewater met nitraat uit de landbouw te voorkomen. De Europese Commissie beoordeelt of een derogatieverzoek van een lidstaat geen afbreuk doet aan de doelen van de Nitraatrichtlijn en kan in dat kader voorwaarden stellen aan de derogatie.

32

Het lid van de BBB-fractie constateert dat binnen de verschillende lidstaten verschillende omstandigheden heersen op het gebied van klimaat en bodem. Is de minister het met dit lid eens dat één generieke norm in heel Europa vanuit landbouwkundig oogpunt vrijwel onverdedigbaar is? Zijn hier gesprekken over met de EC? Is de minister bereid om te pleiten voor gedifferentieerde bemestingsnormen in de EU, afgestemd op lokale omstandigheden?

Antwoord

Lidstaten hebben verschillende bemestingsnormen voor fosfaat en stikstof afhankelijk van onder andere grondsoort en gewas. Enkel voor stikstof uit dierlijke mest bevat de Nitraatrichtlijn een algemene gebruiksnorm (maximaal 170 kg nitraat uit dierlijke mest per ha). Een lidstaat kan een onderbouwd verzoek indienen bij de Europese Commissie om daarvan af te wijken (derogatieverzoek).

33

Het lid van de BBB-fractie vraagt of de minister bekend is met het praktijkonderzoek naar aanleiding van de literatuurstudie 'Nitrate leaching from liquid cattle manure

compared to synthetic fertilizer applied to grassland or silage maize in the Netherlands'? Uit het praktijkonderzoek blijkt dat uitspoeling van stikstof uit dierlijke mest (op uitspoelinggevoelige gronden) aanzienlijk lager is dan dat van kunstmest, zelfs bij een nog veel hogere stikstof uit dierlijke mest gift. Heeft de minister dit onderzoek bij de EC onder ogen gebracht? Zo ja, wat is de reactie? Zo nee, gaat de minister dit nog doen?

Antwoord

Het genoemde rapport betreft een literatuurstudie die voornamelijk ingaat op het verschil in werking tussen stikstofkunstmest (KAS) en runderdrijfmest. De studie geeft de seizoensverschillen in uitspoeling tussen stikstofkunstmest (KAS) en runderdrijfmest. Stikstofkunstmest wordt gebruikt tijdens het groeiseizoen zodat het meteen kan worden opgenomen. De studie geeft aan dat op dat moment, op korte termijn tijdens het groeiseizoen, kunstmest meer risico heeft om uit te spoelen dan runderdrijfmest. De reden hiervoor is dat runderdrijfmest organisch gebonden stikstof bevat dat pas later vrij kan komen en mogelijk uitspoelen na omzetting. Nog steeds kan de uitspoeling van runderdrijfmest verder in het seizoen optreden. De studie doet geen vergelijkende uitspraken over de algehele uitspoeling van kunstmest en runderdrijfmest. Dit onderzoek is niet aangeboden aan de Europese Commissie omdat het niet bijdraagt aan de onderbouwing van de derogatieaanvraag.

34

Is de minister het eens met het lid van de BBB-fractie dat verlies van derogatie kostprijsverhogend zou werken voor de bedrijven die gebruikmaken van derogatie en dit derhalve haaks staat op alle ambities met betrekking tot grondgebondenheid en andere opgaven?

Antwoord

Voor de gevolgen voor de mestmarkt van het verlies van derogatie verwijs ik het lid van de BBB-fractie naar mijn brief van 26 april jl. (Kamerstuk 33037, nr. 439).

35

Het verdienvermogen van de agrarische sector zou een speerpunt zijn van dit kabinet en het vorige, in de praktijk zien we regeling na regeling die dit verdienvermogen verder onderuit haalt, het GLB is ook slechts een herverdeling van

geld en een sigaar uit eigen doos. Wanneer kan de minister de eerder toegezegde impact-analyse overleggen aan de Tweede Kamer?

Antwoord

Op 15 oktober 2021 is uw Kamer een economische analyse toegestuurd ten aanzien van het ontwerp 7^e AP (Bijlage bij Kamerstuk 33037, nr. 404). Ik heb toegezegd uw Kamer in september te informeren over de invoering van grondgebondenheid en dan zal ik u eveneens informeren over de impactanalyse die ik uw Kamer daarover heb toegezegd. Ik ga bij dit antwoord ervan uit dat het lid van de BBB-fractie doelt op één van deze impactanalyses.