

Vergaderjaar 2022–2023

33 037

Mestbeleid

Nr. 484

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 januari 2023

Eerder heb ik uw Kamer geïnformeerd over de derogatiebeschikking van de Nitraatrichtlijn en de implementatie van de maatregelen uit het 7^e actieprogramma Nitraatrichtlijn (7^e AP) en het addendum hierop. Meest recentelijk heb ik u geïnformeerd in mijn brief van 2 december 2022 (Kamerstuk 33 037, nr. 481). Hierin heb ik de verdere wijze en het tijdspad van implementatie van de aan de orde zijnde voorwaarden van de beschikking aangegeven. Uitgangspunt was een zoveel mogelijk geharmoniseerde implementatie van regelgeving rondom mest, het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en het gewasbeschermingsbeleid. Daarbij hielden we rekening met de doorlooptijden van invoering van regelgeving en, conform de motie van het lid Grinwis c.s. (Kamerstuk 33 037, nr. 473), met de agrarische bedrijfspraktijk. Zoals ik ook heb aangegeven in antwoord op vragen van het lid Tjeerd De Groot in een Tweeminutendebat op 20 december 2022 (Handelingen II 2022/23, nr. 37, Tweeminutendebat Landbouw- en Visserijraad van 18 juli 2022), zijn er door de Europese Commissie naar aanleiding van deze brief van 2 december 2022 zorgen geuit. Deze zorgen heeft de Commissie aan mij kenbaar gemaakt, zowel op ambtelijk niveau als door Eurocommissaris Sinkevičius.

Naar aanleiding van die zorgen en de gesprekken daarover met de Europese Commissie, zie ik geen andere optie dan terug te komen op het tijdspad van eerder aangekondigde voornemens. Dan heb ik het over het inzaaien van vanggewassen en de invoering van de bufferstroken waarop niet bemest mag worden. Ik vind het vervelend u en vooral de agrarische ondernemers te moeten melden dat we, in tegenstelling tot mijn eerdere brief van 2 december 2022, al eerder in 2023 aan deze voorwaarden moeten voldoen. Ik heb gezocht naar de balans tussen een snelle en zorgvuldige implementatie van de derogatiebeschikking en het aansluiten bij de agrarische bedrijfspraktijk. De inschatting die ik daarbij heb gemaakt blijkt niet houdbaar. Ik begrijp heel goed dat deze boodschap hard aankomt, zeker voor de ondernemers die hiervan gebruik wilden maken.

Ik weet hoezeer agrarische ondernemers behoefte hebben aan rust en duidelijkheid over hun toekomst. Daarom ben ik juist zo blij met de gesprekken die we met elkaar voeren over het Landbouwakkoord. De maatregelen uit de derogatiebeschikking hebben op bijna alle boerenbedrijven effect en ik beseft dat veel ondernemers nu op korte termijn te maken krijgen met aanpassingen in hun bedrijfsvoering. Ik betreur de gang van zaken en de zorgen die dit met zich meebrengt. Daarover blijf ik graag in gesprek met de sector. Samen met de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) zal ik ervoor zorgen dat de juiste informatie zo snel als mogelijk terechtkomt bij de agrarische ondernemers.

Tegelijkertijd is het de wens van het gehele kabinet om ook langjarig perspectief te kunnen bieden voor agrarische ondernemers. Het behoud van de derogatie is daar een belangrijk onderdeel van. De in deze brief aangekondigde stappen dienen hier dan ook direct toe, ook als zij op de korte termijn voor een lastige situatie zorgen. Ik zal ingaan op de reactie van de Europese Commissie over het tijdpad en de uitwerking van een aantal voorwaarden van de derogatiebeschikking en het 7e AP. Vervolgens zal ik toelichten op welke wijze de reactie van de EC oppak in de genoemde voorwaarden. Tevens zal ik in deze brief ingaan op welke gebieden in 2023 zullen worden aangewezen als door nutriënten verontreinigd gebied, welke op grond van de derogatiebeschikking dienen te worden aangewezen.

Reactie Europese Commissie op implementatie Nederlands mestbeleid

In de brief van 28 september 2022 is het voornemen aangegeven om de bufferstroken geharmoniseerd met het GLB en gewasbeschermingsmiddelenbeleid in te voeren en te bezien hoe rekening kan worden gehouden met reeds ingezaaide gewassen (Kamerstuk 33 037, nr. 480). In mijn brief van 2 december 2022 heb ik uiteen gezet hoe ik hieraan uitvoering wil geven.

De Europese Commissie ziet erop toe dat lidstaten verplichtingen op grond van EU-regelgeving nakomen. Zij hecht daarbij veel waarde aan gestelde deadlines en concrete juridische stappen. De zorgen van de Europese Commissie zien dan ook op de in deze brief genoemde timing van de implementatie van bufferstroken en van de aanwijzing van de met nutriënten verontreinigde gebieden (polluted areas). Ook wordt er, op basis van de brief van 2 december 2022, gerefereerd aan het tijdpad van de uitvoering van maatregelen uit het 7^e AP. Hier wordt bedoeld op de maatregel ter stimulering van vanggewassen op zand- en lössgronden. De Europese Commissie herinnert Nederland eraan dat de derogatie is verleend op basis van het actieprogramma en bijbehorend addendum.

De Europese Commissie geeft aan dat zij eraan hecht dat de implementatie van de overeengekomen voorwaarden uit de beschikking en de implementatie van het 7^e AP en het addendum conform de daarin opgenomen tijdpaden gebeurt. Wanneer dit niet zo is kan Nederland niet blijven vertrouwen op de derogatie. Tenslotte geeft de Europese Commissie aan dat een evaluatie van de uitvoering van de pilot mineralenconcentraat gedaan zou moeten worden; gezien de lange duur van deze pilot acht zij de aanduiding onderzoeksproject mogelijk niet langer gerechtvaardigd.

Implementatie maatregelen derogatiebeschikking en 7^e AP

Het belang van de derogatiebeschikking voor de agrarische sector is ook in de huidige vorm – dus met het afbouwpad van de gebruiksnorm voor dierlijke mest tot en met 2025 – zeer groot. Voor het kabinet weegt het

behoud van de mogelijkheid om gebruik te maken van de derogatiebeschikking in 2023, 2024 en 2025 door derogatiebedrijven dan ook zwaar. Ik heb de Europese Commissie daarom laten weten haar zorgen serieus te nemen, en ben en blijf in nauw overleg met de Europese Commissie over de implementatie van de derogatiebeschikking (conform de gestelde voorwaarden).

Ik betreur het zeer dat ik terug moet komen op de ruimte die ik eerder gaf voor de uitvoering van de voorwaarden uit de derogatiebeschikking en de vanggewassen uit het 7^e AP. Dit vraagt veel van boeren en dat in een toch al onzekere tijd. Tegelijkertijd zijn de zorgen van de Europese Commissie niet voor niets, we moeten ons houden aan de afspraken om de waterkwaliteit te verbeteren. Dan ga ik nu verder in op de wijzigingen zoals we die zo snel als mogelijk gaan doorvoeren.

Maatregel vanggewassen zoals opgenomen in het 7^e AP

Deze maatregel zal, in lijn met het 7^e AP maar in tegenstelling tot wat ik in mijn brief van 2 december jl. meldde, in 2023 in werking treden voorafgaand aan de inzaaidatum van 1 oktober 2023. De werking van deze maatregel blijft dat landbouwers aangemoedigd worden uiterlijk 1 oktober 2023 een vanggewas in te zaaien. Bij latere inzaai volgt een korting op de stikstofgebruiksnorm in het daaropvolgende jaar. Winterteelten zijn uitgezonderd van deze maatregel, conform het 7^e AP.

In het najaar 2022 heb ik de lijsten met vanggewassen en winterteelten via internet (publiek) geconsulteerd. Mede dankzij deze consultatie ben ik mij ervan bewust dat afzetcontracten reeds zijn afgesloten en dat ondernemers beperkt de ruimte hebben om hun bouwplan aan te passen. In de komende maanden wil ik daarom bekijken hoe het kortingsdeel van de vóór 1 oktober 2023 in te voeren vanggewassenmaatregel er redelijkerwijs uit kan komen te zien. Ik zal in de komende maanden de te hanteren systematiek voor de korting op de stikstofgebruiksnormen bij latere inzaai dan 1 oktober nader invullen. Dan zal ik ook de definitieve lijsten met vanggewassen en winterteelten publiceren.

Bufferstroken

In de derogatiebeschikking is een van de voorwaarden het verplicht aanhouden van bufferstroken waarop niet mag worden bemest. Deze voorwaarden zal, in tegenstelling tot de informatie in de Kamerbrief van december, alsnog ingaan per 2023. Via een ministeriële regeling (de Activiteitenregeling milieubeheer) zal ik hier uitvoering aan geven. Deze regeling bepaalt dat bemesting op de bufferstroken niet is toegestaan, conform de voorwaarde in de derogatiebeschikking. Daarbij zullen de breedtes gehanteerd worden die zijn opgenomen in de derogatiebeschikking. Ik zal deze regeling zo snel als mogelijk naar uw Kamer sturen. Deze regeling zal naar verwachting per 1 maart 2023 in werking treden.

Nog steeds is mijn voornemen om een integraal systeem voor het aanhouden van bufferstroken op landbouwgrond op te nemen in regelgeving, waarbij dezelfde breedte van toepassing is voor mest, gewasbescherming en GLB. Dat maakt de teeltvrije zones in de praktijk beter uitvoerbaar voor boeren en voor de overheid beter handhaafbaar. Op de bufferstroken zal, in navolging van de huidige regels over teeltvrije zones in het Activiteitenbesluit milieubeheer, na de harmonisatie zowel het gebruik van meststoffen als ook het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen niet toegestaan zijn. Hiermee kunnen de eisen aan een bufferstrook worden geharmoniseerd met de eisen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en de huidige nationale regelgeving.

over teeltvrije zones. Dit vereist een wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer, die een doorlooptijd van circa 10 tot 11 maanden kent. Ik verwacht deze harmonisatie per 1 januari 2024 te kunnen afronden. In de tussentijd zullen de verplichtingen op basis van de hierboven beschreven ministeriële regeling van kracht zijn, aanvullend op de regels uit het Activiteitenbesluit Milieubeheer en het GLB. Als op basis van de huidige regels over teeltvrije zones een bredere zone of bufferstrook aangehouden moet worden dan waartoe de derogatiebeschikking verplicht, dan zal de breedste bufferstrook van toepassing zijn. In de tussentijd zijn de bufferstroken sinds 1 januari 2023 ook al verplicht voor deelnemers aan het GLB. In eerdere jaren nam meer dan 80% van alle bedrijven met landbouwgrond deel aan het GLB en richting de 100% van alle melkveehouders.

Aanwijzing met nutriënten verontreinigde gebieden

In de derogatiebeschikking is opgenomen dat Nederland met nutriënten verontreinigde gebieden (verder NV-gebieden) moet aanwijzen, met een eerste stap vanaf 1 januari 2023 en waarbij op 1 januari 2024 een definitieve aanwijzing moet hebben plaatsgevonden. In deze gebieden wordt de derogatie sneller afgebouwd en zullen per 2025 de gebruiksnormen voor stikstof met 20% omlaag moeten. Om op 1 januari 2024 tot een definitieve vaststelling van de NV-gebieden te kunnen komen, bevat de beschikking een overgangsmaatregel voor de aanwijzing in de jaren 2022 en 2023. De aanwijzing in 2022 heeft plaatsgevonden in de wijziging van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet voor de derogatie van 2022. Hierbij is Zand Zuid en Centraal en het lössgebied aangewezen. De aanwijzing van NV-gebieden in 2023, vooruitlopend op de definitieve aanwijzing per 1-1-2024, zal op basis van de KRW-beoordeling van de oppervlaktewaterkwaliteit en op een generiek schaalniveau (waterschappen) plaatsvinden.

Ik heb de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM) gevraagd om advies over deze aanwijzing. Dit advies vindt u bijgevoegd. Met dit CDM-advies en de kennis van de KRW-rapportage, kom ik voor 2023 op de aanwijzing van drie waterschappen als verontreinigd gebied, aanvullend op de verontreinigde gebieden van 2022. Dit betreft de waterschappen Noord-Hollands Noorderkwartier, Delfland en Brabantse Delta (voor het deel dat nog niet was aangewezen in 2022), waarmee in 2023 dan zo'n 42% van het Nederlands landbouwareaal is aangewezen als verontreinigd gebied. De aanwijzing voor 2023 wordt meegenomen in de derogatieregeling voor 2023. Voor de ondernemers in de gebieden die in 2022 zijn aangewezen en de nieuw aangewezen gebieden gaat in 2023 het lagere derogatieregime gelden, aangevuld met maatregelen voor vanggewasverplichting na maïssteelt en voorwaarden voor scheuren van grasland. Ik kan mij voorstellen dat er vragen zijn van ondernemers in deze gebieden of niet zeker weten of zij binnen een NV-gebied vallen. Zij kunnen vanaf maandag a.s. terecht bij de website en helpdesk van RVO.

Ik kies voor aanwijzing op waterschapsniveau omdat het op dit moment niet mogelijk is om te komen op een afbakening op een lager schaalniveau, dat beter aansluit bij de KRW-waterlichamen, dan op het beheerniveau van de waterschappen. Hierbij is gekeken in welke waterschappen gemiddeld de waterlichamen niet voldoen (minimaal 50% van waterlichamen in een waterschap heeft de status slecht, ontoereikend of matig voor het kwaliteitselement nutriënten).

Voor het bepalen van deze status wordt gebruik gemaakt van de gegevens van de Nationale Analyse Waterkwaliteit, aangevuld met recente gegevens van de kwaliteit van oppervlaktewater (totaal gemiddeld over de periode 2015–2020). Hierbij wordt gekeken naar de toestand gemiddeld

over deze periode. De CDM adviseert om voor het kwaliteitselement nutriënten gebruik te maken van een one-out, all-out systematiek, wat betekent dat als ofwel fosfor ofwel stikstof niet op orde is een waterlichaam niet voldoet. Dit sluit niet aan bij de KRW- beoordeling die Nederland hanteert bij rapportage aan de Europese Commissie. Ik neem dit advies van de CDM voor 2023 dan ook voor nu niet over, maar zal dit wel betrekken bij de aanwijzing van de gebieden voor 2024.

Per 1 januari 2024 moet de definitieve aanwijzing van de verontreinigde gebieden voltooid zijn. Hierbij wordt aanvullend op de aanwijzing in 2023 verder gekeken naar die gebieden waarin sprake is van verontreiniging of het risico op verontreiniging door nitraten en fosfor uit agrarische bronnen. Die gebieden omvatten alle toestroomgebieden waar de waterkwaliteit gemiddeld of incidenteel niet voldoen of het risico lopen te worden verontreinigd te worden. Dit geldt voor zowel grondwater als voor oppervlaktewater. Met deze aanpak wordt binnen het gestelde tijdpad van de derogatiebeschikking aan deze verplichting voldaan.

Dit zal leiden tot een groter aangewezen oppervlakte verontreinigde gebieden, waarbij de meer gedetailleerde gegevens hopelijk tot een precisering van een deel van de generieke aanwijzing in 2023 kunnen leiden.

De aanwijzing van de extra NV-gebieden heeft vooral voor melkvee-houders in die gebieden directe gevolgen. Zij bouwen de derogatie sneller af omdat zij nu ook in het andere derogatieregime vallen. Ik begrijp dat dit voor boeren in die omgeving nu op korte termijn vraagt om een snelle aanpassing van de bedrijfsvoering. De door het kabinet in september 2022 aangekondigde Subsidie behoud grasland (voorheen aangeduid als transitietegemoetkomingsregeling) houdt rekening met de hoeveelheid mestplaatsingsruimte die een ondernemer verliest, waardoor deze ondernemers in aanmerking zullen komen voor een hogere vergoeding.

Derogatieregeling 2023

Het afbouwpad voor de derogatie begint in 2023. In de komende maand werk ik aan een wijziging van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet zodat de verlaagde gebruiksnormen voor dierlijke mest dit jaar op graslandbedrijven met een derogatievergunning van toepassing zijn. Deze wijziging wordt begin maart 2023 gepubliceerd en geldt voor heel 2023. De openstelling van de derogatieaanvraag zal pas plaatsvinden als de voorwaarden voor bufferstroken en de verontreinigde gebieden zijn vastgelegd in regelgeving. Dat betekent ook dat de openstelling van de aanvraag pas na 1 maart zal plaatsvinden. Zoals ik in mijn brief van 2 december jl. heb aangekondigd en ook hierboven al kort volgt in januari 2023 de publicatie van de Subsidie behoud grasland voor derogatiebedrijven.

Pilot mineralenconcentraat

De Europese Commissie heeft in haar brief zorgen geuit of de pilot Mineralenconcentraat nog wel een pilot is of neerkomt op een derogatie van de Nitraatrichtlijn, omdat de huidige omvang en de meer dan tien jaar durende voortzetting van de pilot vragen oproepen of dit nog als een pilot bestempeld kan worden. De pilot is de afgelopen tien jaar als vrijstelling in de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet opgenomen. De pilot is niet uitgebreid in deelnemers en wordt momenteel gebruikt voor de ontwikkeling van een certificeringssysteem om de kwaliteit van de mestproducten te borgen. De omvang van de pilot ten opzichte van de totale mestproductie in Nederland is gering. Via de pilot mineralenconcentraat is

in 2021 3 miljoen kilogram stikstof op de markt gebracht. Ten opzichte van de totale mestproductie (471 miljoen kilogram stikstof) is dit marginaal. Door de pilot te verlengen kunnen de kwaliteitsparameters voor RENURE verder onderzocht worden, een ontwikkeling die ook door de EC als positief wordt gezien in de mededeling over meststoffen «Waarborgen van de beschikbaarheid en betaalbaarheid van meststoffen (p. 13, COM (2022) 590)»¹. De pilot Mineralenconcentraat past in het beleid van het kabinet over Kringlooplandbouw. Het kabinet streeft hierbij naar de vervanging van kunstmest door producten uit dierlijke mest. Het voornemen is dan ook de inzet zoals aangegeven in genoemde brief van 2 december niet te wijzigen en de pilot gedurende twee jaar te verlengen, zodat de pilot kan dienen voor het ontwikkelen van een certificerings-systeem en om de ontwikkelingen vanuit RENURE in de praktijk te testen. Het aantal deelnemende bedrijven blijft gelijk, er zal daarmee geen sprake zijn van een bredere uitrol op basis van deze pilot.

Tot slot

Ik realiseer me zeer dat dit een vervelende boodschap is voor agrarische ondernemers. Dit in een tijd waarin al veel van boeren gevraagd wordt en zij veel zorgen hebben over de toekomst. Ik zal spoedig in overleg gaan met de sector over de consequenties van de versnelling van de maatregelen in deze brief. Op de website van de RVO is voor ondernemers binnenkort meer informatie te vinden over de invoering van de aanvullende voorwaarden uit de derogatiebeschikking.

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

¹ Kamerstuk 22 112, nr. 3583.