

Vergaderjaar 2021–2022

33 037

Mestbeleid

Nr. 439

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 april 2022

Deze brief stuur ik, mede namens de Minister voor Natuur en Stikstof, u naar aanleiding van de ingediende motie van het lid Van Campen van de VVD-fractie tijdens het Tweeminutendebat Landbouw- en Visserijraad van 19 april 2022 (Handelingen II 2021/22, nr. 74, tweeminutendebat Landbouw en Visserijraad 21 maart 2022) (Kamerstuk 21 501-32, nr. 1413). Hierbij ga ik eerst in op de consequenties van het verlies van derogatie. Daarnaast informeer ik u over het proces voor het verkrijgen van een nieuwe derogatie.

Consequenties verlies derogatie

Derogatie houdt in dat boeren onder voorwaarden meer stikstof uit dierlijke mest mogen gebruiken dan de norm van 170 kilogram per hectare die is vastgelegd in de Nitraatrichtlijn (onder andere Kamerstuk 33 037, nr. 369). Op grond van de derogatiebeschikking 2020–2021 mogen boeren op zand- en lössgronden in de provincies Overijssel, Gelderland, Utrecht, Noord-Brabant en Limburg 230 kilogram stikstof per hectare gebruiken en in de overige provincies 250 kilogram stikstof per hectare. Op het moment dat aan Nederland geen derogatie zal worden verleend, betekent dit dat Nederland op alle landbouwgronden zal terugvallen op de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen uit de Nitraatrichtlijn die is bepaald op 170 kilogram stikstof per hectare. De gebruiksnormen voor stikstof en fosfaat totaal (dierlijke mest en kunstmest) veranderen niet door het wegvallen van de derogatie.

Naar verwachting zal het wegvallen van de mogelijkheid tot derogatie grote gevolgen hebben voor de mestmarkt in Nederland. Momenteel nemen met name melkveehouders deel aan de derogatie. Zij zullen bij geen derogatie op bedrijfsniveau hun bemesting op een andere wijze moeten gaan invullen. De behoefte aan stikstof zal ingevuld worden met andersoortige meststoffen dan dierlijke mest. Binnen de huidige stikstofgebruiksnorm zal dit betekenen dat het gebruik van kunstmest in de

Nederlandse landbouw fors zal gaan toenemen. Aan de andere kant zullen deze melkveehouders op zoek gaan naar wegen om de mest die zij niet meer op het eigen bedrijf kunnen plaatsen, elders af te zetten. Zij zullen dan hun mest willen gaan afzetten in de akkerbouw, waar nu vooral mest uit de varkenshouderij wordt gebruikt. De nationale plaatsingsruimte voor stikstof uit dierlijke mest zal door het wegvallen van de derogatie afnemen. Hierdoor zal de druk op de mestmarkt gaan toenemen.

Voorzien wordt dat de afzet van mest buiten Nederland zal toenemen. Momenteel vindt al veel export plaats naar met name Duitsland, België en Frankrijk. Het is met name de vaste fractie van mest na mestscheiding die wordt geëxporteerd, dit is de fosfaatrijke fractie. Bij het wegvallen van de derogatie zal ook de stikstofrijke fractie buiten de Nederlandse landbouw afgezet moeten worden. Om de kostprijs voor dit transport in de hand te houden zal mestbewerking hiervoor noodzakelijk zijn. Ook zullen verwerkingsroutes als verbranding van mest, of biologische zuivering van mest, die de stikstof omzetten naar N₂-gas, belangrijker worden. Een andere route is het inzetten op hoogwaardige verwerking van dierlijke mest, tot kunstmestvervangers. De verwachting is dat, als de Europese Commissie (hierna: EC) voor deze mogelijkheid ruimte biedt, deze verwerking van mest zal gaan toenemen, waarbij de inschatting is dat er momenteel onvoldoende capaciteit in Nederland is om het overschot volledig te kunnen gaan verwerken.

Relevant is dat in de afgelopen periode regelingen zijn opengesteld waardoor de mestproductie in Nederland in de komende jaren zal afnemen. Op 1 april 2021 telde Nederland 4% minder varkens ten opzichte van het jaar ervoor. Dit is mede het gevolg van de Saneringsregeling varkenshouderij. De Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties zal in 2022 open worden gesteld en naar verwachting in 2023 tot effecten leiden. Op dit moment kan geen inschatting worden gegeven van de exacte omvang van de effecten van deze regeling op de mestmarkt. Ditzelfde geldt voor de regelingen die momenteel in provincies zijn opengesteld en die gericht zijn op de opkoop van veehouderijen. Op langere termijn zullen deze regelingen naar verwachting de productie van dierlijke mest beperken, waardoor de druk op de mestmarkt op landelijk niveau, wanneer de derogatie weg zou vallen, weer wat zal afnemen. Voor individuele veehouders zal op bedrijfsniveau de plaatsingsruimte echter hoe dan ook afnemen bij geen derogatie.

Naast de gevolgen op de mestmarkt heeft het ook gevolgen voor het milieu indien Nederland geen derogatie zou krijgen. Hierover heb ik uw Kamer eerder geïnformeerd. Op mijn verzoek heeft de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM) een advies gegeven over de milieueffecten van derogatie van de Nitraatrichtlijn (Kamerstuk 33 037, nr. 369). Uit dit advies blijkt dat derogatie, onder meer als gevolg van de voorwaarde ten aanzien van grasland, positief bijdraagt aan de waterkwaliteit, het klimaat en de agrobiodiversiteit. Derogatie kan als gevolg van de hogere toegestane dierlijke mestgift wel leiden tot een hogere ammoniakemissie. Indien de derogatie zou wegvallen, is de verwachting dat een deel van het grasland dat nu wordt aangehouden om aan de derogatievoorwaarden te voldoen, zal worden omgezet in bouwland. Dit zou een negatief effect hebben op de waterkwaliteit, klimaat en agrobiodiversiteit.

Concluderend zullen de mestverwerkingscapaciteit en exportmogelijkheden op korte termijn onvoldoende zijn om het gehele mestoverschot te kunnen plaatsen bij verlies van de derogatie. De druk op de mestmarkt zal zo fors toenemen dat de gevolgen daarvan zeer grote impact kunnen hebben op de gehele landbouw in Nederland. Tegelijkertijd zal de milieukwaliteit kunnen verslechteren, en door meer kunstmestgebruik,

meer gebruik van fossiele brandstoffen en een hogere CO₂-uitstoot het gevolg zijn.

Proces nieuwe derogatie

Ten aanzien van de weg naar een nieuwe derogatie voor Nederland, is het volgende te melden. U bent al eerder in Kamerbrieven en in debatten geïnformeerd dat het zonder meer verkrijgen van deze derogatie niet vanzelfsprekend is. Voor mij is sinds mijn aantreden begin dit jaar het derogatiedossier een prioriteit geweest en dat zal ook zo blijven.

Zoals eerder door mijn ambtsvoorganger is aangegeven (o.a. Kamerstuk 33 037, nrs. 368 en 369) volgt de EC zeer nauwgezet de milieutoestand in den brede en de waterkwaliteit in het bijzonder in Nederland, waarbij de EC nadrukkelijk de verslechtering van de waterkwaliteit in Nederland meeweegt. De EC kijkt hierbij ook naar de mogelijke oorzaken van de milieudruk.

Dit was het geval bij de derogatieverlening in 2018 en derogatieverlenging in 2020. In 2018 heeft dit er onder meer toe geleid dat derogatie is verleend voor twee in plaats van de gebruikelijke vier jaar en dat aanvullende voorwaarden zijn opgenomen met betrekking tot het vastleggen van de mestproductieplafonds in de Meststoffenwet, inclusief een handhavingssystematiek bij overschrijding van deze plafonds, en met betrekking tot het tegengaan van fraude met mest. Bij de verlenging van derogatie in 2020 heeft de EC aanvullende voorwaarden gesteld aan de uitstoot van ammoniak in verband met de stikstofproblematiek (Kamerstuk 33 037, nr. 369). Bij deze laatste voorwaarden is bijvoorbeeld een temperatuurbepaling vastgesteld voor de toepassing van de sleepvoetbemester op klei- en veengronden. Voor boeren maakt een dergelijke bepaling het lastig om de agrarische praktijk goed uit te kunnen blijven oefenen.

Uit de lopende gesprekken die op de diverse niveaus met EC zijn gevoerd over het 7^e actieprogramma Nitraatrichtlijn, het daarbij behorende addendum en de inhoud van een nieuwe derogatie, maak ik op dat de EC belang hecht aan diverse sturingsmogelijkheden om zeker te stellen dat de beoogde transitie in de Nederlandse landbouw wordt gerealiseerd. De EC geeft daarbij aan dat de ontwikkeling van de waterkwaliteit en ook de bredere milieusituatie niet in het voordeel van Nederland spreekt.

In mijn brief van 20 januari 2022 (Kamerstuk 33 037, nr. 434) heb ik toegelicht dat de EC ook kritisch naar andere lidstaten kijkt bij de implementatie van de Nitraatrichtlijn en Kaderrichtlijn Water als ook de verlening van derogatie. De EC heeft daarnaast recent in de conceptderogatiebeschikking aan Nederland¹ aanvullende bepalingen over monitoring van de waterkwaliteit opgenomen.

Uit de gesprekken die tot nu toe met DG Milieu zijn gevoerd, maak ik op dat de EC dergelijke bepalingen ook in de beschikking aan Nederland zou willen opnemen, naast andere aanvullende voorwaarden. Ik ben hier geen voorstander van, omdat dit onzekerheid met zich brengt over de omvang van de derogatie gedurende de looptijd van de beschikking, wat voor boeren juist een belangrijk gegeven is in hun bedrijfsbeslissingen en in de agrarische uitvoeringspraktijk. Daarbij komt dat we de afgelopen jaren hebben ervaren dat weersomstandigheden van grote invloed kunnen zijn op de ontwikkeling van de waterkwaliteit, wat buiten de invloedssfeer van de boer ligt.

¹ ec.europa.eu/transparency/comitology-register/screen/documents/080076/1/consult?lang=en

Verder sluit ik niet uit dat de EC de voorwaarden in de derogatiebeschikking nog verder zal willen aanscherpen t.o.v. de derogatiebeschikking van voorgaande jaren. Daarbij valt te denken aan de hoogte van mestproductieplafonds, wat directe impact kan hebben op de veehouderij in Nederland. Dit terwijl de kern van de gebiedsgerichte aanpak, zoals het kabinet die heeft ingezet, is dat op regionaal en lokaal niveau wordt bepaald hoe de doelen het beste gerealiseerd kunnen worden. Inmenging vanuit Brussel gedurende de looptijd van de beschikking staat daarmee op gespannen voet. Daarnaast heeft het Europees Parlement op 5 april 2022 een resolutie aangenomen over maatregelen tegen waterverontreiniging door nitraten, waarin is aangegeven dat er sinds de vaststelling van de Nitraatrichtlijn in 1991 slechts weinig vooruitgang is geboekt mede doordat lidstaten gebruikmaken van vrijstellingen.²

Mijn conclusie is dat we er rekening mee moeten houden dat voortzetting van de derogatie, zoals die voorgaande jaren aan Nederland was toegekend, steeds lastiger wordt. Ik besef heel goed dat het pijnlijk is voor de agrarische sector om ook hiermee geconfronteerd te worden, terwijl we in Nederland ook staan voor andere grote opgaven, met grote gevolgen voor de sector.

Bovenstaande context zorgt ervoor dat ik in de derogatieonderhandelingen een balans zoek tussen een inzet die haalbaar is in Brussel (en dus de waterkwaliteit verbetert), maar die ook (langjarig) duidelijkheid geeft voor de sector en recht doet aan de noodzakelijke transitie van de landbouw in het kader van de gebiedsgerichte aanpak. Daarnaast is het van groot belang om een besluit te krijgen dat aansluit bij de uitvoerbaarheid in agrarische bedrijfspraktijk. Daarbij weeg ik ook mee dat de voortdurende onzekerheid over het al dan niet verkrijgen van derogatie in afgelopen jaren steeds tot veel onrust en onduidelijkheid in de sector heeft geleid.

Gedurende het proces van onderhandelen zet ik in op drie kernwaarden:

- Gelet op de rechtszekerheid voor boeren is het mijn inzet om een derogatiebeschikking voor 4 jaar te verkrijgen.
- Door het inmiddels gevorderde stadium van het uitrijdseizoen, is mijn inzet op de omvang van de derogatie voor 2022 op hetzelfde niveau te houden als de afgelopen jaren.³
- Ten slotte streef ik naar een derogatie zonder directe interventies vanuit de EC in gebiedsgerichte aanpak gedurende de looptijd van de beschikking.

Ik zal in de onderhandelingen de optimale ruimte zoeken en zal hierin het noodzakelijke doen. Omdat ik de Nederlandse onderhandelingspositie niet wil schaden, vraag ik uw begrip voor het feit dat ik mijn concrete onderhandelingsinzet niet met uw Kamer deel.

Het overleg met DG Milieu loopt en wordt vervolgd. Dit is van belang om zo snel meer duidelijkheid te kunnen krijgen over de inhoud en voorwaarden van een derogatie door middel van een intentiebrief van de Europees Commissaris voor Milieu. Het tijdsplan wordt hierbij bepaald door het Nitraatcomité dat op 15 juni aanstaande is gepland en waarin Nederland de derde presentatie over het 7^e AP en daarbij behorende addendum in de besluitvormingsprocedure naar derogatieverlening wil

² www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0110_NL.html

³ 230 kilogram N per hectare voor landbouwgrond op zand- en lössgrond in Overijssel, Gelderland, Utrecht, Noord-Brabant of Limburg; 250 kilogram N per hectare voor landbouwgrond in de rest van Nederland.

geven. Ruim daarvóór moeten de contouren van het onderhandelingsresultaat gereed zijn, om tijdig enige vorm van zekerheid te kunnen bieden aan de agrarische sector in Nederland.

Kunstmestvervanging door hoogwaardige producten uit dierlijke mest

In de afgelopen jaren heeft Nederland zich ingezet voor het mogelijk maken van vervanging van kunstmest door hoogwaardige producten uit dierlijke mest binnen de Nitraatrichtlijn. Door een beter gebruik van lokaal beschikbare grondstoffen kan de input van fossiele kunstmest worden beperkt, kunnen emissies afnemen en kunnen de gerecyclede producten verwaard worden. De belangrijkste uitdaging is om gerecyclede nutriënten op een zodanig kwaliteitsniveau te verkrijgen, dat verliezen in het milieu naar zowel water, bodem als lucht tot een minimum worden beperkt. Het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek van de EC heeft in de periode 2018–2020 een studie laten uitvoeren naar teruggewonnen stikstof uit dierlijke mest. De betrokken stikstofproducten worden RENURE genoemd, van REcovered Nitrogen from manURE (teruggewonnen stikstof uit mest). Deze studie is in september 2020 afgerond⁴. Hierin worden criteria voorgesteld voor een veilig gebruik van gerecyclede producten uit dierlijke mest boven de in de Nitraatrichtlijn vastgestelde drempel, op een vergelijkbare wijze als voor een niet-organische meststoffen. Als gevolg van de situatie in Oekraïne is de noodzaak om minder afhankelijk van kunstmest te worden verder toegenomen. Zoals ik uw Kamer eerder heb laten weten, heb ik hiertoe in de Landbouw- en Visserijraad van 21 maart 2022 de EC verzocht met een oplossing te komen. Diverse Europese lidstaten ondersteunden dit verzoek.

Tegelijkertijd met de inzet voor de derogatie voor graasdiermest zet ik in op het verkrijgen van de mogelijkheid van kunstmestvervanging door hoogwaardige producten uit dierlijke mest. Hiermee wordt de afhankelijkheid van kunstmest verminderd, wat bijdraagt aan het realiseren van de klimaatdoelen, én ontstaat een nieuw perspectief voor boeren om dierlijke mest te kunnen hergebruiken, mits uiteraard aan de kwaliteitseisen wordt voldaan. Voor wat betreft de inhoud van deze eisen is mijn inzet om aan te sluiten bij de uitkomsten van het hierboven genoemde onderzoek van het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek van de EC. Hiervoor stel ik een termijn voor van tenminste 8 jaar, omdat bedrijven omvangrijke investeringen dienen te doen die pas over langere tijd terugverdiend kunnen worden.

Doelbereik Kaderrichtlijn Water

In het Tweeminutendebat Landbouw- en Visserij Raad van 19 april 2022 heeft het lid Bromet (GroenLinks) gevraagd naar de informatie die de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) recent aan uw Kamer heeft gestuurd over het tijdig halen van de doelen van de Kaderrichtlijn Water en hoe zich dit verhoudt tot het 7^e AP en het addendum op het 7^e AP.

De Minister van IenW heeft op 19 april 2022 vragen van de leden Minhas en Van Campen beantwoord over het bericht «Schoon water is in Nederland nog ver weg».⁵ In deze beantwoording is herhaald wat in het addendum is opgenomen, namelijk dat als onderdeel van het transitiefonds voor de KRW specifiek wordt ingezet op grootschalig herstel van

⁴ JRC, 2020. D.Huygens et al. JRC Publications Repository – Technical proposals for the safe use of processed manure above the threshold established for Nitrate Vulnerable Zones by the Nitrates Directive (91/676/EEC) (Europa.eu)

⁵ Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 2471

beekdalen op zandgronden. Op basis van een analyse (bijlage bij Kamerstuk 35 334, nr. 170) is ingeschat dat hiermee op termijn de uitspoeling op de zandgronden voor stikstof met 40–70% afneemt en voor fosfor met 20–30%. Daarnaast zal de waterkwaliteit profiteren van andere maatregelen die tot doel hebben de sector te extensiveren met het oog op vermindering van de stikstofdepositie op natuurgebieden. Dit is onderdeel van het totale pakket van het 7e Actieprogramma Nitraatrichtlijn, zoals recent aan Uw Kamer is gemeld (Kamerstuk 33 037, nr. 437), en draagt ook bij aan de doelen van de Nitraatrichtlijn. Over de gecombineerde aanpak van natuur, water en klimaat in het landelijk gebied is uw Kamer 1 april jl. geïnformeerd (Kamerstuk 35 334, nr. 265). De definitieve Stroomgebiedbeheerplannen 2022–2027 (bijlage bij Kamerstuk 35 325, nr. 5) bevatten de maatregelen om de waterkwaliteit verder te verbeteren. Daarbij dienen de aanvullende 4 maatregelen, zoals hierboven genoemd, nog meer in detail te worden uitgewerkt. Het is een stevige uitdaging om al deze maatregelen tijdig uit te voeren. Hoewel naar verwachting de waterkwaliteit in 2027 niet voor iedere parameter op orde zal zijn, biedt de KRW-uitzonderingsmogelijkheden. De maatregelen hebben tijd nodig om hun effect te bereiken. In verband met deze zogenoemde na-ijleffecten kan worden gemotiveerd dat de doelen later worden behaald, mits de daarvoor benodigde maatregelen tijdig genomen zijn. Met het 7^e AP en het addendum voorzie ik in het tijdig nemen van deze benodigde maatregelen voor zover het de landbouw betreft.

Ik ben me er zeer van bewust dat het proces rondom het verkrijgen van een nieuwe derogatie veel onzekerheden met zich meebrengt voor boeren. Zoals ik in deze brief heb aangegeven, vind ik het ook van groot belang dat de sector duidelijkheid heeft voor de komende jaren. Ik blijf mij inzetten voor een voor de landbouwpraktijk uitvoerbaar voorstel wat ook voldoende borging geeft voor een verbetering van de waterkwaliteit.

Ik zal uw Kamer informeren over de uitkomst van de gesprekken met de Europese Commissie.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
H. Staghouwer