

Vergaderjaar 2023–2024

33 037

Mestbeleid

Nr. 523

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 december 2023

Aan de derogatiebeschikking 2022–2025¹ die de Europese Commissie in het kader van de Nitraatrichtlijn aan Nederland verleend heeft, is een aantal voorwaarden gekoppeld waaraan Nederland dient te voldoen. Eén daarvan betreft de maximale hoeveelheid dierlijke mest, uitgedrukt in kilogrammen stikstof en fosfaat, die op nationaal niveau geproduceerd mag worden. Vanaf 2022 mag de nationale mestproductie niet hoger zijn dan de gerealiseerde mestproductie in 2020 (respectievelijk 489,4 miljoen kg stikstof en 150,7 miljoen kg fosfaat) en vanaf 2025 moet de nationale mestproductie met nog eens ongeveer 10% teruggebracht worden tot respectievelijk 440,0 miljoen kg stikstof en 135,0 miljoen kg fosfaat. Nederland is verplicht om zijn wetgeving hierop aan te passen. In deze brief geef ik aan welke stappen daartoe nodig zijn. Ook kondig ik aanvullende maatregelen aan die ertoe moeten bijdragen dat in 2025 het nationale mestproductieplafond niet overschreden wordt en de derogatie behouden blijft. Tevens ga ik in deze brief in op de toezeggingen die ik gedaan heb tijdens het Commissiedebat van 1 juni 2023. Concreet gaat het dan om de toezeggingen aan het lid Boswijk over het sectorale productieplafond en de fosfaatbank (TZ202306–106 en TZ202306–107) en de toezegging aan het lid De Groot inzake het actualiseren van de excretieforfaits voor melkvee (TZ202306–109). In een separate brief («Voortgang implementatie derogatiebeschikking mest en implementatie Nutriënten verontreinigde gebieden», Kamerstuk 33 037, nr. 521), die gelijktijdig met deze brief aan de Kamer wordt verstuurd, wordt de Kamer geïnformeerd over de implementatie van de overige maatregelen uit de derogatiebeschikking die per 1 januari 2024 ingaan.

Nationaal mestproductieplafond

De maximale hoogte van de nationale mestproductie, uitgedrukt in stikstof en fosfaat, is vastgelegd in artikel 18a, eerste lid, van de Meststof-

¹ Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/2069 van de Commissie van 30 september 2022.

fenwet (hierna: Msw). Hierin staat nu nog dat de totale omvang van de productie van dierlijke meststoffen per jaar ten hoogste 504,4 miljoen kg stikstof respectievelijk 172,9 miljoen kg fosfaat mag bedragen. Dit dient in lijn te worden gebracht met de voorwaarden uit de derogatiebeschikking en vereist een wetswijziging.

Primair wil ik inzetten op een wijziging van de Msw per 1 januari 2025 die ziet op implementatie van het nationale mestproductieplafond, uitgedrukt in kg stikstof respectievelijk kg fosfaat, zoals die vanwege de derogatiebeschikking vanaf 2025 van toepassing is. Concreet gaat het dan om een nationaal mestproductieplafond van 440,0 miljoen kg stikstof respectievelijk 135,0 miljoen kg fosfaat vanaf 2025.

Dit betekent echter dat nog ruim een jaar het in de Msw vermelde nationale mestproductieplafond niet in overeenstemming is met de voorwaarden uit de derogatiebeschikking. Dit vind ik niet gewenst, temeer omdat dit door de Commissie kan worden opgevat als een signaal dat Nederland zich niet zou willen houden aan de voorwaarden uit de derogatiebeschikking. Daarom wil ik op basis van artikel 40, tweede lid, van de Msw, nog dit jaar via een ministeriële regeling de hoogte van het in de Msw vermelde nationale mestproductieplafond in overeenstemming brengen met het geldende nationale mestproductieplafond uit de derogatiebeschikking. Deze ministeriële regeling wil ik per 1 januari 2024 laten ingaan. De hoogte van het nationale mestproductieplafond is dan gelijk aan de daadwerkelijk gerealiseerde mestproductie in 2020, zijnde 489,4 miljoen kg stikstof respectievelijk 150,7 miljoen kg fosfaat.

Sectorale mestproductieplafonds

De voorwaarden in de derogatiebeschikking zien alleen op de maximale hoogte van de totale mestproductie in Nederland; er zijn geen voorwaarden gesteld die zien op de maximale hoogte van de sectorale mestproductie. De som van deze sectorale mestproductieplafonds, zoals vermeld in de Msw, mag echter niet meer zijn dan het nationale mestproductieplafond. Voor stikstof is dit ook niet het geval, maar voor fosfaat wel en de sectorale mestproductieplafonds dienen dan ook in lijn te worden gebracht met de hoogte van het nationale mestproductieplafond uit de derogatiebeschikking. Daarom zal ik in de ministeriële regeling op basis van het hiervoor genoemde artikel uit de Msw per 1 januari 2024 de hoogte van de mestproductieplafonds voor melkvee, varkens en pluimvee gelijkstellen aan de door deze sectoren werkelijk geproduceerde hoeveelheid mest in 2020, uitgedrukt in kilogrammen stikstof en fosfaat.

De hoogte van de sectorale mestproductieplafonds zal vervolgens nog verder naar beneden moeten worden bijgesteld om aan te sluiten bij het per 1 januari 2025 geldende, lagere nationale mestproductieplafond. Daarbij zijn meerdere keuzes voor de verdeling van de verlaging tussen de sectorale mestproductieplafonds mogelijk. Dit vergt een nadere afweging en gesprek met de betrokken sectoren. Ik wil met de sectoren gezamenlijk op bestuurlijk niveau het gesprek aangaan over de hoogte van de sectorale mestproductieplafonds zoals die vanaf 1 januari 2025 zouden kunnen gaan gelden. In die gesprekken worden wat mij betreft niet alleen de (verwachte) effecten van de in het kader van de aanpak stikstofproblematiek op dit moment openstaande beëindigingsregelingen in de veehouderij (Lbv en Lbv-plus) meegenomen, maar ook het effect van de onder maatschappelijke druk veranderende vraag naar producten met meer aandacht voor dierenwelzijn.

De uitkomst van de gesprekken met de sectoren over de hoogte van de sectorale mestproductieplafonds per 1 januari 2025 laat zich niet

voorspellen. Maar nu al is duidelijk dat pas in de loop van 2024 een resultaat te verwachten is. Dat is te laat om via een normale procedure de hoogte van de sectorale mestproductieplafonds per 1 januari 2025 aan te passen. Om hieraan tegemoet te komen en ook om flexibeler in te kunnen spelen op toekomstige ontwikkelingen, wil ik de eerder in deze brief genoemde wetswijziging benutten om in de Msw vast te leggen dat de hoogte van de sectorale mestproductieplafonds per 1 januari 2025 wordt vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur (hierna: amvb).

Gevolgen gewijzigde mestproductieplafonds

In tabel 1 heb ik de door mij voorgestane wijzigingen van het nationale mestproductieplafond en de sectorale mestproductieplafonds samengevat. De in de tabel opgenomen nationale mestproductieplafonds voor 2024 en 2025 zijn de mestproductieplafonds (uitgedrukt in stikstof respectievelijk fosfaat) zoals die vanwege de derogatiebeschikking gelden. De in de tabel opgenomen sectorale mestproductieplafonds voor 2024 betreffen de daadwerkelijk door de sectoren geproduceerde hoeveelheid mest in 2020, uitgedrukt in stikstof respectievelijk fosfaat. In de tabel heb ik ook weergegeven de mestproductieplafonds zoals die op dit moment vermeld staan in de Msw, de werkelijke mestproductie 2022² en de verwachte mestproductie 2023³.

Tabel 1: Overzicht van voorgestane wijziging van de mestproductieplafonds per 1 januari 2024 en per 1 januari 2025, de werkelijke mestproductie in 2022 en de verwachte mestproductie in 2023

		Mestproductieplafonds			Mestproductie	
<i>mln kg</i>		<i>Msw</i>	<i>2024</i>	<i>2025</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>
Stikstof	Nationaal	504,4	489,4	440,0	467,1	472,2
	<i>Melkvee</i>	281,9	286,5	ntb ¹	269,2	276,3
	<i>Varkens</i>	99,1	91,8	ntb	88,6	85,5
	<i>Pluimvee</i>	60,3	54,7	ntb	53,9	53,3
	<i>Overig</i> ²	63,1	56,4	ntb	55,5	57,1
Fosfaat	Nationaal	172,9	150,7	135,0	150,4	146,5
	<i>Melkvee</i>	84,9	73,6	ntb ¹	77,2	74,2
	<i>Varkens</i>	39,7	36,7	ntb	34,4	33,2
	<i>Pluimvee</i>	27,4	24,1	ntb	22,5	22,4
	<i>Overig</i> ²	20,9	16,3	ntb	16,3	16,7

¹ Nader te bepalen.

² Voor «overig» geldt geen mestproductieplafond; daarvoor resteert de productieruimte die het verschil is tussen het nationale mestproductieplafond enerzijds en de sectorale mestproductieplafonds voor melkvee, varkens en pluimvee anderzijds.

Uit tabel 1 blijkt dat de werkelijke mestproductie in 2022 voor zowel stikstof en fosfaat lager is uitgekomen dan het vanwege de derogatiebeschikking nu geldende nationale mestproductieplafond. Ook de mestproductie door de sectoren is, met uitzondering van de fosfaatproductie door melkvee, in 2022 lager uitgekomen dan de sectorale mestproductieplafonds zoals die per 1 januari 2024 gaan gelden. Wordt de verwachte

² CBS Dierlijke mest en mineralen 2022 – Nieuwsbrief 3 juli 2023.

³ CBS Monitor fosfaat- en stikstofexcretie in dierlijke mest 3^e kwartaal 2023.

ationale mestproductie 2023 echter afgezet tegen het nationale mestproductieplafond zoals dat vanaf 2025 geldt, dan wordt bij ongewijzigde mestproductie het in 2025 geldende nationale plafond naar verwachting overschreden, zowel voor stikstof (+ 7%) als voor fosfaat (+ 9%). Of dat ook voor de sectorale mestproductieplafonds het geval zal zijn, valt nu nog niet te zeggen omdat deze voor 2025 en verder nog niet zijn vastgesteld. Niettemin valt te verwachten dat er aanvullende maatregelen nodig zijn om te voorkomen dat de nationale mestproductie in 2025 daadwerkelijk boven het per 1 januari 2025 geldende nationale mestproductieplafond uitkomt.

Aanvullende maatregelen

Zoals ik hiervoor heb betoogd zijn aanvullende maatregelen nodig om het doel te bereiken en te voorkomen dat in 2025 het nationale mestproductieplafond overschreden wordt. Het effect van die aanvullende maatregelen en de resultaten van de Lbv en Lbv-plus op het doelbereik zal door mij gemonitord worden en zo nodig zullen extra aanvullende maatregelen getroffen moeten worden. Over deze extra aanvullende maatregelen, zoals de mate van verhoging van het afomingspercentage bij overdracht van fosfaatrechten, ga ik het gesprek aan met sectorpartijen. Daarbij is de insteek gericht op het voorkomen van een generieke korting op fosfaatrechten om te voldoen aan de mestproductieplafonds uit de derogatiebeschikking. In die gesprekken worden ook de overige NPLG-doelen meegewogen. Deze gesprekken wil ik voor de zomer van 2024 afronden, waarna ik uw Kamer zal informeren.

Vooruitlopend daarop neem ik nu al een aantal besluiten die zien op het voorkomen dat de mestproductie toe kan nemen. Concreet gaat het dan om uitstel van de actualisatie van de excretieforfaits voor melkvee en het voorlopig afzien van het openstellen van de fosfaatbank. In het navolgende zal ik op elke maatregel nader ingaan.

Uitstel actualiseren excretieforfaits voor melkvee

De Commissie Deskundigen Meststoffenwet (hierna: CDM) heeft eind 2021⁴ geadviseerd om voor melkvee (1) de huidige excretieforfaits voor stikstof en fosfaat te actualiseren en (2) de range van melkproductieklassen uit te breiden. Zoals eerder aangegeven⁵ heeft het opvolgen van het CDM-advies verregaande consequenties voor het aantal dieren dat melkveehouders mogen houden binnen de beschikbare fosfaatrechten, zowel op sectorniveau als op individueel bedrijfsniveau. In haar advies geeft de CDM aan dat als gevolg van de aanpassing van de excretieforfaits er, binnen de toegekende fosfaatrechten, op sectorniveau ruimte ontstaat voor extra fosfaatproductie. Als deze extra ruimte volledig wordt benut voor het houden van meer dieren dan zal volgens de CDM de stikstofproductie toenemen met 13 tot 14 miljoen kg. Dit vind ik geen wenselijke ontwikkeling gezien de opgave om de stikstofproductie juist te reduceren. Daarom heb ik besloten voorlopig geen opvolging te geven aan het CDM-advies.

Mijn besluit betekent dat het «knikje van De Groot» blijft bestaan en ook dat de betreffende tabel in de Uitvoeringsregeling meststoffenwet (hierna: Urm) voorlopig niet aangepast wordt. Het «knikje van De Groot» is genoemd naar het Kamerlid De Groot (D66) en heeft betrekking op het feit dat voor bedrijven met een gemiddelde melkproductie boven de 10.624 kg het fosfaatexcretieforfait gefixeerd is op 49,3 kg, omdat er geen excretie-

⁴ Bijlage bij Kamerstuk, 33 037, nr. 432.

⁵ Kamerstuk 33 037, nr. 432.

forfaits zijn voor hogere melkproductieklassen. Het advies van de CDM voorziet ook in uitbreiding van het aantal melkproductieklassen. Het «knikje» gaat daardoor niet weg, dat is nu eenmaal onlosmakelijk verbonden aan het werken met melkproductieklassen, maar het «knikje» zou wel bij een hogere melkproductieklasse komen te liggen. Maar nu ik vooralsnog geen opvolging geef aan het advies van de CDM zal het aantal melkproductieklassen niet uitgebreid worden. Uit de tabellen in het adviesrapport is af te leiden dat daardoor voor bijna 1.100 bedrijven (= ca. 7% van het totaal aantal bedrijven met melkkoeien) met een hogere gemiddelde melkproductie dan de genoemde 10.624 kg het fosfaatexcretieforfait gefixeerd blijft op 49,3 kg per dier.

Voorlopig afzien van het openstellen van de fosfaatbank

Onderdeel van de door de Europese Commissie gegeven staatssteun-goedkeuring voor het fosfaatrechtenstelsel⁶ is de invoering van de fosfaatbank. De fosfaatbank heeft tot doel de grondgebondenheid in de melkveesector te bevorderen door de bij overdracht afgeroomde fosfaatrechten in de vorm van tijdelijke ontheffingen terug te geven aan grondgebonden (jonge) landbouwers in de sector. Hoewel de fosfaatproductie door melkvee (fors) lager is dan het in de Msw vermelde sectorale fosfaatproductieplafond (zie tabel 1), is tot op heden de fosfaatbank niet opengesteld. De reden hiervoor is dat het aantal fosfaatrechten in de markt plus de naar aanleiding van bezwaar en beroep verleende ontheffingen, en daarmee de potentiële fosfaatproductie, tot nu toe het sectorale fosfaatproductieplafond voor melkvee oversteeg.

Uit recente gegevens van RVO blijkt dat bovenstaande situatie niet langer het geval is; per 1 juli 2023 bedraagt het totaal aantal fosfaatrechten in de markt (inclusief ontheffingen) bijna 84,7 miljoen kg. Dit is lager dan het nu in de Msw vermelde fosfaatproductieplafond voor melkvee van 84,9 miljoen kg. Maar die situatie verandert zodra per 1 januari 2024 de door mij voorgestane verlaging van het fosfaatproductieplafond voor melkvee naar 73,6 miljoen kg wordt doorgevoerd. Los nog van het feit dat er in de komende jaren geen ruimte is voor het openstellen van de fosfaatbank, zal het wel openstellen van de fosfaatbank resulteren in een toename van de mestproductie. Dit vind ik niet wenselijk gezien de opgave om de fosfaat- en stikstofproductie juist te reduceren tot onder het niveau van het mestproductieplafond dat geldig is vanaf 2025. Het aantal fosfaatrechten in de fosfaatbank bedroeg per 1 juli 2023 839.081 kg. Ik laat het aan mijn opvolger om een beslissing te nemen hoe om te gaan met deze fosfaatrechten.

Verhoging afromingspercentage bij overdracht van fosfaatrechten

De hiervoor beschreven maatregelen zijn alle maatregelen die vooral tot doel hebben te voorkomen dat de mestproductie kan toenemen, maar hoeven niet te resulteren in een verlaging van de mestproductie. Een maatregel die dat wel doet, is het ophogen van het afromingspercentage bij overdracht van fosfaatrechten. Zoals aangegeven ga ik over de mate van verhoging het gesprek aan met sectorpartijen. Voor het verhogen van het afromingspercentage is op dit moment een wijziging van de Msw noodzakelijk. Om naar de toekomst toe flexibeler te kunnen zijn in het aanpassen van het afromingspercentage, wil ik de door mij per 1 januari 2025 voorgestane wijziging van de Msw tevens benutten om de hoogte van het afromingspercentage bij de overdracht van fosfaatrechten te kunnen vaststellen bij amvb.

⁶ State Aid SA.46349 (2017/N).

Tot slot

Ik ben mij er zeer van bewust dat de maatregelen die ik voorsta ingrijpend zijn. Met deze maatregelen, die zien op verbetering van de waterkwaliteit, komt Nederland een Europeesrechtelijke verplichting na; te weten de implementatie van de voorwaarden die de Europese Commissie heeft gesteld in de aan Nederland verleende derogatiebeschikking. Het tijdig implementeren van deze voorwaarden voorkomt dat de Europese Commissie zal besluiten tot het intrekken van de derogatiebeschikking en/of het starten van een infractieprocedure. Daarom kies ik ervoor om deze maatregelen nu te nemen. Het zijn maatregelen die met name de melkveesector raken, maar het is niet uit te sluiten dat op een later moment besloten moet worden tot het doorvoeren van extra aanvullende maatregelen die mogelijk ook de varkens- en/of pluimveesector zullen raken. Ondertussen zal ik de door mij voorgestane ministeriële regeling per 1 januari 2024 en wijziging van de Msw per 1 januari 2025 en bijbehorende amvb's verder voorbereiden en vormgeven, zodat Nederland aan zijn verplichtingen vanuit de derogatiebeschikking voor wat betreft de implementatie van de gewijzigde mestproductieplafonds tegemoet kan komen.

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