

Vergaderjaar 2018–2019

**33 037**

**Mestbeleid**

**Nr. 360**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN  
VOEDSELKwaliteit**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 juli 2019

De vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft mij op 28 maart 2019 verzocht om uw Kamer te informeren over de tijdlijnen van de herbezinning op het mestbeleid en de verlenging van de derogatie van de Nitraatrichtlijn. Hierbij geef ik invulling aan dit verzoek. Daarnaast maak ik van de gelegenheid gebruik om uw Kamer te informeren over een aantal andere onderwerpen met betrekking tot het mestbeleid mede namens de Minister en Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat.

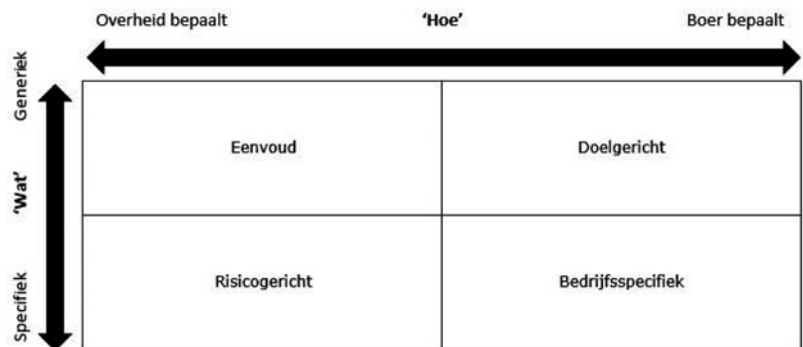
**Herbezinning mestbeleid**

Op 3 april jl. (Kamerstuk 33 037, nr. 353) heb ik uw Kamer geïnformeerd over de stand van zaken van de herbezinning op het mestbeleid en de voortgang van de externe dialoog hierover. Tijdens de bijeenkomsten is duidelijk geworden dat de stakeholders met veel belangstelling deelnamen aan de dialoog. Nadat de bijeenkomsten in de regio hadden plaatsgevonden, gaven verschillende stakeholders aan ook hun eigen visie op een toekomstig mestbeleid af te ronden. Deze waardevolle input wil ik uiteraard meenemen in het proces en daarom heeft op 15 mei jl. een zesde bijeenkomst in Den Haag plaatsgevonden waar zes partijen hun visie op een toekomstig mestbeleid aan een breed publiek gepresenteerd hebben. Daarnaast was er voor overige partijen de mogelijkheid om hun ideeën op een informatiemarkt te delen. Ook na deze bijeenkomst heb ik nog van organisaties input ontvangen. Ik waardeer het dat organisaties de moeite nemen hun visie op papier te zetten en als input voor het vervolgtraject mee te geven.

De verschillende bijeenkomsten in het land hebben veel handelingsopties opgeleverd. In bijlage 1 treft uw Kamer een verslag van de bijeen-

komsten<sup>1</sup>. Nu is het tijd om het net op te halen en de aangedragen ideeën en voorstellen te ordenen, verkennen en verder uit te werken. Dat doe ik aan de hand van denkrichtingen die zijn verdeeld over twee assen: het «wat» en het «hoe»:

Kort samengevat kunnen de volgende, grove denkrichtingen voor een toekomstig mestbeleid worden onderscheiden:



1. Eenvoud: een simpel, generiek stelsel. Voor iedereen geldt hetzelfde. De lust maar ook de last wordt verdeeld over de sector. Dit leidt tot een lage uitvoeringslast.
2. Risicogericht: beleid wordt toegespitst op wat waar nodig is, dit geeft elders ruimte. Zo kan beleid worden toegespitst op gebieden waar een opgave ligt omdat het risico van uitspoeling daar het grootste is of op bedrijven met een mestoverschot.
3. Doelgericht: Een ondernemer wordt beoordeeld op het al dan niet behalen van een doel. Meten en monitoring en het tijdig in kunnen grijpen bij mogelijke achteruitgang is hierbij van belang.
4. Bedrijfsspecifiek: Een ondernemer wordt gestimuleerd in en beoordeeld op zijn bedrijfsvoering. Bijvoorbeeld het zeer efficiënt omgaan met nutriënten. Hoe meer hij doet om het risico op uitspoeling te voorkomen, hoe meer ruimte hij krijgt om te ondernemen.

De komende maanden zullen gebruikt worden om de denkrichtingen verder uit te werken. Daarbij wil ik benadrukken dat deze denkrichtingen vooral bedoeld zijn voor het structureren van alle input en het hierin verder concretiseren. Een uiteindelijk mestbeleid kan bestaan uit een combinatie van onderdelen uit de vier richtingen, onderdelen van het huidige beleid of, zoals ook door meerdere partijen in de dialoog is aangedragen, een meersporenbeleid.

De verschillende mogelijkheden voor een toekomstig mestbeleid wil ik deze zomer zowel door de praktijk als door de wetenschap laten beoordelen. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) relateert via een quick scan de opgestelde denkrichtingen aan de voor dit traject gestelde kaders en de realisatie van de LNV-visie (Kamerstuk 35 000 XIV, nr. 5). Er wordt in kaart gebracht in hoeverre de verschillende denkrichtingen bijdragen aan het behalen van doelen, de ontwikkeling van kringlooplandbouw, maar ook of het leidt tot een eenvoudiger dan wel beter handhaafbaar stelsel. Deze quick scan geeft voeding voor een verder gesprek over de denkrichtingen en geeft aandachtspunten mee voor de verdere uitwerking. Naast deze quick scan wil ik voorzien in een praktijkbeoordeling. Hiermee geef ik ook uitvoering aan de motie Lodders en Geurts (Kamerstuk 33 037, nr. 263) over het instellen van een praktijkbegeleidingsgroep van professi-

<sup>1</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

onals bij het traject van herbezinning op het mestbeleid. Hiervoor is een groep van tussen de 50 en 60 boeren voorzien. Dit moet een goede afspiegeling van de sector zijn, dus boeren uit alle deelsectoren en een combinatie van vooruitstrevende en meer gangbare boeren. Alleen met een goede afspiegeling kan worden getoetst hoe ideeën in de praktijk uitwerken en of ze bijvoorbeeld de juiste stimulans bieden. Deze groep zal worden gevuld met ondernemers die hiervoor worden aangedragen door sectororganisaties en ondernemers die op andere manieren, bijvoorbeeld in de regiobijeenkomsten, hebben aangegeven hieraan deel te willen nemen. Verder heb ik de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM) gevraagd een overzicht te geven van maatregelen die in vergelijkbare lidstaten worden genomen in kader van de implementatie van de Europese Nitraatrichtlijn. Dit rapport treft uw Kamer in bijlage 2<sup>2</sup>. Hiermee geef ik tevens invulling aan mijn toezegging uit het AO mestbeleid van 13 december 2018 waarin ik heb aangegeven uw Kamer over deze vergelijking te informeren (Kamerstuk 33 037, nr. 349).

De input uit de bijeenkomsten vanaf december 2018, de uitwerking en beoordeling van de denkrichtingen door de praktijkgroep van boeren en het PBL en het CDM-rapport over maatregelen in het buitenland zal ik gebruiken om uw Kamer in het najaar te informeren over de contouren van het toekomstige mestbeleid. Hierover ga ik dan graag met uw Kamer in gesprek. Uiteraard blijf ik gedurende dit traject open staan voor voorstellen die partijen aandragen.

### **Verlenging derogatie 2020 en 2021**

In mijn brief van 3 april jl. (Kamerstuk 33 037, nr. 353) heb ik uw Kamer geïnformeerd over het proces naar verlenging van de derogatie van de Nitraatrichtlijn voor de jaren 2020 en 2021. Voorwaarde bij de huidige derogatie is het opstellen en uitvoeren van de versterkte handhavingsstrategie mest, die ik uw Kamer in september heb toegestuurd (Kamerstuk 33 037, nr. 311). Het is cruciaal dat Nederland goede resultaten boekt bij de uitvoering van de versterkte handhavingsstrategie mest evenals bij de voortgang van de uitvoering van het sectorplan van aanpak mestfraude. Voor deze voortgang verwijs ik naar mijn brief van 28 juni jl. (Kamerstuk 33 037, nr. 358) over een aantal voortgangsrapportages inzake het mestbeleid, die op diezelfde dag bij de Europese Commissie zijn ingediend. Deze zomer zal verder worden gesproken met de Europese Commissie over de uitvoering van de versterkte handhavingsstrategie mest en de implementatie van de maatregelen uit het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn. Mijn inzet is erop gericht dat in het Nitraatcomité van december 2019 wordt gestemd over de verlenging van de derogatie voor de jaren 2020 en 2021. Gelet op de vorming van een nieuwe Europese Commissie is een eerdere stemming niet mogelijk.

De vaste commissie voor LNV heeft mij tevens verzocht om in te gaan op het daaropvolgende proces voor derogatieverlening voor de periode 2022–2025. Aangezien mijn inzet richting de Europese Commissie nu is gericht op verlenging van de huidige derogatie voor de jaren 2020 en 2021, kan ik nog geen duidelijkheid geven over het proces van verlening van een nieuwe derogatie vanaf 2022. Wel wil ik aangeven dat ik een nieuwe derogatie vanaf 2022 uitdrukkelijk wil bezien in het kader van de ontwikkeling naar kringlooptandbouw. Daarbij is het ook belangrijk om lessen te trekken uit de ervaringen met de huidige derogatie. De voortgangsrapportage handhaving en uitvoering 2018 (Kamerstuk 33 037, nr. 358) laat wederom zien dat derogatie een belangrijke bijdrage levert aan het behoud en de verbetering van de waterkwaliteit. Ik merk evenwel op

<sup>2</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

dat de periode 2016–2019 een afname van het aantal deelnemers aan derogatie en van de omvang van het areaal laat zien. Ik heb aan Wageningen Economic Research (WEcR) gevraagd een verkenning uit te voeren naar de omvang en de beweegredenen van ondernemers om niet langer deel te nemen aan derogatie (zie bijlage 3)<sup>3</sup>. Uit deze verkenning komt naar voren dat de afname in de periode 2016–2019 met name is veroorzaakt door bedrijfsbeëindiging, deelnamevoorwaarden die als beperkend worden beschouwd en omschakeling van bedrijven naar andere producten of productiewijzen. De netto afname van het derogatie-areaal is procentueel kleiner dan de afname van het aantal derogatiebedrijven. Niettemin blijft ten behoeve van de waterkwaliteit een omvangrijk areaal grasland van belang. Derogatie kan een instrument zijn om het areaal niet-uitspoelingsgevoelige gewassen te stimuleren. Ik heb vanuit verschillende kanten input ontvangen dat een andere invulling van de derogatie gewenst zou zijn. Ik bezie deze input uiteraard serieus en wil bij de herbezinning op het mestbeleid ook de invulling van de derogatie betrekken. Ik vraag de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM) in dat kader verschillende derogatieopties te beoordelen. In deze beoordeling vraag ik het CDM ook andere aspecten te betrekken zoals koolstofvastlegging in de bodem, kringlooplandbouw en weidevogels waaraan derogatie van de Nitraatrichtlijn mogelijk ook een bijdrage kan leveren. Ik zal uw Kamer te zijner tijd over deze beoordeling informeren. Verder ben ik van plan om tijdig met de Europese Commissie in gesprek te gaan over derogatie vanaf 2022, zodat een aanvraag goed kan worden voorbereid en onderbouwd. Ik zal uw Kamer op de hoogte houden van dit proces.

### **Evaluatie Meststoffenwet**

De Meststoffenwet stelt in art. 46 dat tenminste eenmaal in de vijf jaar een evaluatie van de wet moet plaatsvinden. De laatste uitgebreide evaluatie is begin 2017 door het Planbureau voor de Leefomgeving uitgebracht als «Syntheserapport evaluatie Meststoffenwet 2016», gebaseerd op ex post (terugkijken) en ex ante (vooruitkijken) rapporten. De evaluatie van 2017 heeft een rol vervuld bij het tot stand komen van het zesde Actieprogramma Nitraatrichtlijn.

Formeel zou de volgende evaluatie uiterlijk begin 2022 aan uw Kamer moeten worden aangeboden. Hierboven heb ik het traject van de nu lopende herbezinning op het mestbeleid beschreven. De contouren van een toekomstig mestbeleid die ik dit najaar zal vaststellen, zullen tevens de basis vormen voor het zevende actieprogramma Nitraatrichtlijn, dat in samenhang met de derde stroomgebiedbeheerplannen in het kader van de Kaderrichtlijn Water (KRW) moet worden opgesteld en uiterlijk in december 2021 moet worden vastgesteld. In dat licht acht ik een evaluatie van de Meststoffenwet in 2022 niet functioneel en zal ik nu dus geen voorbereidingen treffen voor een evaluatie zoals die in 2015–2016 is uitgevoerd. Wel zal ik de daaropvolgende evaluatie, die dus in 2027 zou moeten worden uitgebracht, naar voren halen, zodat de effectiviteit van de (aanpassingen van de) wet- en regelgeving volgend uit de herbezinning op het mestbeleid vroegtijdig in beeld wordt gebracht en benut kan worden voor het te zijner tijd op te stellen achtste actieprogramma Nitraatrichtlijn.

Verder is het natuurlijk gewenst om de mate van doelbereik van het tot nu gevoerde mestbeleid in kaart te hebben als vertrekpunt voor het nieuwe mestbeleid (nulsituatie). Het rapport «Landbouwpraktijk en Waterkwaliteit in Nederland; toestand en trends», beter bekend als de nitraatrapportage, kan als zodanig dienen. Op grond van artikel 10 van de Nitraatrichtlijn

<sup>3</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

moeten lidstaten eens in de vier jaar aan de Europese Commissie de stand van zaken rapporteren van de implementatie van de Nitraatrichtlijn. Het RIVM stelt in opdracht van het Ministerie van IenW en in samenwerking met het Ministerie van LNV een rapport op waarin op basis van monitoringsresultaten in grond- en oppervlaktewater tot en met 2019 toestand en trends worden beschreven. In november 2020 wordt deze rapportage aan de Europese Commissie en uw Kamer aangeboden. Omdat de Nitraatrapportage zich beperkt tot een feitelijke beschrijving van het beleid en een weergave van monitoringsresultaten, zal het kabinet daarop aanvullend beknopt rapporteren hoe dit beleidsmatig beoordeeld en geduid moet worden. Verder laat de Minister van IenW de Nationale Analyse Waterkwaliteit uitvoeren door het PBL in samenwerking met het Rijk, de regionale waterbeheerders en stakeholders en met ondersteuning van de kennisinstituten. In deze analyse worden de effecten van het huidige beleid, waaronder het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn, en van voorgenomen maatregelen van Rijk, provincies en waterschappen op de verbetering van de waterkwaliteit doorgerekend op het behalen van de doelen van de KRW. Ook het effect van mogelijke maatregelen door agrariërs uitgaande van het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer wordt daarbij voor zover mogelijk doorgerekend. Ook dit biedt belangrijke input om de ambitie voor het zevende actieprogramma Nitraatrichtlijn (2022–2025) in samenhang met de volgende stroomgebiedbeheerplannen (2022–2027) te bepalen.

### **Voortgang aanpak grondwaterbeschermingsgebieden**

Eind 2017 sloten LTO Nederland, Vereniging van drinkwaterbedrijven in Nederland (Vewin), Interprovinciaal Overleg (IPO) en de ministeries van IenW en LNV de «Bestuursovereenkomst aanvullende aanpak nitraatuitspoeling uit agrarische bedrijfsvoering in specifieke grondwaterbeschermingsgebieden» als onderdeel van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn. Deze overeenkomst is gericht op het terugdringen van de nitraatuitspoeling uit de wortelzone in specifieke grondwaterbeschermingsgebieden waar die uitspoeling de 50 mg nitraat per liter overschrijdt of dreigt te overschrijden en dit een bedreiging kan vormen voor de drinkwaterwinning ter plaatse. Met enige regelmaat heb ik uw Kamer, mede namens de Minister van IenW, geïnformeerd over de uitvoering van deze overeenkomst (Kamerstuk 33 037, nrs. 313, 332 en 353).

Er is sinds die tijd met name door de diverse regionale partijen veel gedaan om van de afgesproken vrijwillige aanpak een succes te maken. Per medio juni 2019 doen 360 ondernemers met 8.200 hectare landbouwgrond mee binnen de 28 kwetsbare grondwaterbeschermingsgebieden waar als eerste mee gestart is. Dat is 60% van het areaal in deze gebieden. In de overige 6 gebieden is de werving van deelnemers inmiddels gestart. Eén van de afspraken in de overeenkomst is dat uiterlijk 30 juni 2019 in een bestuurlijk overleg wordt besloten of de uitgewerkte aanpak voldoende perspectief biedt om de uitspoeling van nitraat naar grondwater afdoende te reduceren. In dit bestuurlijk overleg is geconcludeerd dat de aanpak goed op weg is. Doelbereik blijft een uitdaging en de vraag of sprake is van voldoende perspectief op doelbereik kan nu nog onvoldoende worden beantwoord. Daarom blijft de urgentie groot. Om meer zekerheid te krijgen dat de inspanningen zullen leiden tot doelbereik moet de deelname van ondernemers met landbouwgrond verder stijgen en is meer zicht nodig welke maatregelen waar genomen zullen worden. De partijen in de bestuursovereenkomst zijn van plan om de komende tijd de vinger aan de pols te houden en de voortgang nauwgezet te

monitoren. Zoals ook te lezen is in bijgevoegd besluit (bijlage 4)<sup>4</sup>, zijn evaluatiemomenten afgesproken in het najaar van 2019, met name gericht op deelname en maatregelenpakket, en in het voorjaar van 2020 gericht op de eerste meetbare resultaten van de aanpak.

Ik ondersteun de conclusies van het bestuurlijk overleg. Ik vind het belangrijk dat we de lijn consistent voort kunnen zetten om vanuit een positieve houding te werken aan deze problematiek. Daarbij hebben de deelnemende partijen in de bestuursovereenkomst zowel oog voor de boerenpraktijk, alsook voor de noodzaak om te komen tot een duurzame bescherming van de winningen voor drinkwaterproductie. Met deze argumenten acht ik het logisch en verantwoord dat het bestuurlijk overleg zich volgend jaar, uiterlijk 30 juni 2020, opnieuw uitspreekt over de voortgang in de uitvoering en het perspectief op doelbereik.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,  
C.J. Schouten

---

<sup>4</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)