

202400787



Kabinet Minister-President
Ministerie van Algemene Zaken

> Retouradres Postbus 20001 2500 EA Den Haag

Tweede Kamer der Staten Generaal
t.a.v. de informateur dhr. R. van Zwol
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Kabinet Minister-President

Binnenhof 19
2513 AA Den Haag
Postbus 20001
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie

4394538

Datum 8 april 2024

Geachte heer Van Zwol,

Bijgaand doe ik u antwoorden toekomen op vragen gesteld aan de minister van
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (kenmerk 202400783).

DE MINISTER-PRESIDENT,
Minister van Algemene Zaken,
namens deze,
De Secretaris-Generaal



> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Minister-President
Minister van Algemene Zaken
De Heer drs. M. Rutte
Binnenhof 19
2513 AA DEN HAAG

**Directie Bestuurlijke en
Politieke Zaken**

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001858272854000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6011 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/Inv

Datum 4 april 2024
Betreft Reactie op verzoek van de informateur

Geachte heer Rutte,

U heeft mij een verzoek van de informateur doen toekomen om hem te voorzien van informatie. Dit betreft de brief met kenmerk 4393927, inzake het verzoek van de informateurs (kenmerk 202400783).

Hierbij stuur ik u, namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de minister voor Natuur en Stikstof de verzochte informatie als bijlage bij deze brief. Ik verzoek u deze informatie door te geleiden naar de informateur.

Secretaris-Generaal
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Ons kenmerk
007-152448326

Uw kenmerk
4393927

Bijlage(n)
1

Beantwoording van formatievraag van de informateur door het ministerie van LNV – verzocht op 3 april 2024, beantwoording (ambtelijk verzonden) op 3 april 2024

Ons kenmerk
007-LE2140226

Vraag 1

Welke maatregelen heeft het kabinet in voorbereiding om uitvoering te geven aan de motie Van Campen, die de regering verzoekt om een plan van aanpak te maken om een mogelijke mestcrisis het hoofd te bieden? En hoeveel middelen zijn hiermee gemoeld?

Antwoord

Ter uitvoering van de motie Van Campen zijn de onderstaande elementen en denkrichtingen in samenhang in kaart gebracht. De motie Van Campen (Kamerstuk 30252, nr. 141) luidt als volgt:

'constaterende dat door de afbouw van de derogatie er een zeer problematische situatie zal ontstaan bij de aanwending en verwerking van mest; verzoekt de regering om voor 1 maart een plan van aanpak te maken om een mogelijke mestcrisis het hoofd te bieden.'

Ter uitvoering van de motie heeft het kabinet een plan van aanpak in overweging. Eventuele besluitvorming moet hierover nog plaatsvinden, waardoor onderstaande elementen van het plan van aanpak niet op voorhand limitatief zijn. Het plan van aanpak is een samenhangend geheel aan gebalanceerde maatregelen die elkaar versterken en niet los van elkaar kunnen worden gezien. De maatregelen zijn daarmee samenhangende elementen die in de preciezere vormgeving en in de maatvoering ruimte kennen om te moduleren. Nadrukkelijk wordt daarbij aangetekend dat deze maatregelen ook Europeesrechtelijke dimensies kennen. Daar waar er middelen benodigd zijn voor maatregelen, zijn deze indicatief genoemd.

- Verhoging afroming bij overdracht buiten familieverband van fosfaatrechten (melkvee) en invoering van afroming bij overdracht van dierrechten (kippen en varkens). Voor de drie categorieën zal een afroming van 30% gaan gelden bij overdracht van rechten. Hiervoor is nodig om de Meststoffenwet (Msw) te wijzigen. Afroming bij overdracht draagt ook bij aan de verlaging van de mestproductie die nodig is om onder de mestproductieplafonds van 2025 te komen. In 2025 moeten de plafonds namelijk verlaagd worden (voorwaarde derogatiebeschikking) en de huidige mestproductie zit daarboven. Als er in 2025 nog steeds meer mest geproduceerd wordt dan de dan geldende plafonds, zal een generieke korting worden doorgevoerd om onder de plafonds te komen.
- Het verlagen van de hoeveelheid ruw eiwit in het veevoer, waarmee ook de hoeveelheid stikstof in de mest worden verlaagd. Het Rijk kan dit niet afdwingen vanwege de interne Europese markt. Dit voerspoor zal daarom door de sector zelf moeten worden gerealiseerd, waarbij het Rijk waar mogelijk zal helpen en ondersteunen. Hiervoor wil het kabinet afspraken maken met de melkvee- en veevoersector over de private borging van dit voerspoor via een gecertificeerd systeem.
- Invoeren van brede beëindigingsregeling die primair gericht is op doelbereik stikstofdeken en klimaat, en tegelijkertijd de druk op de mestmarkt kan verlichten en de waterkwaliteit kan verbeteren. Een

dergelijke regeling zou erop gericht zijn om de komende jaren (periode 2025-2029) veehouders die vrijwillig willen stoppen, financieel te blijven ondersteunen. Met als doel een verlaging van het aantal gehouden dieren, die nodig is voor het verlagen van de stikstofdeken en voor de realisatie van de klimaatdoelen voor de veehouderij in 2030. De productierechten die langs deze weg vrijvallen, worden doorgehaald. Dat leidt tot een permanente en onomkeerbare krimp van de veestapel die bijdraagt aan structurele verlaging van de druk op de mestmarkt. Indicatief gaat het om een bedrag € 4 miljard. Dit bedrag is gebaseerd op de voor uitkoop beschikbare middelen in het Transitiefonds en sluit aan bij een berekening van de kosten waarbij ervan wordt uitgegaan dat de regeling op zo'n manier wordt vormgegeven dat dit leidt tot 10% krimp van de sectoren met productierechten en kalveren. PM: nog nader uit te werken onderzoek partiële beëindiging.

- Ten behoeve van een robuust meststelsel en de waterkwaliteit gaat het om maatregelen om grondgebondenheid via een graslandnorm in te voeren. Daarbij zal ook de normering worden aangekondigd. Daarbij zal, via een ingroeipad met tussennormen, een eindnorm van 0,35 ha gras/GVE in 2032 worden genoemd. Hiervoor is wetgeving noodzakelijk. Nederland heeft in het 7^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn zich richting de Europese Commissie gecommitteerd dat de melkveehouderij in 2032 grondgebonden zal zijn.
- Gezien de moeilijke situatie op de mestmarkt en de wens vanuit sectorpartijen en de Tweede Kamer (motie Flach c.s., Kamerstuk 36410-XIV, nr. 76) heeft MLNV met de Europese Commissie besproken of een nieuw derogatieverzoek mogelijk is. De EC heeft duidelijk aangegeven hiervoor geen enkele ruimte te zien, ook niet voor een derogatie die zich zou beperken tot grasland en/of tot bedrijven met een grondgebonden karakter, omdat er in Nederland geen verbetering is te zien in de waterkwaliteit. Minister LNV blijft zich in Europees verband inzetten voor alle elementen van dit plan van aanpak, waaronder deze kwestie.
- Verhogen van de subsidieregeling behoud grasland die het kabinet eerder heeft ingesteld vanwege het afbouwpad van de derogatie. Deze graslandsubsidie, die dient als overbrugging tot aan het volledig wegvallen van derogatie, zal nog in de jaren 2024 en 2025 worden opengesteld. Dit heeft tot doel om bedrijven te stimuleren mee te blijven doen aan de derogatie waaraan een 80% graslandeis is verbonden, en daarmee het areaal grasland te behouden. De hoogte van de tegemoetkoming is afhankelijk van de mate van afbouw van de plaatsingsruimte dierlijke mest per ha., en het bedrag is gerelateerd aan de mestafzetkosten van september 2022. Op dit moment liggen de mestafzetprijzen circa 2-3,5 keer hoger, waardoor verhoging passend zou zijn. Grens voor individuele ondernemers is wel de 'de-minimis' van max 20.000 euro per bedrijf per 3 jaar. Bij een verhoging van het bedrag zullen meer ondernemers hier tegen aan lopen. De huidige regeling loopt in de jaren 2024 en 2025. Voornemen is om het subsidiebedrag, nu € 20 per 10 kg N aan verloren plaatsingsruimte, te verhogen naar € 50 euro per 10 kg N aan verloren plaatsingsruimte. Hiervoor is een totaalbedrag nodig van 80 mln. euro (als verhoging bovenop het reeds beschikbare bedrag voor deze regeling).

- Daarnaast is het kabinet in gesprek met de verwerkende industrie en banken. Zij zijn opgeroepen om urgent concrete maatregelen te treffen die de liquiditeitspositie van bedrijven met een grondgebonden karakter in de aankomende jaren versterkt en in te zetten op het halen van meeropbrengsten uit de markt juist voor deze bedrijven.
- De prijsvorming in de mestmarkt is niet transparant en verstoort daarmee een goede marktwerking. De sector heeft zelf een belangrijke rol in het creëren van een meer transparante markt. Indien de hogere mestafzetprijzen ook zouden bijdragen aan het verwerken en exporteren van mest zou dat de mestmarkt ontlasten. Om hier iets aan te doen heeft ook de sector een belangrijke verantwoordelijkheid. Het vraagt om een andere verhouding tussen veehouderijen en mesthandelaren, verwerkers en transporteurs. Het kabinet gaat hierover met de sector in gesprek.
- De Kamer heeft in de motie Grinwis/Vedder (Kamerstuk 36410 A, nr. 41) verzocht om de beleidsregels over extern salderen zodanig aan te passen dat aanwezige dier- en fosfaatrechten (productierechten) niet meer los verkocht kunnen worden, maar doorgehaald worden. Het kabinet onderschrijft de doelstelling van deze motie en is voornemens hier uitvoering aan te geven, daarvoor is eerst nodig te bekijken of en hoe dit juridisch te regelen is. Daarbij zal ook bekeken worden of het mogelijk is rechten door te halen bij opkoop van agrarische ondernemingen bij andere vergelijkbare situaties, bijvoorbeeld ten behoeve van ruimte voor woningbouw.
- De Europese Commissie zal, na intensieve inzet van het kabinet, met een voorstel komen om op korte termijn RENURE (Recovered Nitrogen from Manure)-meststoffen toe te staan als kunstmestvervanger. Afhankelijk van de termijn, de wijze van toelating van RENURE en de toelatingsvoorwaarden, kan dit Nederland perspectief bieden voor de transitie. Omdat hiermee dierlijke mest, na bewerking tot RENURE-product, in de gebruiksruijme van kunstmest gebruikt zal kunnen worden (dus boven de 170 kg N/ha), zal dit op termijn ook verlichting bieden voor de mestmarkt. Het kabinet zal, zodra er meer duidelijkheid is over het voorstel van de EC, zo snel mogelijk eventuele belemmeringen in regelgeving wegnemen om de toepasbaarheid in de agrarische bedrijfspraktijk te faciliteren.
- De hoge druk op de mestmarkt en de hoge mestafzetkosten verhogen de prikkel om meer mest te plaatsen dan toegestaan. Deze fraudeprikkel zal de komende jaren toenemen. Met de Versterkte handhavingsstrategie mest (VHS), en als onderdeel daarvan het onlangs ingevoerde rVDM (digitaal volgsysteem van mesttransporten) wil het kabinet nog meer inzetten op de risicogerichte aanpak hiervan.

Ten aanzien van de export van mest of mestproducten staat de deur open voor sectorpartijen, om indien zij dat wensen gesteund door de overheid, bijvoorbeeld door middel van een handelsmissie, of het inschakelen van landbouwraden, nieuwe afzetmarkten aan te spreken.

Vraag 2

Op welke termijn is het mogelijk om een noodwet te maken, op basis waarvan het mogelijk is om - in afwijking van de derogatiebeschikking van de Nitraatrichtlijn - het aanwenden van dierlijke mest mogelijk te maken.

Ons kenmerk
007 / 63440326

Antwoord

Normen dierlijke mest Nitraatrichtlijn en derogatiebeschikking

In de Nitraatrichtlijn is de verplichting vastgelegd dat elke lidstaat gebruiksnormen vaststelt voor het gebruik van stikstofhoudende meststoffen (stikstof totaal norm: dierlijke mest en kunstmest). In de Nitraatrichtlijn is voorts vastgelegd dat binnen de stikstoftotaalnorm het toepassen van dierlijke mest gemaximeerd is op 170 kg stikstof uit dierlijke mest /hectare. De betreffende gebruiksnormen zijn vastgelegd in de Meststoffenwet.

De Nitraatrichtlijn kent de mogelijkheid van een derogatie waarmee onder voorwaarden meer dierlijke mest kan worden toegepast per hectare dan generiek voorgeschreven in de Nitraatrichtlijn. De derogatiebeschikking 2022-2025 kent een afbouwpad van deze derogatie tot in 2026 de norm van maximaal 170 kg stikstof uit dierlijke mest/hectare uit de Nitraatrichtlijn geldt. De beschikking voorziet daarbij vanaf 2023 in een stapsgewijze, jaarlijkse afbouw van de omvang van de extra plaatsingsruimte voor graasdiermest bovenop de norm van 170 kg stikstof per hectare en stelt aanvullende voorwaarden. De hoogte van de derogatie is de komende jaren als volgt:

	Hoogte derogatienorm in door nutriënten verontreinigde gebieden	Hoogte derogatienorm overige gebieden
2022	230 kg/N/ha ¹⁾	250 kg/N/ha
2023	220 kg/N/ha	240 kg/N/ha
2024	210 kg/N/ha	230 kg/N/ha
2025	190 kg/N/ha	200 kg/N/ha
2026	Geen derogatie	Geen derogatie

¹⁾ In 2022 gaat het om het centrale en zuidelijke zandgebied en in het lössgebied overeenkomstig de voorgaande aan Nederland verleende derogatiebeschikkingen.

Aanpassing wet in afwijking van de normen derogatiebeschikking

De vraag begrijpen wij zo dat gevraagd wordt of het mogelijk is bij wet te regelen dat meer dierlijke mest mag worden aangewend dan 1) het afbouwpad van de derogatiebeschikking van de EC aangeeft (in 2024 en 2025) en/of 2) de maximale gebruiksnorm uit de Europese Nitraatrichtlijn van 170 kg stikstof uit dierlijke mest per hectare (vanaf 2026).

Wetgevingstechnisch bezien kan bij ministeriële regeling een hogere gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen dan de derogatienormen of de 170 kg N/ha norm worden vastgesteld (art. 9, tweede lid, Meststoffenwet). Een ministeriële regeling is een besluit van (alleen) een minister en kent een eenvoudige procedure (geen advisering Raad van State of instemming parlement vereist). In dit geval kan de minister van LNV de regeling alleen in overeenstemming vaststellen met de minister van I&W (art. 45 Meststoffenwet). Voorts is een internetconsultatie van de ontwerp-regeling nodig (gelet op milieuaspecten in verband met Verdrag van

Aarhus) en waarschijnlijk notificatie bij de Europese Commissie in verband met technische voorschriften. Dit betekent dat het ontwerp openbaar wordt gemaakt en eenieder op het ontwerp kan reageren. Een zienswijzeprocedure en voorhang bij TK/EK zijn voor een regeling op basis van artikel 9, tweede lid, Meststoffenwet niet voorgeschreven in de Meststoffenwet. De betreffende regeling kan binnen enkele maanden worden gepubliceerd.

Echter: het bovenstaande is in strijd met EU-recht. Dat de Meststoffenwet de bevoegdheid kent een hogere gebruiksnorm voor dierlijke mest vast te stellen bij ministeriële regeling, wil niet zeggen dat die bevoegdheid in strijd met het Europese recht mag worden toegepast. Die strijdigheid is echter bij een regeling met een hogere gebruiksnorm dan vanuit derogatiebeschikking of Nitraatrichtlijn is toegestaan, wel aan de orde. De keuze voor een (nood)wet in plaats van een ministeriële regeling maakt daarbij overigens geen verschil. Ook een wet mag niet strijdig zijn met het hogere, Europese recht.

Consequenties wet- en regelgeving die strijdig is met EU recht

Het vaststellen van een bovenstaande regeling in strijd met de kaders van het Europese recht is niet conform de uitgangspunten van de rechtstaat. Nederland neemt met zo'n regeling die in strijd is met het EU-recht dan ook grote risico's. Allereerst het risico dat de Europese Commissie onmiddellijk zal overgaan tot het starten van een infractieprocedure (zie onder). Daarnaast het risico dat de Europese Commissie de derogatievergunning per direct zal intrekken. Verder is de kans aanzienlijk dat de regeling in een civiele procedure bij de nationale rechter (a la Greenpeace, MOB) onderuit gaat en door de rechter buiten toepassing wordt verklaard. De (financiële) gevolgen daarvan kunnen (ook voor landbouwers) zeer groot zijn. Te meer daar de Europese Commissie hier ook consequenties aan kan verbinden voor de steun die veehouders krijgen vanuit het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Zo kunnen veehouders individueel worden gekort voor de dierlijke mest die zij uitrijden in strijd met de kaders van de Nitraatrichtlijn. Echter ook een structurele korting op het GLB voor de veehouderij voor Nederland is mogelijk als de Europese Commissie de regeling ziet als een ernstige tekortkoming in het governancestelsel van de lidstaat en van mening is dat dit moet leiden tot een structurele korting.

Gevolgen van het starten van een infractieprocedure door de Europese Commissie

De infractieprocedure kan worden gebruikt als een lidstaat Europese wetgeving niet uitvoert en volgt uit artikel 258 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Door middel van een infractieprocedure kunnen lidstaten verplicht worden Europese regelgeving alsnog goed en volledig toe te passen.

De procedure start met een ingebrekestelling door de EC, waarbij de lidstaat om uitleg over de niet-nakoming wordt verzocht en wordt gemaand alsnog te voldoen. In beginsel moet de lidstaat binnen twee maanden reageren en het advies opvolgen. Als de EC met de reactie niet tevreden is, stuurt zij een met redenen omkleed advies, dat de lidstaat in beginsel binnen twee maanden moet opvolgen. Indien de EC niet tevreden is met de reactie daarop kan zij de lidstaat voor het Hof van Justitie van de Europese Unie dagen en verzoeken de lidstaat te veroordelen wegens niet-nakoming van de verplichtingen.

Als het Hof oordeelt dat de lidstaat in gebreke is (gebleven), moet de lidstaat een einde maken aan die situatie. De EC moet daarop toezien. Als de EC vaststelt dat de lidstaat in gebreke blijft, kan zij de zaak opnieuw voor het Hof brengen en om een geldelijke sanctie (boete en/of dwangsom) vragen.

Ons kenmerk

