

Vergaderjaar 2022–2023

33 037

Mestbeleid

Nr. 479

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 oktober 2022

Hierbij zend ik u een reactie op de Commissiebrief van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (28 september 2022) waarin gevraagd wordt om een impactanalyse te sturen waarin is toegelicht welke effecten de derogatiebeschikking onder de Nitraatrichtlijn heeft op de betrokken sectoren en uiteen te zetten welke acties op welke momenten het kabinet heeft uitgevoerd om de derogatie te behouden. Daarnaast informeer ik u met deze brief dat de Europese Commissie de definitieve derogatiebeschikking op vrijdag 30 september jl. heeft vastgesteld. Deze heb ik u bijgevoegd.

Impactanalyse

Ten aanzien van een impactanalyse waarin is toegelicht welke effecten de derogatiebeschikking heeft op de verschillende betrokken sectoren is dit inzicht op dit moment slechts in beperkte mate te bieden. De door nutriënten verontreinigde gebieden, welke overeenkomstig de beschikking voor 2023 en met ingang van 2024 dienen te worden aangewezen, moeten immers nog worden vastgesteld. De omvang van deze gebieden is van invloed op de snelheid waarmee de hoogte van de derogatie wordt afgebouwd, en op het areaal van Nederland dat te maken zal krijgen met de door de derogatiebeschikking voorgeschreven verlaging van de algemene bemesting (zowel chemisch als organisch) met 20% vanaf 2025. Daarnaast dient de precieze uitwerking van de bufferstroken nog plaats te vinden. Daarom is onderstaande analyse beperkt tot enkele algemene constatering en inschattingen, in lijn met de brief van mijn voorganger van 26 april jl. (Kamerstuk 33 037, nr. 439), waarin de effecten van een plots verval van derogatie zijn beschreven.

Naar verwachting zal het afbouwen 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. Dit effect zal enigszins gedempt worden door de 20% afname in totale bemesting die vanaf 2025 gerealiseerd moet zijn in door nutriënten verontreinigde gebieden, welke tevens tot gevolg zal hebben dat de opbrengst en mogelijk ook de kwaliteit van gewassen zal teruglopen. Hierdoor zullen ook akkerbouwers mogelijk negatieve financiële consequenties ervaren door deze derogatie. Dit effect zal sterk afhankelijk zijn van het gebied. De impact hiervan is op deze korte termijn niet goed en volledig in te schatten, ook omdat een deel van de voorwaarden uit de derogatiebeschikking nog nader uitgewerkt moet worden. Naar verwachting is dit effect het sterkst in het zuidelijk zand- en lössgebied, omdat hier in 2015 reeds een korting van 20% op de stikstofgebruiksnorm voor uitspoelingsgevoelige gewassen heeft plaatsgevonden. Daarbij komt ook nog dat de bredere bufferstroken niet bemest zullen mogen worden.

Melkveehouders zullen op zoek gaan naar wegen om de dierlijke 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. Mogelijk zal hierdoor de mest uit de varkenshouderij weggeconcentreerd worden op de mestmarkt, waardoor de kosten voor varkenshouders zullen stijgen. 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. Dit kan mogelijk ook voor pluimveehouders enige nadelige financiële consequenties hebben.

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.

Daar tegenover staat dat de mestproductieplafonds in 2025 met 10% verlaagd zullen worden ten opzichte van 2020. Een lagere productie, wat tevens een verwacht effect is van het NPLG de komende tijd, zal de druk op de mestmarkt verminderen. Relevant daarbij is ook dat in de afgelopen periode regelingen zijn opgesteld waardoor de mestproductie in Nederland is afgenomen, en ook 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 opgesteld 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 die in 2021 een derogatievergunning hadden, zal op bedrijfsniveau de plaatsingsruimte echter hoe dan ook afnemen gedurende de nieuwe derogatie en daarna bij geen derogatie.

De effecten op de mestmarkt zullen geleidelijk merkbaar zijn, omdat de conceptbeschikking voorziet in een stapsgewijze, jaarlijkse afbouw van de omvang van de extra plaatsingsruimte.

Naast de gevolgen op de mestmarkt heeft het afbouwen van de derogatie, in combinatie met de aanvullende voorwaarden, ook gevolgen voor het milieu. 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. Wanneer de derogatie wegvalt, 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. Dit is één van de redenen voor het kabinet om de derogatiedeelnemers met een transitietegemoetkomingsregeling te stimuleren de komende jaren een derogatievergunning te blijven aanvragen, omdat hiervoor de verplichting geldt dat van het beschikbare areaal van deze bedrijven 80% grasland is.

Aan de andere kant zal de 20% verminderde bemesting vanaf 2025 in door nutriënten verontreinigde gebieden hoogstwaarschijnlijk ook leiden tot een verbetering van de waterkwaliteit. Ook de bredere bufferstroken zullen leiden tot een verbetering van vooral de oppervlaktewaterkwaliteit. Tevens komt het kabinet met de transitietegemoetkomingsregeling voor derogatiebedrijven, waardoor de afname in graslandareaal gedempt zal worden en zal ook op andere manieren gezocht worden naar maatregelen om behoud van grasland te borgen ten behoeve van de waterkwaliteit.

Concluderend zullen de mestverwerkingscapaciteit en exportmogelijkheden bij geen derogatie onvoldoende zijn om het gehele mestoverschot te kunnen plaatsen bij verlies van de derogatie. De druk op de mestmarkt zal toenemen en de gevolgen daarvan kunnen grote impact 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.

Acties kabinet

Ten aanzien van de tijdlijn van acties van het kabinet refereer ik de Tweede Kamer naar antwoord 61 van de set feitelijke vragen (Kamerstuk 33 037, nr. 454) in aanloop naar het Commissiedebat Mestbeleid van 13 september jl., waarin ik het volgende heb beschreven:

De gesprekken over verlening van de derogatie kunnen niet los worden gezien van de gesprekken met de Europese Commissie over de totstandkoming van het 7e actieprogramma Nitraatrichtlijn (hierna: 7e AP) en het addendum daarop. Dit is gelegen in het feit dat een actieprogramma ten grondslag ligt aan verlening van derogatie. In onderstaande tijdlijn zijn de belangrijkste overleggen en contactmomenten van de Minister van LNV en het Ministerie van LNV met de diensten van de Europese Commissie (hierna: EC) over de besluitvormingsprocedure naar derogatie weergegeven. Bij deze gesprekken is in bijna alle gevallen de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de EU (PV-EU) aanwezig geweest evenals een ambtelijke vertegenwoordiging van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Gedurende deze periode is er ook op verschillende momenten en bij/en marge van verschillende bijeenkomsten

contact geweest tussen het kabinet en de Europees Commissaris voor Milieu en de voorzitter van de Europese Commissie. Hierbij dient te worden opgemerkt dat dit geen uitputtende lijst is. Uw kamer en de sector zijn op gezette tijden geïnformeerd over de stand van zaken ten aanzien van derogatie.

Eerste helft 2021

Begin 2021 heeft een ambtelijk overleg plaatsgevonden tussen de EC en LNV over het traject van het 7e AP en het traject naar derogatieverlening. Als gevolg van het controversieel verklaard zijn van het mestbeleid door de Kamer in de eerste helft van 2021 als gevolg van het demissionaire kabinet, was het niet mogelijk in de eerste helft van 2021 inhoudelijke gesprekken te voeren met de EC over de inhoud van het 7e AP.

In mei 2021 is overleg geweest van de Europees Commissaris voor Milieu met de Minister van LNV over de stand van zaken met betrekking tot het 7e AP in verband met de politieke context in Nederland. In juni 2021 is hierover hoogambtelijk contact geweest tussen de EC en LNV.

In de zomer van 2021 zijn ambtelijke contacten tussen de EC en LNV geweest over agendering van Nederland in het Nitraatcomité van september 2021 ten behoeve van het geven van de eerste presentatie in het kader van de besluitvormingsprocedure naar derogatieverlening. Op 15 september 2021 heeft Nederland in dit verband de 1e presentatie in het Nitraatcomité gegeven.

Tweede helft 2021

Medio september 2021 heeft ambtelijk overleg tussen de EC en LNV plaatsgevonden over de inhoud van het ontwerp 7e AP. Eind september 2021 heeft de EC gereageerd op het ontwerp 7e AP. In november 2021 hebben diverse ambtelijke contacten plaatsgevonden tussen de EC en LNV. In november 2021 heeft hoogambtelijk overleg plaatsgevonden tussen de EC en LNV over agendering van Nederland in het Nitraatcomité van 15 december 2021 ten behoeve van het geven van de tweede presentatie in het kader van de besluitvormingsprocedure naar derogatieverlening.

In november 2021 is overleg geweest van de Europees Commissaris voor Milieu met de Minister van LNV over agendering van Nederland in het Nitraatcomité van december 2021. In december 2021 is overleg geweest van Europees Commissaris voor Milieu met de Minister van LNV over agendering van Nederland in het Nitraatcomité van 15 december 2021. Nederland heeft in het Nitraatcomité van 15 december 2021 niet de 2e presentatie in het Nitraatcomité kunnen geven in het kader van de besluitvormingsprocedure naar derogatieverlening (Kamerstuk 33 037, nr. 433). In deze periode is er ambtelijk contact geweest van de PV-EU met de kabinetten van de Voorzitter van de Europese Commissie, de vicevoorzitter van de Europese Commissie en de Europees Commissaris voor Milieu.

1e kwartaal 2022

In januari 2022 is overleg geweest van de Europees Commissaris voor Milieu met de Minister van LNV over de inhoud van het coalitieakkoord (bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) in relatie tot het 7e AP en de mogelijkheid tot het geven van de 2e presentatie in het Nitraatcomité, zodat derogatie in zicht bleef. In de tweede helft van januari 2022 is hoogambtelijk contact geweest tussen LNV en de EC. In februari heeft

ambtelijk overleg plaatsgevonden tussen LNV en de EC over de inhoud van het coalitieakkoord en het addendum op het 7e AP. In februari 2022 hebben ambtelijk contacten tussen de EC en LNV plaatsgevonden over de inhoud van het addendum op het 7e AP. Eind februari 2022 is overleg geweest tussen de Europees Commissaris voor Milieu en de Minister van LNV over agendering van Nederland in het Nitraatcomité van 17 maart 2022. Nederland heeft in het Nitraatcomité van 17 maart 2022 de 2e presentatie in het Nitraatcomité gegeven in het kader van de besluitvormingsprocedure voor derogatieverlening. In maart 2022 is ambtelijk overleg geweest tussen LNV en de EC over de inhoud en voorwaarden van een derogatie.

April – 9 september 2022

In de periode april 2022 tot en met juni 2022 hebben ambtelijke overleggen en ambtelijke contacten plaatsgevonden tussen de EC en LNV over de inhoud en voorwaarden van een derogatie. Op 15 juni 2022 heeft Nederland in het Nitraatcomité de 3e presentatie in het Nitraatcomité gegeven in het kader van de besluitvormingsprocedure naar derogatieverlening.

In juli 2022 zijn hoogambtelijke en ambtelijke overleggen en contacten geweest tussen de EC en LNV over de inhoud en voorwaarden van een derogatie. In juli 2022 heeft overleg plaatsgevonden met de vicevoorzitter van de Europees Commissie en de Minister van LNV, en tussen de Europees Commissaris voor Milieu en de Minister van LNV. In deze periode zijn er ook contacten van de Minister-President geweest met de voorzitter van de Europese Commissie.

In augustus en september 2022 hebben ambtelijke contacten plaatsgevonden tussen de EC en LNV. Op 15 september 2022 heeft het Nitraatcomité gestemd over de conceptderogatiebeschikking. Op 5 september 2022 (Kamerstuk 33 037, nr. 450) heeft de Minister van LNV de hoofdlijnen van de conceptderogatiebeschikking met het parlement gedeeld. Op woensdag 28 september jl. heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd over de precieze inhoud van de conceptbeschikking, omdat deze abusievelijk door de EC openbaar was gemaakt

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
P. Adema