

Vergaderjaar 2013–2014

33 037

Mestbeleid

Nr. 121

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 mei 2014

Op 25 april jongstleden heb ik uw Kamer geïnformeerd dat het Nitraatcomité in Brussel het voorstel van de Europese Commissie heeft aanvaard om aan Nederland voor de periode 2014–2017 derogatie te verlenen (Kamerstuk 33 037, nr. 120). Met deze brief informeer ik u nader over de invulling van de aangekondigde en inmiddels gepubliceerde wijziging van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet (Urm) met het oog op de verleende derogatie en beantwoord ik het verzoek van de vaste commissie voor Economische Zaken over het verbod op het gebruik van fosfaat uit kunstmest voor bedrijven die van derogatie gebruik willen maken.

Vijfde actieprogramma en derogatie

De onderhandelingen over het vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn en de derogatie zijn een langdurig, intensief en moeilijk proces gebleken. Niet in de laatste plaats door de mate waarin de norm voor de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater in Nederland wordt overschreden (zowel in termen van het aantal meetpunten als in termen van de hoogte van de overschrijding) en door de omvang van het mestoverschot in relatie tot borging van het eerder overeengekomen fosfaatproductieplafond (niveau 2002) in het wettelijk instrumentarium.

Nederland heeft in mijn ogen een goed en gebalanceerd onderhandelingsresultaat bereikt. Het actieprogramma pakt milieuproblemen aan door maatregelen daar te treffen waar de problemen zich voordoen en biedt ook ruimte voor maatwerk en versoepeling waar dat kan. In dit verband noem ik als voorbeeld de aanpak via equivalente maatregelen, de opbrengstafhankelijke norm voor stikstof en de permanente voorziening om drijfmest te gebruiken voor bestrijding van schade door winderosie. De derogatie biedt met name melkveehouders de mogelijkheid om meer stikstof uit dierlijke mest aan te wenden en daarmee een aanzienlijke kostenbesparing te realiseren omdat zij minder mest hoeven af te voeren.

Onderhandelingsproces

Over het actieprogramma Nitraatrichtlijn heeft gedurende anderhalf jaar intensief overleg plaatsgevonden. Overeenstemming met de Europese Commissie over het actieprogramma is de basis voor het verkrijgen van derogatie. Over de onderhandelingen en de inhoud van het maatregelenpakket voor het actieprogramma is zowel op bestuurlijk als technisch niveau regelmatig overleg gevoerd met LTO. In mijn brief van 10 september 2013 (Kamerstuk 33 037, nr. 74) heb ik uw Kamer geïnformeerd over de invulling van het maatregelenpakket.

In relatie tot het actieprogramma en de derogatie vroeg de Europese Commissie van Nederland ook de zekerheid van wettelijk verankerde instrumenten om het eerder overeengekomen productieplafond voor fosfaat te borgen. Dit mede in het licht van de ambitie om de druk op de Nederlandse mestmarkt te verlichten via het stelsel van verantwoorde mestverwerking. Het kabinetsbesluit van 12 december 2013 (Kamerstuk 33 037, nr. 80) om dierrechten voor varkens en pluimvee te continueren en een stelsel voor verantwoorde groei van de melkveehouderij in te voeren bood de Europese Commissie die zekerheid. Op basis van het door Nederland voorgestelde maatregelenpakket en het genoemde kabinetsbesluit kon in februari 2014 overeenstemming worden bereikt over het actieprogramma. Na het bereiken van deze overeenstemming, volgde het overleg over de voorwaarden waaronder de Europese Commissie een voorstel voor derogatie voor stemming aan het Nitraatcomité wilde voorleggen. In het laatste overleg van februari jl. heeft de Europese Commissie gepresenteerd welke voorwaarden zij aan de derogatie wilde verbinden. Nederland heeft over die voorwaarden een compromis kunnen bereiken. Uitgangspunt voor de onderhandelingen met de Europese Commissie was dat Nederland weliswaar goede vorderingen maakt met de implementatie van de Nitraatrichtlijn, maar tevens te maken heeft met een groot fosfaatoverschot en overschrijdingen van de waterkwaliteitsnormen.

De derogatienorm van 250 kilogram stikstof uit dierlijke mest per hectare per jaar kon worden gehandhaafd met uitzondering van het centrale en zuidelijke zandgebied en het lössgebied. In die gebieden kan gebruik worden gemaakt van een derogatienorm van 230 kilogram. Voor de Europese Commissie was een harde voorwaarde dat deelnemers aan derogatie tenminste over 80% grasland beschikken. Deze voorwaarde is ook opgenomen in recente derogaties voor andere lidstaten. De Europese Commissie vroeg Nederland het aantal fysieke controles op derogatiebedrijven te verhogen tot 7% van het aantal bedrijven. Tenslotte stond de Europese Commissie, gegeven het grote mestoverschot in Nederland, op een verbod voor derogatiebedrijven om nog fosfaat uit kunstmest aan te wenden. In het licht van het grote overschot van fosfaat uit dierlijke mest wil de Europese Commissie dat zoveel mogelijk fosfaat uit dat overschot wordt gebruikt, in plaats van fosfaat uit kunstmest als het ware nog aan dat overschot toe te voegen. De Nederlandse delegatie heeft dit als een technisch punt beschouwd, gegeven het feit dat uit de derogatierapportage (Kamerstuk 33 037, nr. 76) blijkt dat derogatiebedrijven maar een beperkt deel, gemiddeld 3%, van de fosfaatgebruiksruimte opvullen met kunstmest. Uit recente proeven van Wageningen UR blijken daarnaast goede resultaten behaald te kunnen worden als rijenbemesting met dierlijke mest plaatsvindt in plaats van met kunstmest. Dit biedt ondernemers, in combinatie met mestscheiding, mogelijkheden voor vervanging van kunstmest door dierlijke mest. Bovendien heeft de sector zelf ook het voornemen om kunstmest te vervangen door dierlijke mest. De partijen bij het op 4 oktober 2011 gesloten «Ketenakkoord fosfaatkringlopen» zetten zich gezamenlijk in voor het sluiten van de fosfaatkringloop.

In dat akkoord heeft LTO de ambitie geformuleerd dat «de veehouders in Nederland in 2015 alleen nog mineralen van dierlijke oorsprong toepassen (onbewerkt als basisbemesting met drijfmest, bewerkt als onderdeel van een derogatiepakket, of verwerkt tot kunstmestvervanger)». Op basis van deze overwegingen heeft Nederland de voorwaarde, om het gebruik van fosfaatkunstmest te vervangen voor deelnemers aan de derogatie, geaccepteerd. Ook vanuit de wetenschap dat 2014 een overgangsjaar zou moeten zijn met specifieke voorzieningen. Op de toepassing van deze voorwaarde in 2014 kom ik hieronder terug. Alleen op deze wijze kon overeenstemming met de Europese Commissie worden bereikt. Wel wordt het overleg met de Europese Commissie over de mogelijkheden om kunstmest te vervangen door dierlijke mest voortgezet.

Het onderhandelingstraject was buitengewoon complex. Niet alleen stond het onder grote tijdsdruk, maar werd het traject gecompliceerd omdat de Europese Commissie voorafgaand aan behandeling van het derogatievoorstel in het Nitraatcomité een positieve uitspraak van uw Kamer wilde over het genoemde kabinetsbesluit van 12 december 2013.

Over de voortgang van de gesprekken met de Europese Commissie over de derogatie heb ik uw Kamer zowel schriftelijk (brieven van 18 februari (Kamerstuk 33 037, nr. 87), 24 maart (Kamerstuk 33 037, nr. 90) en van 25 april (Kamerstuk 33 037, nr. 120)) als mondeling tijdens overleggen met uw Kamer geïnformeerd. Het ging daarbij vooral om de hoofd- en knelpunten van de onderhandelingen. Voor de derogatie hebben die betrekking op de hoogte van de norm voor stikstof uit dierlijke mest en het verplichte aandeel grasland in het bouwplan. Voor de knelpunten heb ik mij tot het einde toe en ook na het beginselakkoord met de Europese Commissie ingezet en heb ik een adequate oplossing kunnen bieden (brief van 25 april jl., Kamerstuk 33 037, nr. 120).

Gedurende het onderhandelingsproces, dat uiteindelijk heeft geleid tot instemming van het Nitraatcomité met derogatie voor de periode 2014–2017, heb ik verscheidene malen overleg gehad met vertegenwoordigers van de landbouwsector. In die overleggen is de derogatie zelf aan de orde geweest en ook de invulling van het maatregelenpakket dat de basis heeft gevormd voor de derogatie, met name het vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn, de verplichte mestverwerking, de voortzetting van de dierrechten voor varkens en pluimvee en het aangekondigde stelsel voor verantwoorde groei van de melkveehouderij. Gezien de nadrukkelijke wens van de sector om nog in 2014 van derogatie gebruik te kunnen maken was het van groot belang dat het Nitraatcomité op 23 april jl. met positief resultaat zou stemmen over een voorstel tot verlenen van derogatie. Het overleg met LTO is in de eindfase van de onderhandeling over de derogatie met name gericht geweest op de hoofd- en knelpunten en het vinden van oplossingen daarvoor. De voorwaarde om gebruik van fosfaat uit kunstmest niet langer toe te staan is onderbelicht gebleven. Ik stel vast dat de communicatie op dat laatste punt, het verbod om fosfaat uit kunstmest te gebruiken, beter had gekund.

Nu het Nitraatcomité heeft ingestemd met de conceptbeschikking voor een derogatie voor Nederland, kan de Europese Commissie het proces in gang zetten om Nederland een formele derogatiebeschikking te verlenen. Als de formele derogatiebeschikking beschikbaar is, zal ik die uw Kamer doen toekomen.

Uw Kamer heeft verzocht om nadere informatie over de gesprekken over de derogatieonderhandelingen. Ik heb met Eurocommissaris Potočnik gesproken over het vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn en de derogatie

(Kamerstuk 33 037, nr. 87). En er hebben diverse gesprekken plaatsgevonden op hoogambtelijk niveau tussen mijn departement en de dienst van Eurocommissaris Potočnik. Die gesprekken hebben een vertrouwelijk karakter. Het is niet gebruikelijk om tijdens de gesprekken of na afloop ervan mededelingen te doen of correspondentie openbaar te maken.

In het artikel «LTO witheet over verbod kunstmestfosfaat», waar uw Kamer mijn reactie op vraagt, eist LTO «dat EZ opnieuw gaat onderhandelen in Brussel en dat voor dit jaar het verbod op het gebruik van kunstmest fosfaat niet wordt gehandhaafd». Opnieuw onderhandelen in Brussel over de derogatie betekent dat de Europese Commissie Nederland geen derogatiebeschikking kan geven, waardoor ondernemers zich in 2014 moeten houden aan de bepaling uit de Nitraatrichtlijn waardoor per hectare 170 kilogram stikstof uit dierlijke mest mag worden aangewend. Dat is, afhankelijk van de regio, 60 of 80 kilogram minder per hectare. Ik vind heropening van de onderhandelingen daarom niet verstandig. Ik zet wel het overleg met de Europese Commissie over toepassing van dierlijke mest als kunstmestvervanger voort. Daar kom ik hieronder nader op terug evenals op de mogelijkheden om in 2014 fosfaatkunstmest te kunnen aanwenden.

Uitvoeringsregeling Meststoffenwet

De Europese Commissie zal Nederland op korte termijn een formele derogatiebeschikking verlenen. Parallel daaraan worden de bepalingen uit die beschikking in de Nederlandse regelgeving geïmplementeerd om ondernemers de gelegenheid te bieden zich aan te melden voor gebruik van derogatie.

Op 25 april jl. heb ik uw Kamer gemeld dat de voorwaarden voor ondernemers om gebruik te maken van de derogatie worden opgenomen in de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet. Die betreffen, naast de hoofdpunten die eerder met uw Kamer zijn gewisseld:

- het toevoegen van de voorwaarde dat deelnemers aan derogatie geen fosfaat uit kunstmest gebruiken;
- het schrappen van de eis dat deelnemers aan derogatie bij aanmelding een schatting van de oppervlakte landbouwgrond moeten maken, en
- het actualiseren van het aan deelnemers aan derogatie doorberekende tarief.

De verplichting om het aantal derogatiebedrijven waar fysieke controles worden uitgevoerd te verhogen van 3% naar 7% vergt echter geen wijziging van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet.

Gelet op het feit dat de derogatie voor 2014 pas gedurende dit jaar is vastgesteld, zie ik aanleiding om voor dit jaar specifieke voorzieningen te treffen. Dat betreft in de eerste plaats het vaststellen van een afwijkende periode waarin ondernemers in 2014 de gelegenheid hebben zich aan te melden voor derogatie, monsters en analyses van de landbouwgrond te laten uitvoeren en het bemestingsplan op te stellen. Ten tweede heb ik in de Urm een overgangsrechtelijke voorziening voor het jaar 2014 opgenomen. Deze heeft betrekking op elementen uit de derogatiebeschikking waarmee boeren niet bekend waren en waarvoor zij gedurende de eerste maanden van dit jaar financiële verplichtingen zijn aangegaan die niet eenvoudig zonder financiële consequenties zijn terug te draaien. De voorziening heeft daarom geen betrekking op de hoogte van de stikstofnorm.

Bijgevoegd vindt u de wijziging van de Urm¹.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Fosfaat

Uit de concept-derogatiebeschikking volgt dat deelnemers aan derogatie geen gebruik meer kunnen maken van fosfaat uit kunstmest. Dat betekent dat fosfaat afkomstig moet zijn van dierlijke mest, compost of andere organische meststoffen. Het verbod geldt vanaf het moment dat bovengenoemde wijziging van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet van kracht wordt. Er zijn geen consequenties voor ondernemers die van derogatie gebruik willen maken en die vóór het van kracht worden van de regeling, te weten 1 mei 2014, al fosfaat uit kunstmest hebben aangewend.

In 2014 kunnen knelpunten ontstaan voor ondernemers die niet hadden gerekend op de voorwaarde dat fosfaat niet afkomstig mag zijn uit kunstmest en pas na het begin van het teeltseizoen met deze voorwaarde bekend zijn geworden. Daarom tref ik een voorziening in de vorm van een overgangsrechtelijke regeling naar analogie van de overgangsvoorziening die van toepassing is voor ondernemers die in 2014 als gevolg van aangegane financiële verplichtingen niet meer kunnen voldoen aan de voorwaarde om over 80% grasland te beschikken en waarover ik uw Kamer op 25 april jl. heb geïnformeerd. De voorziening is gericht op ondernemers die verplichtingen zijn aangegaan voor de aanwending van fosfaat uit kunstmest en maakt het mogelijk dat deze ondernemers in 2014 nog fosfaat uit kunstmest aanwenden. Ondernemers die in het kader van de voorjaarsaanwending (tot en met 15 mei) van deze voorziening gebruik willen maken, melden dat tegelijk met aanmelding voor derogatie bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Ondernemers die na 15 mei nog fosfaat uit kunstmest willen aanwenden, melden dat tegelijk met aanmelding voor derogatie bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland en dienen bewijzen in waaruit blijkt dat tijdig (vóór 1 mei 2014) financiële verplichtingen zijn aangegaan.

Over de overgangsvoorziening is geen advies van de landsadvocaat of de Raad van State ingewonnen omdat de overgangsregeling in lijn is met de overgangsregeling voor de 80% grasland-bepaling waarover overeenstemming met de Europese Commissie is bereikt en valt binnen de kaders van de te verwachten beschikking van de Europese Commissie. Advies van de Raad van State op ministeriële regelingen is ook niet gebruikelijk. De voorziening is vastgesteld na overleg met LTO.

Ik deel de ambitie van de Europese Commissie en ook de sector om minder kunstmest te gebruiken en om het fosfaatoverschot terug te dringen. Ik ondersteun dat, bijvoorbeeld door in het kader van het nieuwe Gemeenschappelijk Landbouwbeleid middelen vrij te maken voor een innovatie- en investeringsregeling waarbinnen ook ruimte is voor initiatieven op het gebied van mest be- en verwerking.

De komende periode wordt het overleg met de Europese Commissie over het herwinnen van fosfaten voortgezet. Net als de Europese Commissie, hecht ik aan het belang van het sluiten van kringlopen. We zoeken naar mogelijkheden om dierlijke mest, ook in plaats van kunstmest, landbouwkundig en milieukundig verantwoord aan te wenden. Er zijn verschillende initiatieven gericht op het maken van nieuwe meststoffen uit de be- en verwerking van dierlijke mest. Daarvoor is nodig dat er binnen de Europese kaders ruimte komt om producten uit dierlijke mest, zoals mineralenconcentraat, struviet en assen als kunstmest te erkennen en te kunnen gebruiken. Ik zet daar in Europees verband op in.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
S.A.M. Dijkema