

Vergaderjaar 2022–2023

33 037

Mestbeleid

Nr. 480

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 september 2022

Op 5 september jl. is uw Kamer per brief geïnformeerd over de hoofdlijnen van de derogatiebeschikking voor de periode 2022–2025 (Kamerstuk 33 037, nr. 450). In die brief is onder meer weergegeven dat de mestplaatingsruimte voor derogatiebedrijven in 2022 gelijk is aan eerdere jaren, wat het afbouwpad van de derogatie voor de jaren 2023 tot en met 2025 inhoudt, is aangegeven dat het kabinet een transitietegemoetkomingsregeling uitwerkt en dat er een aantal aanvullende voorwaarden zal zijn opgenomen in de derogatiebeschikking (Kamerstuk 33 037, nr. 450). Op 15 september heb ik uw Kamer geïnformeerd over de uitslag van de stemming in het Nitraatcomité (Kamerstuk 33 037, nr. 453).

De conceptderogatiebeschikking is onbedoeld voortijdig door de Europese Commissie (EC) online geplaatst bij het verslag van het Nitraatcomité.¹ Omdat de informatie uit de conceptbeschikking daarmee openbaar is geworden, informeer ik uw Kamer over de gehele inhoud van de conceptbeschikking. Bijgaand stuur ik uw Kamer een Nederlandse vertaling van de conceptbeschikking die ik vandaag van de EC heb ontvangen. De verwachting is dat deze beschikking vrijdag definitief zal worden vastgesteld en daarna beschikbaar zal zijn.

Zoals in bovengenoemde brief van 5 september jl. aangegeven zal een deel van de aanvullende voorwaarden, meer dan in eerdere beschikkingen, gelden voor de Nederlandse landbouw als geheel en daarmee ook van invloed zijn op bedrijven die niet deelnemen aan de derogatie. Ik besef dat deze beschikking daarom niet alleen ingrijpend zal zijn voor de derogatiebedrijven, maar ook voor een breder deel van de agrarische sector. Deze boodschap is des te ingrijpender nu zij met hun bedrijven aan de vooravond staan van een ingrijpende, noodzakelijke verduurzamings transitie op het gebied van onder meer stikstof, klimaat bodem en water.

¹ <https://ec.europa.eu/transparency/comitology-register/screen/documents/083978/1/consult?lang=en>.

Ik realiseer me dat een aantal zaken uit de derogatiebeschikking voor extra onzekerheid zorgen voor boerengezinnen en begrijp de emoties die dit met zich brengt. Ik hecht er daarom er grote waarde aan dat we, met inbreng van de sector, deze zaken de komende periode zorgvuldig uitwerken en in kaart brengen, zodat agrarisch ondernemers helderheid krijgen voor welke keuzes zij staan in het kader van de bredere landbouwtransitie.

Met de EC zijn tijdens de onderhandelingen intense gesprekken gevoerd over de waterkwaliteit in Nederland. Aanvullende maatregelen ten aanzien van de waterkwaliteit zijn nodig om te voldoen aan de doelen van de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn water. De beschikking, inclusief de aanvullende voorwaarden, vormt een weerspiegeling van deze gesprekken. Ook andere lidstaten waar de doelen onder druk staan, zijn geconfronteerd met aanvullende maatregelen in het kader van de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn water, zowel in het kader van derogatiebeschikkingen als in lidstaten die geen derogatiebeschikking hebben. Met deze beschikking is er voor de komende vier jaren, ondanks het afbouwpad, voor ca. 16.500 bedrijven de mogelijkheid meer mest te plaatsen dan indien er geen derogatiebeschikking zou zijn. Daarmee wordt tevens een bijdrage geleverd aan het behoud van het areaal grasland in Nederland vanwege de verplichting voor derogatiebedrijven om 80% grasland te hebben.

In deze brief licht ik de aanvullende voorwaarden die zijn opgenomen in de conceptderogatiebeschikking toe.

Geen derogatieverlening in specifieke gebieden (artikel 4, lid 3 en 4)

Vanaf 2023 is het niet meer mogelijk een derogatievergunning aan te vragen voor percelen gelegen in grondwaterbeschermingsgebieden en in Natura 2000-gebieden. Vanaf 2024 zal dit ook gaan gelden voor bedrijven in een zone rondom Natura 2000-gebieden. De aanwijzing van deze zones dient nog te worden vastgesteld, dit wordt ook meegenomen in de uitwerking van de gebiedsgerichte aanpak in het NPLG. In de transitietegemoetkomingsregeling die het kabinet in de brief van 5 september jl. heeft aangekondigd, zal rekening worden gehouden met het snellere verlies aan mestplaatsingsruimte voor deze derogatiebedrijven.

Sinds 2017 is in grondwaterbeschermingsgebieden met bestuursovereenkomsten vrijwillig gewerkt om het doel voor nitraat in grondwater te bereiken (Kamerstuk 33 037, nrs. 250 en 431). Een evaluatie heeft laten zien dat dit niet voldoende is geweest om in alle 34 gebieden tijdig tot doelbereik te komen. Daarom zal voor grondwaterbeschermingsgebieden, waarbij het doel niet is bereikt, per 1 januari 2024 tevens een pakket van verplichtende maatregelen moeten gaan gelden. Ik zal de nadere uitwerking hiervan in samenhang met de gebiedsgerichte aanpak laten plaatsvinden.

Aanwijzing verontreinigde gebieden (artikel 4, lid 1 en lid 5, onderdeel d)

In de derogatiebeschikking is opgenomen dat Nederland door nutriënten verontreinigde gebieden moet aanwijzen. Vanaf inwerkingtreding van de beschikking worden de huidige «230-gebieden» (ofwel de zuidelijke en centrale zandgronden en lössbodems) beschouwd als door nutriënten verontreinigde gebieden. Dit heeft voor 2022 nog geen aanvullende consequenties voor de bedrijven in deze gebieden.

Vanaf 1 januari 2023 zullen ook de stroomgebieden van regionale waterlichamen, die in de nationale analyse van de waterkwaliteit (2020)

door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) zijn aangemerkt als gebieden die slecht, ontoereikend of matig scoren voor nutriënten, worden aangemerkt als verontreinigde gebieden. Deze gebieden dienen nog vastgesteld te worden, dit zal zo snel als mogelijk gebeuren zodat hier vóór 1 januari 2023 duidelijkheid over is.

Per 1 januari 2024 dient een definitieve aanwijzing van de verontreinigde gebieden plaats te vinden. Deze gebieden omvatten ten minste de in 2023 aangewezen gebieden, alsmede elk ander extra gebied waar de bijdrage van de landbouw aan de nutriëntenverontreiniging meer dan 19% van de totale nutriëntenbelasting bedraagt. Daarmee is 2023 een overgangsjaar totdat de nieuwe definitieve aanwijzing per 1 januari 2024 zal gelden.

In deze door nutriënten verontreinigde gebieden zal de laagste derogatienorm gelden. Wat de beschikking voorschrijft over door nutriënten verontreinigde gebieden betreft een nieuwe bepaling, die ik zorgvuldig zal uitwerken, omdat de gevolgen voor individuele bedrijven groot kunnen zijn. Ik zal de Tweede Kamer informeren over de wijze waarop ik hieraan uitvoering zal geven. Als eerste stap zal ik de Commissie Deskundigen Meststoffenwet verzoeken een advies uit te brengen om als basis te dienen voor de aanwijzing van de nutriënten verontreinigde gebieden. Hierbij zal ik de CDM vragen een brede commissie instellen waarin diverse relevante kennisinstellingen zijn vertegenwoordigd. De sector zal gevraagd worden een zienswijze op het advies te geven.

Voor de door nutriënten verontreinigde gebieden is in de beschikking een bepaling opgenomen dat de hoogte van de gebruiksnormen, voor zowel derogatiebedrijven als niet derogatiebedrijven, gradueel verlaagd dienen te worden zodat deze in 2025 generiek met 20% verlaagd zijn in deze aangewezen door nutriënten verontreinigde gebieden. Ook deze voorwaarde zal ik de komende tijd verder uitwerken.

Mestproductieplafonds (artikel 4, lid 2)

Sinds 2006 is de mestproductie door de veehouderij in Nederland gemaximeerd op 172,9 miljoen kilogram fosfaat en 504,4 miljoen kg stikstof. Deze plafonds komen overeen met de productiecijfers over het jaar 2002. Deze productieplafonds zijn vastgelegd in de Meststoffenwet. In de beschikking is een actualisering van deze nationale mestproductieplafonds voor stikstof en fosfaat opgenomen naar de waarden van 2020. Dit betekent een bijstelling van de nu geldende productieplafonds naar 150,7 miljoen kg fosfaat en 489,4 miljoen kg stikstof. Dit is een verlaging van de plafonds in de wet (de daadwerkelijke productie was in 2021 148 miljoen kg fosfaat en 471 miljoen kg stikstof en daarmee ruim onder de plafonds). Er vindt vervolgens een graduele reductie van de geproduceerde mest plaats waarbij in 2025 minder dan 440 miljoen kg stikstof en 135 miljoen kg fosfaat geproduceerd wordt. De plafonds in de Meststoffenwet zullen hierop worden aangepast, in lijn met het addendum bij het 7^e AP.

Bufferstroken (artikel 4, lid 5, onderdeel c)

In het 7^e AP is een maatregel opgenomen om bufferstroken² te verbreden, waarbij gekeken zou worden naar waar een bredere zone effectief en relevant is. Het uitgangspunt van de EC is om langs alle wateren in Europa bufferstroken van minimaal 3 meter breed te hanteren. Daarom zijn bredere bufferstroken opgenomen in de beschikking die ook voor de hele Nederlandse landbouwsector gaan gelden.

² In het Activiteitenbesluit Milieubeheer teeltvrije zones genoemd.

Ik vind het belangrijk dat dezelfde breedte van toepassing is voor de verschillende beleidsterreinen voor mest, gewasbescherming en GLB, zodat de teeltvrije zones in de praktijk beter uitvoerbaar zijn voor boer en overheid. Op nadrukkelijk verzoek van Nederland heb ik gebruik kunnen maken van de uitzondering die voortkomt uit het GLB voor waterrijke gebieden, die in Nederland veel voorkomen. Hierdoor zal in waterrijke gebieden langs smalle percelen een smallere breedte gaan gelden, zoals hieronder omschreven.

Langs alle wateren zal in beginsel een bufferstrook van 3 meter gelden, met een terugvaloptie naar 1 meter als de bufferstrook meer dan 4% van het areaal van een perceel beslaat. Ook hierbij geldt een verdere terugvaloptie naar 0,5 meter als ook de 1 meter zone meer areaal beslaat dan 4% van het perceel. Langs droge sloten zal een bufferstrook van 1 meter moeten worden toegepast.

Bij waterlichamen die voor de Kaderrichtlijn Water zijn aangewezen zal een bufferstrook van 5 meter gaan gelden. Indien in dit geval de oppervlakte van de bufferstrook meer dan 4% van het areaal van een perceel beslaat, zal de mogelijkheid bestaan om terug te vallen naar een smallere bufferstrook van 3 meter. Daarnaast is er een verdere terugvaloptie naar 1 meter, als de 3 meter zone alsnog meer areaal beslaat dan 4% van het perceel en de sloot niet breder is dan 10 meter.

Voor ecologisch kwetsbare waterlopen gelden deze terugvalopties niet. Hierbij zijn ten alle tijden bufferstroken van 5 meter aan de orde. Deze ecologisch kwetsbare waterlopen zijn aangewezen in bijlage I van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet. Op enkele plaatsen zijn deze waterlopen niet meer actueel. Uiteraard zal in dat geval geen bufferstrook hoeven te worden aangehouden.

Daarnaast geldt dat de huidige verplichte breedte van bufferstroken voor bepaalde specifieke teelten (zoals beschreven in het Activiteitenbesluit milieubeheer) de minimumbreedte blijft.

Ik ben mij ervan bewust dat ondernemers mogelijk al gewassen ingezaaid hebben in de zone die nu ook bufferstrook zal worden. Ik zal in de uitwerking bezien op welke wijze hier rekening mee gehouden kan worden.

Voorwaarden specifiek voor derogatiebedrijven (artikelen 7 en 8)

De voorwaarden specifiek voor bedrijven die deelnamen aan derogatie zijn vrijwel hetzelfde als de voorwaarden die op basis van de vorige beschikking golden. Dit betekent onder andere dat tenminste 80% van het areaal van derogatiebedrijven uit grasland bestaat, dat een landbouwer geen fosfaat uit kunstmest mag gebruiken, en dat een landbouwer een bemestingsplan moet opstellen en bijhouden. Nieuw is dat de verplichting tot het telen van een stikstofbehoefstig gewas na het scheuren van grasland op alle grondsoorten gaat gelden. Daarnaast gaat voor derogatiebedrijven op klei- en veengrond in nutriënten verontreinigde gebieden enkele voorwaarden gelden die op zand- en lössgrond al golden. Dit betreft de teelt van gras of bodembedekkers na mais en de restricties voor het vernietigen van graszode.

Overig (artikelen 4, lid 5 en 6)

Ten aanzien van de handhaving zal de uitvoering van de versterkte handhavingsstrategie mest worden vervolgd. De Peel, de Gelderse Vallei en Twente zijn eerder aangewezen als risicogebieden. De strategie dient te

worden uitgebreid met regio's waarvoor de risicobeoordeling laat zien dat er sprake is van een hoog risico op bewuste niet-naleving. Onderdeel van de VHS is het realtime verantwoorden van dierlijke mest (rVDM), waarop in de afgelopen jaren reeds een grote inspanning is gedaan. In de beschikking is opgenomen dat deze realtime verantwoording op 1 januari 2023 in zal gaan. Dit is in lijn met de planning die eerder aan de Tweede Kamer is gemeld (Kamerstuk 33 037, nrs. 435 en 445).

Voor zowel derogatie- als niet derogatiebedrijven zal gelden dat zij jaarlijks voorafgaand aan het groeiseizoen een bemestingsplan moeten opstellen. Per 2024 dient een elektronisch bemestingsregister in werking te zijn waarin de toepassing van meststoffen en productie van mest is opgenomen. Alle bedrijven dienen per 2025 gebruik te maken van dit systeem.

Tot slot

Ik ben me er zeer van bewust dat de derogatiebeschikking grote impact zal hebben in de agrarische sector en voor individuele bedrijven. Zoals aangegeven in de brief van 5 september jl. zal het kabinet de derogatiedeelnemers met behulp van een tijdelijke transitietegemoetkoming ondersteunen zodat deze bedrijven, met behoud van grasland, de transitie van het landelijk gebied kunnen starten en ook door kunnen maken. In deze tegemoetkomingsregeling zal rekening worden gehouden met de mate van afbouw van de derogatie en de daarmee gemoeide extra kosten die bedrijven door een snellere afbouw van derogatie ten gevolge van de aanvullende voorwaarden moeten maken voor mestafvoer.

Ik zal de voorwaarden de komende tijd zoveel als mogelijk uitwerken met de sector, om te zorgen dat deze uitwerking zo doelmatig mogelijk plaatsvindt. 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 derogatiebeschikking en de wijze waarop ondernemers gebruik kunnen maken van de derogatie in 2022 en de komende jaren. Ondernemers met vragen over deze beschikking kunnen ook terecht bij RVO via het telefoonnummer 088-042 42 42.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit a.i.,
C.J. Schouten