

Vergaderjaar 2023–2024

33 037

Mestbeleid

Nr. 559

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, VISSERIJ, VOEDSEL- ZEKERHEID EN NATUUR

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 september 2024

Er zijn grote zorgen in de agrarische sector over de situatie op de mestmarkt. Met de afbouw van de derogatie is er een gespannen situatie op de mestmarkt ontstaan, waardoor boerenbedrijven worden geconfronteerd met hoge mestafzetkosten en soms grote moeite hebben hun mest af te zetten. Het verdienvermogen van boeren staat met alle uitdagingen op het boeren erf onder grote druk. Kort na mijn aantreden heb ik met uw Kamer gesproken over de mestmarktproblematiek in het Commissiedebat mestbeleid van 4 juli jl. (Kamerstuk 33 037, nr. 558). Hierin heb ik aangegeven deze zomer vanuit alle invalshoeken en overwegingen na te denken over een mogelijke aanpak. Daarbij heb ik het pakket dat op 31 mei jl¹. aan uw Kamer is aangeboden meegewogen, evenals de opvattingen van uw Kamer, de realiteit in de sector en de wisselwerking met partijen die betrokken zijn bij de landbouw en de Europese dimensie.

In deze Kamerbrief informeer ik u over mijn voorgenomen aanpak, die bestaat uit een mix van maatregelen die op korte termijn in gang gezet kunnen worden en structurele maatregelen voor de langere termijn. De druk op de mestmarkt is groot en er is zeker op korte termijn actie nodig om hierin verlichting te bieden zodat agrariërs met voldoende perspectief en verdienvermogen de toekomst tegemoet kunnen gaan. Ik ga er dan ook alles aan doen om de problematiek op de mestmarkt de urgente aandacht te geven die het verdient en zal mij vol inzetten om een generieke korting als gevolg van het overschrijden van de mestproductieplafonds te voorkomen, zoals ook in het Hoofdpijnenakkoord is opgenomen.

Aanpak

Een aanpak die voor de benodigde verlichting op de mestmarkt kan zorgen moet op meerdere fronten en met verschillende snelheden worden ingezet. Het gaat om een combinatie van verschillende bouwstenen en

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 33 037, nr. 542

maatregelen. Er is namelijk niet de luxe om te kiezen voor maar één spoor of maatregel. Oplossingen die ik voor de kortere termijn zie, zal ik in de komende maanden oppakken, zodat hiermee vanaf 2025 een eerste verlichting op de mestmarkt kan worden gerealiseerd. Ik realiseer me dat deze korte termijn maatregelen niet tot de ultieme oplossing zullen leiden, en voor een deel later effect zullen hebben, maar ik wil elke maatregel die mogelijk een verlichting kan bieden aan ondernemers – en effect heeft – snel in gang zetten.

Er is meer nodig om ook op de lange termijn een vitale landbouwsector in Nederland te kunnen behouden. Daarom zijn ook meer structurele maatregelen nodig, die in de toekomst zullen leiden tot meer balans op de mestmarkt. Dat is goed voor ondernemers en ketens, is goed voor Nederland en past bij onze Europese verantwoordelijkheden. Daarbij is de inzet van het kabinet gericht op emissiebeleid, waarbij ondernemers worden ondersteund om door te ontwikkelen en te innoveren, gericht op bedrijfsspecifieke emissiereductie voor klimaat, water en stikstof. Ook in het 8e actieprogramma Nitraatrichtlijn wil ik die richting inslaan.

Door de afbouw van de derogatie en de voorwaarden uit de derogatiebeschikking (bufferstroken en NV-gebieden) vervalt uiteindelijk in 2026 in totaal 78 mln. kg stikstof uit dierlijke mest aan plaatsingsruimte (inschatting Nederlands Centrum voor Mestverwaarding). Door de voorgenomen verlaging van de mestproductieplafonds met ca. 10% blijft er vanaf 2026 nog een gat aan plaatsingsruimte over van 53 mln. kg stikstof uit dierlijke mest. De in deze brief uiteengezette aanpak zal er niet toe leiden dat het volledige verlies aan plaatsingsruimte vanwege de afbouw van de derogatie wordt gecompenseerd, maar is er wel op gericht de mestmarkt zodanig te verlichten dat er een stabiel evenwicht ontstaat, waarbij de mest weer afgevoerd kan worden tegen te dragen mestafzetkosten.

Dit kabinet zet in lijn met het Hoofdpijnenakkoord primair in op het vergroten van de plaatsingsruimte. De hoofdinzet in de aanpak is dan ook gericht op aanpassing van de Nitraatrichtlijn om daarin de grens voor plaatsing van dierlijke mest (170 kg N/ha) af te schaffen en tegelijkertijd in te zetten op Europese maatregelen ter overbrugging, de huidige en een eventuele toekomstige derogatie, zolang die grens nog wel is opgenomen in de Nitraatrichtlijn. Deze aanpak is gericht op het structureel vergroten van de mestplaatsingsruimte, zodat de noodzaak om vanuit het mestbeleid de mestproductie te doen dalen kleiner is. Daarbij zal ook de verhouding dierlijke mest en kunstmest worden betrokken. De essentiële onderdelen van de structurele aanpak, gericht op vergroting van de plaatsingsruimte, vragen om afstemming met de Europese Commissie, andere onderdelen vragen vooral om nationale resultaten.

In onderstaande figuur worden de maatregelen die op korte termijn in gang gezet worden en de structurele maatregelen voor de langere termijn weergegeven, die in samenhang de aanpak van dit kabinet vormen. De langere termijn maatregelen worden vervolgens onderscheiden naar een Europese inzet en een nationale inzet. Hierna zal ik de maatregelen per blok nader toelichten.

In de bijlage bij deze brief worden het tijdpad en de effecten van de maatregelen weergegeven, zoals toegezegd bij het Commissiedebat Stikstof, NPLG en Natuur van 4 september jl. Dit betreft de effecten van de afzonderlijke maatregelen, die in samenhang bijdragen aan het meer in balans brengen van de mestmarkt.

Het is voor het slagen van de aanpak van belang dat de maatregelen doeltreffend zijn. Ik zal daarom de komende maanden de vinger aan de pols houden en de voortgang van de aanpak monitoren ten behoeve van een weeg- en bijstelmecanisme op weg naar de voorjaarsbesluitvorming.



*) Via lopende initiatieven en instrumentarium zijn nationaal en op niveau medeoverheden nog bijdragen te leveren.

Niet alle spanning op de mestmarkt kan door het kabinet worden weggenomen, het is ook aan de ondernemers zelf, de brancheorganisaties, de zuivelindustrie en de financiers om hieraan bij te dragen. Bij verscheidene zaken zoals hierboven opgenomen, ligt er een grote rol bij die partijen om resultaten te boeken, zoals bijvoorbeeld het «voerspoor». De komende periode zal het bestaande contact met de betrokken partijen worden voortgezet, waarvoor de aanpak en kaders van deze brief leidend zullen zijn en waarbij ook de resultaten worden gevolgd.

Conform het Regeerprogramma ga ik in gesprek met ketenpartijen en banken, gericht op het maken van goede afspraken over hun rol en bijdragen om de positie van agrarische ondernemers te versterken. Hierbij betrek ik de aanpak van de mestmarkt en de mogelijke bijdrage van deze partijen, mede ter uitvoering van de aangenomen motie van het lid Beckerman (SP), die de regering oproept te komen met een uitgewerkt plan voor de begroting van 2025 hoe ketenpartijen gaan bijdragen aan de bestrijding van de mestcrisis en het verbeteren van de inkomenspositie van boeren (Kamerstuk 33 037, nr. 553).

Naar aanleiding van het mestdebat van 4 juli jl. is een motie van het lid Kostić. (PvdD) aangenomen die de regering verzoekt om bij het kiezen van mestmaatregelen ook het belang van dierenwelzijn mee te wegen (Kamerstuk 33 037, nr. 550). Veel van onderstaande maatregelen hebben geen effect op dierenwelzijn, maar ik zal bij de uitwerking van de maatregelen, waar van toepassing, rekenschap geven van de effecten op dierenwelzijn en hierover dan aan uw Kamer rapporteren. Hiermee geef ik invulling aan de motie van lid Kostić.

Maatregelen/oplossingen op korte termijn te starten

Maatvoering derogatievrije zones rondom Natura 2000-gebieden

Op percelen in grondwaterbeschermingsgebieden en Natura 2000-gebieden is het sinds 1 januari 2023 niet langer mogelijk een hogere gebruiksnorm dierlijke mest op grond van een derogatievergunning te verkrijgen. Per 1 januari 2024 geldt dat ook voor topografische percelen die voor de helft of meer binnen een derogatievrije zone rondom een stikstofgevoelig Natura 2000-gebied liggen.² De derogatievrije zone is eind 2023 vastgesteld op een straal van 250 meter vanaf een Natura 2000-gebied op basis van een advies van Wageningen Environmental Research (WEnR)³.

Hoewel het kabinet voor een andere koers kiest in het stikstofbeleid, gericht op het sturen op emissie van stikstofoxiden en ammoniak, in plaats van het sturen op depositie, acht ik mij op grond van de derogatiebeschikking 2022–2025 gehouden aan de afspraak om derogatievrije zones rondom Natura 2000-gebieden in te richten.

Ten behoeve van de maatvoering heb ik voornoemd advies van WEnR nogmaals bestudeerd. Uit dit advies blijkt dat ook bij een derogatievrije zone van 100 meter vanaf een Natura 2000-gebied de stikstofdepositie op het Natura 2000-gebied al aanzienlijk wordt gereduceerd. Ik kies er dan ook voor om – in lijn met het Hoofdlijnenakkoord – met ingang van 1 januari 2025 de straal van de derogatievrije zone tot een stikstofgevoelig Natura 2000-gebied waar de kritische depositiewaarde is overschreden, te verkleinen tot 100 meter. De derogatievrije zone geldt dan met ingang van 2025 alleen voor topografische percelen die voor de helft of meer binnen de derogatievrije zone van 100 meter liggen. Hiermee kunnen agrariërs met topografische percelen die in 2025 niet meer in een derogatievrije zone liggen weer gebruik maken van derogatie. Zij kunnen dan afhankelijk van de ligging van de percelen 190 kg/ha of 200 kg/ha dierlijke mest op hun percelen gebruiken in plaats van 170 kg/ha. Naar schatting zal dit op landelijke schaal een gering effect hebben op de mestplaatsingsruimte, maar voor die bedrijven waar het om gaat kan dit wel een verlichting betekenen.

Ik zal over bovengenoemd voorstel in contact treden met de Europese Commissie, aangezien dit een aanpassing betreft van eerder gemaakte afspraken over de precieze invulling van de derogatiebeschikking en ik voornemens ben om in het najaar de Uitvoeringsregeling meststoffenwet op dit punt aan te passen. Het principe van derogatievrije zone blijft daarbij overeind. RVO zal daarna zo snel mogelijk de nieuwe derogatievrije zone verwerken in haar systemen, zodat agrariërs met topografische percelen die nu in een derogatievrije zone liggen kunnen zien of zij voor deze percelen in 2025 alsnog voor derogatie in aanmerking komen.

Vergroten exportmogelijkheden en stimulering mestverwerking

In 2023 is de export van mest licht afgenomen in vergelijking tot het jaar daarvoor. Deze ontwikkeling wil ik keren door in te zetten op exportbevordering. De businesscase, ook voor de langere termijn, voor de export van mest is afhankelijk van een aantal factoren. Allereerst moet er vraag zijn in het buitenland naar (Nederlandse) mestproducten. De producten moeten

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 33 037, nr. 521

³ Notitie derogatievrije zones rondom N-2000 gebieden, bijlage bij Kamerbrief 23 december 2023. [Expertbeoordeling «Breedte van een zone rondom Natura 2000-gebieden waar vanaf 2024 geen mestderogatie wordt toegestaan», Wageningen Environmental Research.]

daarbij voldoen aan geldende wet- en regelgeving en de nationale eisen van het land waarnaar geëxporteerd wordt. Vaak is een bewerkingsslag vereist, waarbij in ieder geval hygiënisering plaatsvindt ter voorkoming van verspreiding van dierziekten. Daarnaast moet het rendabel zijn om de mestproducten (op grotere afstand) te vervoeren. Daarbij geldt dat hoe volumineuzer de mest is ten opzichte van het gehalte aan nutriënten, hoe duurder het is om te vervoeren. Daarom is het vervoer van drijfmest bijvoorbeeld minder rendabel dan dat van ingedroogde mest of mestkorrels. Bewerking van mest kan daarbij dus behulpzaam zijn. Om mestproducten rendabel te kunnen exporteren, is in Nederland voldoende bewerkingscapaciteit nodig en is voldoende aanbod van dierlijke mest voor bewerking nodig.

Om de mogelijkheden van de export van mest te verbeteren zet ik daarom in op drie sporen: 1) diplomatie/versterken netwerken, 2) stimuleren mestverwerking en vergunningverlening en 3) het aanpassen van de mestverwerkingspercentages. Deze drie sporen moeten in samenhang opgepakt worden om daadwerkelijk effect te kunnen sorteren.

- 1) De afzet van dierlijke mest in het buitenland is afhankelijk van goede relaties en wederzijdse bekendheid met personen en procedures. Om dat te versterken zorg ik voor korte lijnen tussen bedrijven en overheid om te kijken hoe we elkaar kunnen helpen. Ik wil dat faciliteren via de gerichte inzet van het netwerk van landbouwattachés als onderdeel van onze wereldwijde diplomatieke inzet en de inzet van het Nederlands Centrum voor Mestverwaarding voor het organiseren van exportmissies met geïnteresseerde bedrijven. Om actief kansrijke afzetmarkten te benaderen wil ik overgaan tot het inzetten van een dierlijke meststoffen gezant. Ook wil ik een congres met alle (geïnteresseerde) partijen organiseren om kennis te delen en te verspreiden.
- 2) Daarnaast wil ik de verwerking van mest, naast de al bestaande subsidieregeling voor Hoogwaardige Mestverwerking, verder stimuleren. Dat wil ik aan de ene kant doen door te kijken waar mogelijke knelpunten in de vergunningverlening voor mestverwerking (en -vergisting) op korte termijn kunnen worden opgelost. Daarvoor zal ik op korte termijn een bestuurlijk boegbeeld (een «versneller») aanstellen, die ten dienste van de bevoegd gezagen/provincies aan de slag gaat om doorbraken te realiseren ten aanzien van vergunningverlening; in aansluiting op bestaande initiatieven. Aan de andere kant wil ik bedrijven die ruimte hebben in hun vergunning en willen investeren in extra verwerkingscapaciteit daarin stimuleren. Hiervoor wil ik in 2025 een nieuwe subsidieregeling openstellen voor hygiënisatie-installaties en korrelinstallaties voor dierlijke mest die voldoen aan de erkenningseisen (voor bedrijven die dit op korte termijn kunnen realiseren binnen een bestaande of nieuwe vergunning). Deze installaties kunnen in combinatie met vergisting gerealiseerd worden. Hiermee wil ik dit knelpunt in de afzet van mest op korte termijn aanpakken door het voorzien in voldoende verwerkingscapaciteit binnen de huidige mogelijkheden.
- 3) Om er daadwerkelijk voor te zorgen dat minder mest drukt op de Nederlandse mestmarkt en wordt ingezet op stimulering van voldoende mestverwerkingscapaciteit, is het ook mijn inzet om de huidige mestverwerkingsplicht (waaronder de verhoging van de mestverwerkingspercentages)⁴ voor 2025 en 2026 aan te passen. Hierover wil ik op korte termijn in gesprek met de primaire sectoren om te bezien op welke wijze een aanpassing het meest effectief kan zijn in relatie tot de voornoemde sporen.

⁴ Meststoffenwet, Titel 6: mestverwerking; bevat mestverwerkingspercentages: verplicht aandeel van het mestoverschot (uitgedrukt in fosfaat) dat verwerkt moet worden. De mestverwerkingspercentages verschillen per regio (Zuid, Oost en overig).

Correctiefactor voor gasvormige verliezen in de melkveehouderij

In het mestdebat van 4 juli jl. is aandacht gevraagd voor de correctiefactor voor gasvormige verliezen op een melkveebedrijf, die te laag zou zijn en daardoor ertoe leidt dat de hoeveelheid toegestane mestaanwending op een bedrijf te laag wordt berekend op basis van de excretieforfaits. Hierover is de motie van het lid Flach c.s. (SGP) (Kamerstuk 33 037, nr. 551) aangenomen om ervoor zorgen dat een advies van de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM) over de correctiefactor zo snel mogelijk afgerond wordt.

Inmiddels heb ik kennis genomen van het CDM advies over de correctiefactor gasvormige verliezen en de excretieforfaits en bied ik dat de Kamer hierbij aan. Tijdens de opslag van mest treden gasvormige verliezen op, waardoor er een verschil is tussen de hoeveelheid stikstof die door het dier wordt geproduceerd en de hoeveelheid stikstof die in de mest aanwezig is op het moment van aanwenden. Voor dit verschil wordt de bruto stikstof productie (productie onder de staart) gecorrigeerd met een factor, de zogenoemde stikstofcorrectiefactor. Indertijd is de stikstofcorrectiefactor berekend met de NEMA-methode en gebaseerd op gegevens over de periode 2010–2012. Voortschrijdend wetenschappelijk inzicht heeft laten zien dat een betere methode voor berekening de N/P2O5-verhouding in de mest is. Op basis van gegevens over 2015–2017 is met deze methode in een eerder CDM-rapport van 2021 (voetnoot⁵) een stikstofcorrectiefactor van 14% berekend, terwijl bij de nu van toepassing zijnde stikstofexcretieforfaits wordt uitgegaan van een stikstofcorrectiefactor van 8,5%. Naast met een andere methode is die 8,5% gebaseerd op gegevens over de periode 2010–2012 en zijn ook de stikstofverliezen bij beweiding in ogenschouw genomen. Wordt voor dit laatste gecorrigeerd dan bedraagt de stikstofcorrectiefactor niet 8,5% maar 10,1%.

De CDM adviseert in het recente advies de excretieforfaits en de stikstofcorrectiefactor te actualiseren op basis van de meest recente data en inzichten. Daarbij geeft de CDM aan dat in het CDM advies met betrekking tot de actualisatie van de excretieforfaits uit 2021 reeds de hogere stikstofcorrectiefactor gehanteerd is. Gelet op het recente advies ben ik voornemens de stikstofcorrectiefactor per 1 januari 2025 aan te passen. Daarbij pas ik ook de stikstofexcretieforfaits aan voor zover die aanpassing direct volgt uit de aanpassing van de stikstofcorrectiefactor. Aangezien voor het (verder) actualiseren van de stikstof- en fosfaatexcretieforfaits op basis van de meest actuele data en inzichten (2024) nog aanvullend wetenschappelijk onderzoek nodig is, zal ik de CDM tegelijkertijd een advies vragen om de stikstof- en fosfaatexcretieforfaits naar de meest recente data en inzichten te kunnen herzien.

Kalenderlandbouwmaatregelen: verruiming uitrijddatum

Op 13 augustus jl. heb ik u geïnformeerd over de verlenging van de uitrijddatum dierlijke drijfmest op grasland in 2024 (Kamerstuk 33 037, nr. 555). Door het versoepelen van de uitrijddatum kunnen de problemen vanwege het natte voorjaar (deels) worden gemitigeerd. Dit voorkomt een nog grotere druk op de mestmarkt en het verdienvermogen van de boer vanwege het natte voorjaar.

Verhoging subsidie Behoud grasland

Op 12 juli jl. is een wijziging van de subsidiemodule behoud grasland-areaal gepubliceerd, waarin het subsidiebedrag is verhoogd van 20 euro

⁵ Excretieforfaits melkvee: actualisatie 2021 – Research@WUR.

naar 50 euro per 10 kg stikstof uit dierlijke mest per hectare terugval in mestplaatsingsruimte¹. Deze wijzigingsregeling voorziet bovendien in een openstellingsperiode voor 2024 die op 15 juli jl. is ingegaan. Dit geeft landbouwers de mogelijkheid een subsidieaanvraag te doen voor 2024. Op deze wijze kunnen landbouwers die in 2021 of 2022 een derogatievergunning hadden en die een subsidieaanvraag doen, een financiële tegemoetkoming ontvangen voor een gedeelte van de extra kosten die derogatiedeelnemers moeten maken vanwege de afbouw van de derogatie, om zeker te stellen dat zij grasland behouden. Ook bedrijven die nu niet langer gebruik kunnen maken van de derogatie kunnen zich aanmelden voor deze subsidie en een tegemoetkoming ontvangen.

De hoogte van het subsidieplafond en de wijze van verdeling van het subsidiebedrag bij overtekening van de regeling is aangepast in de subsidiemodule Behoud graslandareaal 2024 (Stcrt. 2024, nr. 5150). De verwachting is dat het subsidieplafond voldoende is om alle aanvragen te honoreren. Als het aangevraagde subsidiebedrag van alle aanvragen samen onverhoopt toch hoger is, wordt het jaarlijks beschikbare subsidiebedrag vanaf 2024 evenredig verdeeld over de in de openstellingsperiode ontvangen subsidieaanvragen die aan de voorwaarden voldoen. Hiermee is tegemoetgekomen aan de wens vanuit de sector en de motie van het lid Vedder (Kamerstuk 30 252, nr. 145⁶).

Voor individuele ondernemers is op grond van de de-minimisverordening voor de landbouwsector de bovengrens dat maximaal € 20.000,- per bedrijf per drie jaar aan de-minimissteun kan worden verleend. De Europese Commissie is op vrijdag 7 juni 2024 een publieke consultatie gestart voor een gerichte wijziging van de landbouw *de-minimis* verordening⁷. Belangrijke wijziging in dit voorstel is dat de individuele *de-minimis grens* voor steun aan ondernemingen actief in de primaire productie van landbouwproducten van maximaal 20.000 euro per agrariër over een periode van drie jaren wordt verhoogd naar 37.000 euro. Deze consultatie liep tot en met 21 juli jl. en in het najaar wordt (Europese) besluitvorming verwacht over dit voorstel. Indien dit besluit positief uitvalt, zie ik ruimte om het totale subsidiebedrag op basis van de regeling subsidie behoud grasland in 2025 verder te verhogen, zodat de agrariërs nog meer tegemoet gekomen kan worden. Een eerste inschatting is dat in 2025 circa 3000–4000 bedrijven dan niet aanlopen tegen de *de-minimis* grens terwijl zij dat anders wel gedaan zouden hebben. Ik ben voornemens de benodigde financiering (circa 50–60 miljoen euro) voor verruiming van de regeling vanwege de ruimere *de-minimis* grens te financieren uit de 5 miljard euro aan middelen die beschikbaar zijn gesteld voor de agrarische sector vanuit het Hoofdlijnenakkoord. Besluitvorming hierover zal plaatsvinden bij Voorjaarsnota 2025.

Europese inzet: structurele maatregelen voor de langere termijn

De mestproblematiek vraagt om een structurele oplossing. De Nitraatrichtlijn wordt momenteel geëvalueerd. Nederland zet daar actief op in, met als doel uiteindelijk te komen tot een richtlijn die op een toekomstbestendige manier recht doet aan de te bereiken doelen, waaraan ook Nederland geëncmitteerd is. Het streven van dit kabinet is daarbij te

⁶ Motie van het lid Vedder verzoekt de regering te onderzoeken hoe de graslandregeling voldoende budget kan bevatten om alle aanvragen te kunnen honoreren en boeren niet afhankelijk te maken van het «wie het eerst komt wie het eerst maalt»-principe,

⁷ Door gebruik te maken van de de-minimisverordeningen kunnen EU-lidstaten eenvoudig (relatief) lage steunbedragen aan ondernemingen verstrekken zonder dat er sprake is van staatssteun. Steun die niet meer bedraagt dan de de-minimisdrempel en ook voor het overige aan de voorwaarden van de-minimissteun voldoet wordt geacht het handelsverkeer tussen de lidstaten niet te beïnvloeden.

komen tot een richtlijn die tegelijkertijd handelingsperspectief voor verantwoordelijke ondernemers biedt. Het kabinet voelt zich daarin gesterkt door de waardevolle inzichten uit de «Strategic Dialogue on Agriculture» en ziet daar de grote uitdaging én kans om voor de langere termijn tot resultaten te komen. Bij die evaluatie zal ik daarom inbrengen dat de huidige generieke norm voor dierlijke mest in de Nitraatrichtlijn moet worden geschrapt, met in plaats daarvan het vaststellen van gewas- en grondsoortgerichte stikstofgebruiksnormen. Ook de overige zaken uit het Hoofdlijnenakkoord en het Regeerprogramma zullen we in dat kader agenderen. Omdat de evaluatie en aanpassing van de Nitraatrichtlijn tijd kosten, zal ik mij op de korte termijn in Brussel ook hard maken voor een nieuwe derogatie en een herziening van de huidige aflopende derogatie. Daarnaast wil ik de aanwijzing van het gehele Nederlandse grondgebied als kwetsbaar herzien en zet ik erop in dat RENURE op korte termijn wordt toegestaan. Dit alles, zonder tekort te doen aan de te behalen opgaven voor de waterkwaliteit.

Evaluatie Nitraatrichtlijn

De Europese Commissie is gestart met een traject voor evaluatie van de Nitraatrichtlijn. In de evaluatie moet worden beoordeeld of de Nitraatrichtlijn geschikt blijft voor het beoogde doel, water te beschermen tegen verontreiniging van nitraat uit agrarische bronnen, en in lijn is met de milieu- en klimaatambities van de EU en of deze bijdraagt aan een duurzame en veerkrachtige landbouw en voedselzekerheid. De Nitraatrichtlijn is meer dan dertig jaar oud en de agrarische sector en de impact van nitraatvervuiling hebben zich in de tijd ontwikkeld. In de Nitraatrichtlijn is toentertijd een norm voor de aanwending van dierlijke mest van maximaal 170 kg stikstof/ha vastgelegd. Deze norm voor dierlijke mest is in Nederland met name op grasland niet realistisch, aangezien voor een goede groei van het gewas aanzienlijk meer stikstof kan worden aangewend, zonder meer uitspoeling naar het grond- en oppervlaktewater te veroorzaken. Hierdoor wordt nu onnodig stikstof aangewend via kunstmest en de beschikbare dierlijke mest helaas onvoldoende benut. Daarom is mijn inzet gericht op afschaffing van een norm voor dierlijke mest in de Nitraatrichtlijn, maar met behoud van het vaststellen van gewas- en grondsoortgerichte stikstofgebruiksnormen. Dit zou een bestendige oplossing zijn, waarbij geen noodzaak meer is tot tijdelijke derogaties, en die daarmee langjarige zekerheid en perspectief biedt.

Ter overbrugging: inzet voor een nieuwe derogatie met meer ruimte voor plaatsing van dierlijke mest vanaf 2026

De evaluatie en aanpassing van de Nitraatrichtlijn vergt een lange adem en is niet binnen enkele jaren afgerond. Zolang aanpassing van de Nitraatrichtlijn met een alternatief voor de norm voor dierlijke mest niet is gerealiseerd, blijft een derogatie als tussenoplossing noodzakelijk. Een hogere norm dan 170 kg stikstof uit dierlijke mest per hectare op grasland of voor bedrijven met een groot aandeel grasland is binnen de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn goed te onderbouwen⁸. Prioritair zet ik mij daarom, conform het Hoofdlijnenakkoord, in op een nieuwe derogatiebeschikking vanaf 2026. In de komende maanden zal ik met de Europese Commissie bespreken welke opties hierin mogelijk en kansrijk zijn. Het is van belang om te onderbouwen en te verduidelijken op welke wijze een derogatie in Nederland mogelijk en noodzakelijk is, terwijl tegelijkertijd wordt verzekerd dat de waterkwaliteit verbetert en ook andere milieudoelen niet uit zicht raken.

⁸ <https://www.wur.nl/nl/show/cdm-advies-toetsing-wetenschappelijke-onderbouwing-nederlandse-derogatie-van-de-nitraatrichtlijn.htm>

Aanpassing huidige derogatie

Mijn hoofdinzet in Brussel is gericht op het schrappen van de norm van 170 kg stikstof/ha dierlijke mest uit de Nitraatrichtlijn en het in de tussentijd inzetten op tussenoplossingen, zoals het verkrijgen van een nieuwe derogatie vanaf 2026, omdat dit meerjarige verlichting op de mestmarkt biedt. In het Hoofdlijnenakkoord is aangegeven dat ook alles op alles wordt gezet om de afbouw van de huidige derogatie terug te draaien en met de EU tot betere en wel werkbare normen en afspraken te komen. In de gesprekken met de Europese Commissie, met als primair doel het verkrijgen van een nieuwe derogatie, zal ik daarnaast aftasten of er ruimte is om aanpassing van de huidige derogatiebeschikking te verkennen. Daarbij kijk ik naar verschillende elementen, zoals ook benoemd in het Hoofdlijnenakkoord, zoals de afbouw van de derogatie, de aanpassing van de derogatievrije zones (zie bovenstaand) en de aanwijzing van Nutriënten-Verontreinigde gebieden.

Kwetsbare zones

In het Hoofdlijnenakkoord is opgenomen dat Nederland de aanwijzing van het gehele grondgebied als kwetsbaar moet herzien en dat dit per direct kan. Nederland heeft er tot nu toe voor gekozen de actieprogramma's te laten gelden voor het hele grondgebied. Het 7e actieprogramma nitraat en het addendum lopen tot eind 2025 en gelden voor het gehele Nederlandse grondgebied. Ik zal een advies vragen aan het Commissie Deskundigen Meststoffenwet om te bezien wat de reikwijdte van het 8e actieprogramma nitraat kan zijn op basis van de huidige beschikbare gegevens.

RENURE

De Europese Commissie heeft op 19 april jl. een voorstel voor aanpassing van de Nitraatrichtlijn gepubliceerd dat – binnen bepaalde grenzen en onder bepaalde voorwaarden – het gebruik van RENURE producten boven de gebruiksnorm dierlijke mest mogelijk maakt. De toelating van RENURE kan verlichting bieden voor de druk op de mestmarkt. In het laatste Nitraatcomité op 13 juni jl. is in Brussel over het RENURE-voorstel gesproken, waarbij bleek dat diverse lidstaten nog vragen en opmerkingen hebben van procedurele, juridische of technische aard. De Europese Commissie heeft aangegeven deze vragen en opmerkingen te zullen bestuderen en te beoordelen of deze tot wijziging van het voorstel moeten leiden, alvorens het voorstel in stemming te kunnen brengen in het Nitraatcomité.

Na (positieve) stemming in het Nitraatcomité volgt conform de comitologieprocedure een toetsing van het voorgenomen voorstel voor wijziging van annex III van de Nitraatrichtlijn (het RENURE-voorstel) door het Europees Parlement en de Raad. Dit neemt circa drie maanden in beslag. Zodra er meer duidelijkheid is over het vervolg zal de Kamer hier vanzelfsprekend over worden geïnformeerd. De inzet van Nederland is er onverminderd op gericht dat het voorstel van de Europese Commissie op 1 januari 2025 in werking treedt.

Parallel aan het Europese traject wordt gewerkt aan de nodige aanpassingen in Nederlandse wet- en regelgeving om het gebruik van RENURE mogelijk te maken. Mijn inzet is dat na EU-toelating van RENURE zo spoedig mogelijk de nationale regelgeving van kracht wordt die daaraan uitvoering geeft. De voorbereidingen voor de nationale implementatie zijn reeds gestart. Verder zal ik de invoering in de bedrijfspraktijk zoveel mogelijk gaan faciliteren. De huidige productiecapaciteit kan worden verhoogd (in 2022 werd circa 2,5 miljoen kg stikstof uit dierlijke mest

verwerkt tot RENURE). De subsidieregeling hoogwaardige mestverwerking staat dit najaar voor 7 mln. euro open. De regeling ziet op grootschalige installaties, bij intermediairs voor het hoogwaardig verwerken (RENURE-waardig maken) van mest. Ik ben voornemens de investering in de verwerkingscapaciteit vanaf 2026, ook op boerderij-niveau, verder te faciliteren indien RENURE wordt goedgekeurd, bijvoorbeeld via uitbreiding van de bestaande subsidieregeling hoogwaardige mestverwerking. Hierover zal ik uw Kamer informeren, zodra de toepassing van RENURE producten boven de gebruiksnorm dierlijke mest door de Europese Commissie is toegelaten.

Nationale inzet: maatregelen en oplossingen voor de lange termijn

Mestproductieplafonds

De invoering van de verlaagde mestproductieplafonds is de implementatie van één van de bindende voorwaarden van de huidige derogatiebeschikking 2022–2025. De verlaging van de mestproductieplafonds betekent dat in de komende jaren een verlaging van de mestproductie met ongeveer 10% ten opzichte van de mestproductie in 2020 gerealiseerd zal moeten worden. Het voorstel tot wijziging van de Meststoffenwet waarmee de nationale en sectorale productieplafonds per 1 januari 2025 in lijn worden gebracht met de derogatiebeschikking is door mijn ambtsvoorganger voorgelegd voor internetconsultatie en is vervolgens op 3 juli jl. voorgelegd voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State (RvS). Op 14 augustus 2024 heeft de RvS haar advies⁹ over dit wetsvoorstel vastgesteld. De RvS is allereerst van mening dat de toereikendheid van de afomingsmaatregelen met het oog op de verlaagde mestproductieplafonds, onvoldoende is onderbouwd. Daarnaast heeft de RvS vragen over de proportionaliteit van de afomingspercentages, meer in het bijzonder of het voorgestelde afomingspercentage van 30% wel passend is voor elk van de drie sectoren en of dit is afgestemd op de in de betreffende sectoren vereiste reductieopgave.

De afgelopen periode heb ik – met inachtneming van de opmerkingen van de RvS – op basis van enerzijds de meest recente cijfers van de verwachte mestproductie en anderzijds de recente inzichten over de verwachte deelname aan de Lbv en Lbv-plus het wetsvoorstel bestudeerd. In de aan de RvS voorgelegde versie van het wetsvoorstel was nog geen rekening gehouden met het mogelijke effect op de mestproductie van deelname uit de sectoren aan de Lbv en Lbv-plus, omdat deze gegevens toen nog niet beschikbaar waren. Inmiddels is hier meer inzicht in en ben ik voornemens bij het vaststellen van de sectorale plafonds rekening te houden met de vermindering van de mestproductie als gevolg van deelname aan de Lbv en Lbv-plus. Aangezien niet iedere ondernemer die een aanvraag heeft gedaan of een verleningsbeschikking heeft gekregen, daadwerkelijk ook zal kiezen het bedrijf te beëindigen, ga ik er, voor de bepaling van het effect van de Lbv en Lbv-plus op de fosfaat- en stikstofproductie op nationaal en sectoraal niveau, van uit dat 65% van degenen aan wie op dit moment een beschikking is verleend, daadwerkelijke het bedrijf zal beëindigen.

Het blijkt dat als gevolg van de Lbv en Lbv-plus een substantiële reductie te verwachten is van de mestproductie, waarbij de reductie per sector verschillend is. Deze reductie is echter niet voldoende om onder de

⁹ Advies over de wijziging van de Meststoffenwet in verband met de maximale mestproductie - Raad van State.

mestproductieplafonds voor 2025, die direct voortvloeien uit de derogatiebeschikking, te komen. Dit betekent dat het onvermijdelijk is dat er maatregelen moeten worden ingezet om de mestproductie te verlagen in 2025. Ik besef dat de verschillende sectoren de afgelopen jaren reeds inspanningen hebben verricht, en dat elke maatregel heftig ingrijpt in de bedrijfsvoering van agrarische bedrijven en daarmee het leven van gezinnen. Echter wil ik, in lijn met de meerderheid van uw Kamer en het Hoofdlijnenakkoord, er alles aan doen om een generieke korting in één of meerdere sectoren te voorkomen. Daarvoor kan ik niet anders dan van alle sectoren een extra inspanning vragen.

Alles afwegende zal ik de sectorale mestproductieplafonds in het wetsvoorstel wijzigen. Hierbij ga ik er vanuit dat de verwachte mestproductie in 2025 gelijk is aan het niveau aan van de verwachte mestproductie in 2024¹⁰. Daar trek ik het potentiële effect van de vermindering van de mestproductie per sector vanwege de Lbv en Lbv-plus in zijn geheel vanaf (waarbij ik ervan uitga dat 65% van het aantal veehouders dat een verleningsbeschikking heeft gekregen daadwerkelijk het bedrijf beëindigt). De reductieopgave die op nationaal niveau overblijft na aftrek van de potentiële vermindering van de mestproductie op nationaal niveau vanwege de Lbv en Lbv-plus, verdeel ik vervolgens evenredig over de sectoren, om daarmee de sectorale plafonds vast te stellen. Iedere sector draagt hiermee bij aan de opgave die de gehele veehouderij heeft om onder de nationale plafonds van de derogatiebeschikking te komen in 2025, bovenop de bijdrage die vanuit de overheid is geleverd in de vorm van de financiering van de beëindigingsregelingen Lbv en Lbv-plus. Op basis daarvan kom ik tot de volgende verdeling van de sectorplafonds.

fosfaat (mln. kg)	melkvee	varkens	pluimvee	overig	nationaal
Nieuwe productieplafonds 2025 (o.b.v. 65% deelname Lbv/Lbv+)	72,4	27,7	20,0	15,0	135,0
stikstof (mln. kg)	melkvee	varkens	pluimvee	overig	nationaal
Nieuwe productie plafonds 2025 (o.b.v. 65% deelname Lbv/Lbv+)	268,2	70,6	48,3	53,0	440,0

Om aan die opgaves te voldoen, kies ik ervoor in alle drie de sectoren af te romen bij de overdracht van productie-/dierrechten. Voor de fosfaat-rechten (melkvee) geldt dat het afromingspercentage zal worden verhoogd naar 30%, voor de varkenssector zal een afromingspercentage van 25% worden ingevoerd en voor de pluimveesector een afromingspercentage van 15%. Hiermee wordt zowel recht gedaan aan het feit dat om onder de nationale plafonds uit de derogatiebeschikking te kunnen komen in 2025 en daarmee een generieke korting te voorkomen van alle sectoren een aanvullende inspanning nodig is, als aan de reductie die per sector reeds heeft plaatsgevonden. De in het wetsvoorstel opgenomen uitzondering bij dierrechten (varkens en pluimvee), dat indien in een periode van 5 jaar rechten meermaals kortjarig geleased worden tussen dezelfde bedrijven er slechts eenmaal wordt afgeroomd, zal ik handhaven.

Het in lijn brengen van de mestproductieplafonds met de derogatiebeschikking, is slechts één onderdeel uit mijn aanpak en deze wil ik dan ook in samenhang wegen met de andere maatregelen uit deze brief. Niet alle effecten zijn op dit moment al bekend. Ik ben dan ook voornemens om eind 2024 opnieuw te beoordelen of op basis van de laatste inzichten van bijvoorbeeld de Lbv en Lbv-plus bijstelling nodig is. Het wetsvoorstel

¹⁰ Kamerbrief over CBS Monitor fosfaat- en stikstofexcretie in dierlijke mest - tweede kwartaal 2024 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl. (Kamerstuk 33 037, nr. 556)

biedt deze flexibiliteit, door een delegatiebepaling die het mogelijk maakt de hoogte van de sectorale plafonds en de hoogte van de afrotingspercentages voortaan bij amvb vast te stellen. Hierdoor kan flexibeler ingespeeld worden op ontwikkelingen in de afzonderlijke sectoren.

Ik zal op korte termijn het wetsvoorstel aanpassen en aan uw Kamer aanbieden.

Huidige beëindigingsregelingen

Het is van groot belang dat er voor ondernemers perspectief is om hun bedrijf voort te zetten. Er zijn individuele ondernemers die ondanks dat perspectief de voorkeur geven aan stoppen en deelnemen aan de bestaande beëindigingsregelingen. Vrijwillige beëindiging heeft een positief effect op de mestmarkt, omdat de mestproductie in Nederland hiermee wordt verlaagd. Dit geldt al voor bedrijven die stoppen op basis van de Lbv en Lbv-plus en voor bedrijven die in het kader van de aangekondigde Mgb (Maatregel gebiedsgerichte beëindiging veehouderijlocaties) en de Lbv kleinere sectoren voor vrijwillige beëindiging van hun veehouderijlocatie kiezen.

(Vrijwillige) brede beëindigingsregeling

In het Regeerprogramma is aangegeven dat het Kabinet een vrijwillige brede beëindigingsregeling zal uitwerken. Ook deze brede beëindigingsregeling zal een effect hebben op de mestmarkt, omdat door beëindiging van veehouderijlocaties de mestproductie in Nederland verder wordt verminderd in aanvulling op de al bestaande regelingen. De brede beëindigingsregeling wordt zo spoedig mogelijk uitgewerkt en bij de Europese Commissie genotificeerd. Naar verwachting kan de regeling begin 2026 worden opengesteld. De belangrijkste uitgangspunten van de regeling zullen voor het einde van 2024 aan de Kamer worden gestuurd.

Voerspoor

Onder het motto «wat er niet in gaat kan er ook niet uit» is het voerspoor een serieuze optie om de excretie van stikstof in dierlijke mest terug te dringen. Vanuit de melkveehouderij is in het voorjaar naar voren gebracht dat door het verlagen van het aandeel ruw eiwit in het rantsoen ook de stikstof in rundveedrijfmest verlaagd kan worden (hogere voerefficiëntie). Dit kan enkele miljoenen kg stikstof minder mestproductie opleveren. In het kader van de structurele aanpak stikstof is met de melkveesector afgesproken dat er naar gestreefd wordt het ruw eiwitgehalte in het melkveerantsoen in 2025 sectorgemiddeld niet hoger te laten zijn dan 160 gram/kg droge stof. Het «voerspoor» is een treffend voorbeeld dat opnieuw illustreert dat ondernemers en de sector ook zelf verantwoordelijkheid nemen om resultaten te boeken. Die verantwoordelijkheid wil het kabinet ondersteunen.

Daarom ga ik in gesprek met de sectorpartijen over de private borging van dit voerspoor via een gecertificeerd systeem.

Voor het verlagen van het ruw eiwit gehalte in 2021 de pilot Koe en Eiwit gestart. In deze pilot onderzoeken 150 melkveehouders en hun vaste voeradviseurs, samen met 45 begeleiders vanuit de pilot, de mogelijkheden om het ruw eiwit gehalte verder te verlagen naar 155 gr RE/kg ds. Koe en Eiwit deelnemers blijken in enkele jaren het ruw eiwit gehalte verder terug te kunnen brengen in vergelijking met overige melkvee-houders in Nederland (in 2023: 158 t.o.v. 164 g/kg ds). Nu kan al voorzichtig gesteld worden dat de (intensieve) begeleiding van de melkveehouder en zijn vaste voeradviseur bijdraagt aan het huidige

resultaat. Maar ook private initiatieven voor het delen van kennis en ervaring rondom beter voermanagement laten melkveehouders stappen voorwaarts zetten. Daarom laat ik dit najaar nagaan wat de mogelijkheden zijn om de opgedane kennis uit de pilot Koe en Eiwit, maar ook vanuit andere relevante samenwerkingen vanaf 2025 landelijk uit te rollen. Ook wil ik verder onderzoek uitzetten naar het toepassen van additieven en voersamenstellingen die een emissiereducerende werking kunnen hebben. En wil ik nagaan hoe ik veehouders kan stimuleren methaanreducerende veevoeders te gebruiken.

Verwerking dierlijke mest in potgrond

Op 18 november 2022 is het Convenant Milieu-impact potgrond en substraten ondertekend¹¹. Met dit convenant streven partijen ernaar in 2050 50% hernieuwbare grondstoffen in potgrond/substraten te verwerken met een lagere milieu-impact. Wageningen Universiteit heeft hiervoor een onderzoeksrapport gemaakt naar kansrijke vervangingen voor veen. De vezel uit de dikke fractie van runderdrijfmest werd daarbij als één van de opties genoemd, maar niet de meest kansrijke. Aan de toepassing van andere grondstoffen in potgrond worden immers strenge eisen gesteld, waaronder eisen ten aanzien van de veiligheid van de grondstoffen. Daarom is het voor verwerking van dierlijke mest in potgrond noodzakelijk dat een aantal bewerkingsstappen worden ontwikkeld en uitgevoerd (waaronder de hygiënisatie van de dierlijke mest). De theoretische potentie van verwerking van dierlijke mest in potgrond zou op de lange termijn in de orde van grootte van enkele miljoenen kilo's stikstof en fosfaat kunnen liggen, maar zal sterk afhangen van het succes van het ontwikkelen van betaalbare bewerkingsstappen. De verwerking van dierlijke mest in potgrond betreft met name de vezels uit dikke fractie, de dunne fractie zal een andere bestemming moeten krijgen. Het toestaan van RENURE zal mogelijkheden kunnen bieden voor de verwerking van deze dunne fractie.

Ik zal in de komende maanden in gesprek met sectorpartijen verkennen op welke wijze ik de verwerking van dierlijke mest in potgrond verder kan faciliteren, zo mogelijk via het financieren van onderzoeken om bewerkingsstappen te ontwikkelen die benodigd zijn om een veilige grondstof aan te bieden en deze in praktijk te brengen.

Graslandnorm

In het addendum bij het 7e actieprogramma Nitraatrichtlijn is opgenomen dat de melkveehouderij in Nederland in 2032 grondgebonden is (Kamerstuk 33 037, nr. 437). Dit is een afspraak die gemaakt is met de Europese Commissie. De huidige derogatie aan Nederland is verleend op basis van het 7e actieprogramma Nitraatrichtlijn en het Addendum. Mijn ambtsvoorganger heeft een voorstel gedaan om grondgebondenheid vorm te geven met een graslandnorm¹². Grasland speelt een cruciale rol in de gewenste verbetering van de waterkwaliteit. Meer grasland op het bedrijf zorgt voor minder uitspoeling van nutriënten, minder gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in vergelijking met andere gewassen en draagt tevens bij aan kortcyclische koolstofvastlegging, het sluiten van kringlopen, biodiversiteit, dierenwelzijn (weidegang) en behoud van het cultuurhistorisch landschap. Om te kunnen beoordelen op welke wijze de afspraken met de Europese Commissie over grondgebondenheid ingevuld kunnen worden, wil ik ter verkenning van de mogelijke inhoud van een wetsvoorstel de komende periode eerst de economische effecten, de

¹¹ Stcrt. 2024, nr. 21773.

¹² Zie brief 31 mei 2024, Kamerstuk 33 037, nr. 542

ruimtelijke aspecten en de bij-effecten op emissies (zoals broeikasgas) van grondgebondenheid via een graslandnorm in beeld brengen.

Weegmechanisme

Zoals aangegeven zal de komende periode nauw de vinger aan de pols gehouden moeten worden, onder meer om rekening te houden met de daadwerkelijke resultaten van lopende regelingen zoals Lbv en Lbv-plus, maar ook om Europese ontwikkelingen en afspraken goed te kunnen verdisconteren. Om die redenen zal met enige regelmaat worden gewogen in hoeverre de vormgeving en maatvoering op maat zijn gesneden. Een eerste weegmoment zal voorafgaand aan de Voorjaarsnota plaatsvinden, zodat eventuele financiële aspecten ook betrokken kunnen worden.

Ten slotte

In de komende tijd is monitoring van de ontwikkeling van de mestmarkt en aandacht voor handhaving nodig. Hiertoe is naast de reguliere inzet op handhaving door RVO en NVWA een taskforce mestmarkt, gericht op monitoring, signalering en inzet vanuit de uitvoeringspraktijk (LVVN, RVO en NVWA) gestart. Deze taskforce maakt het mogelijk om snel te reageren op signalen uit het veld.

Met bovengenoemde maatregelen voor de korte termijn wordt bijgedragen aan verlichting op de mestmarkt in 2025. Voor de structurele lange termijn maatregelen is mijn inzet in eerste instantie gericht op Europa. Het afschaffen van de grens van 170 kg N/ha dierlijke mest in de Nitraatrichtlijn, en vooruitlopend daarop een nieuwe derogatie, zie ik als belangrijkste oplossingen om het evenwicht op de mestmarkt langjarig te herstellen. De maatregelen die in deze brief zijn genoemd zullen worden gefinancierd uit de 5 miljard euro die uit het Hoofdlijnenakkoord zijn gereserveerd voor de agrarische sector. Zoals aangegeven in het Regeerprogramma zullen door het kabinet in 2025 reeds middelen aan de begroting van LVVN worden toegevoegd voor maatregelen ter verlichting van de mestmarkt. Dit wordt aan de Kamer voorgelegd via de LVVN-begroting 2025. Ik ga mij hier de komende periode dan ook met alle energie voor inzetten.

De Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,
F.M. Wiersma