

Vergaderjaar 2021–2022

33 037

Mestbeleid

AC

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit EN DE MINISTER VOOR NATUUR EN STIKSTOF

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 januari 2022

De afgelopen jaren hebben we in Nederland te maken met een verslechtering van de waterkwaliteit. Het voorgaande kabinet heeft, in overleg met de Tweede Kamer, beleidsmaatregelen vastgesteld in het 7^e actieprogramma Nitraatrichtlijn (Kamerstukken 33 037, nr. 431) om het tij te keren. Het actieprogramma bleek echter onvoldoende om de doelen voor verbetering van de kwaliteit van zowel grond- als oppervlaktewater te halen. Om die reden heeft de Europese Commissie besloten de procedure voor verlening van derogatie van de Nitraatrichtlijn te staken en de maatregelen van het nieuwe kabinet af te wachten. Op dit moment ligt er dus een grote opgave om te komen tot aanvullende maatregelen waarmee we de waterkwaliteitsdoelen halen en daarmee ook de onderbouwing te leveren aan de Europese Commissie om derogatie van de Nitraatrichtlijn aan Nederland te verstrekken. Wij pakken deze opgave met urgentie op. Met deze brief informeren wij uw Kamer, over onze inzet om te gaan voldoen aan de verplichtingen van de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water en om voor 2022 en de jaren daarna derogatie van de Nitraatrichtlijn te verkrijgen.

Context

Op 26 november 2021 is het zevende actieprogramma Nitraatrichtlijn (hierna: 7^e AP), waarmee Nederland invulling geeft aan de verplichtingen van de Nitraatrichtlijn en waarmee wordt bijgedragen aan de doelen van de Kaderrichtlijn Water (hierna: KRW) voor zover het de landbouwemissies van stikstof en fosfor naar grond- en oppervlaktewater betreft, vastgesteld en aan de Staten-Generaal toegezonden (Kamerstukken 33 037, nr. 431). Bij de aanbidding van het 7^e AP is aangegeven dat met het 7^e AP de doelen voor de grondwaterkwaliteit in het grootste deel van Nederland gehaald worden, maar dat dat voor de doelen voor de oppervlaktewaterkwaliteit niet het geval is. Hierbij is aangegeven dat de integrale aanpak gericht op de verplichtingen omtrent natuur, klimaat en

water kansen biedt om op gebiedsniveau maatregelen te nemen om de doelen alsnog te halen en dat het aan het nieuwe kabinet is om hierover te besluiten.

Het is belangrijk dat Nederland de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater op orde heeft, voor de drinkwatervoorziening, recreatie, onze natuur en ons milieu. Wij zijn dan ook geïnteresseerd hiervoor te zorgen en daarmee ook te voldoen aan de vereisten van de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water. Op dit moment voldoet Nederland hier nog niet aan en er is dan ook een extra inzet nodig bovenop het bestaande beleid. In deze brief schetsen wij onze inzet op dit gebied. Deze inzet zullen wij de komende weken verder uitwerken tot een addendum op het 7^e AP, waarin wij de maatregelen zullen vastleggen om te komen tot volledig doelbereik van de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water.

Het voldoen aan de verplichtingen van de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water is, naast het maatschappelijke belang voor onze waterhuishouding, natuur en milieu, ook een voorwaarde om derogatie van de Nitraatrichtlijn vanaf 2022 verleend te krijgen. Op 14 december 2021 heeft onze ambtsvoorganger uw Kamer geïnformeerd over de voortgang van de gesprekken met de Europese Commissie over de procedure tot verlening van derogatie van de Nitraatrichtlijn vanaf 2022 (Kamerstukken 33 037, nr. 433). Op 17 januari jl. heeft een kennismakingsgesprek plaatsgevonden tussen de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de heer Sinkevicius, Europees Commissaris voor Milieu. Met deze brief informeren wij u over de uitkomst van dit gesprek en het proces voor de komende tijd om te komen tot derogatie van de Nitraatrichtlijn.

Voordat wij ingaan op de inhoud van onze inzet, is het goed om stil te staan bij de Europese context waarbinnen het kabinet opereert. De Europese Commissie kijkt niet alleen kritisch naar Nederland als het gaat om de implementatie van de Nitraatrichtlijn en Kaderrichtlijn Water en verlening van derogatie. Dit is ook het geval bij andere lidstaten. Er lopen infractieprocedures bij meerdere lidstaten, in sommige gevallen tot aan het Europees Hof van Justitie, en bij meerdere lidstaten staat de derogatieverlening onder druk. Tussen de lidstaten zijn grote verschillen qua waterkwaliteitsopgave, de aard van de landbouwsector en het wel of niet gebruikmaken van derogatie (en in welke omvang). Maar over de hele linie is duidelijk dat de Europese Commissie streng toeziet op de naleving van de richtlijnen door lidstaten en dat Nederland niet uniek is in de moeilijke situatie waar we nu in zitten als het gaat om het verkrijgen van derogatie van de Nitraatrichtlijn. Wij hechten dan ook groot belang aan het voortzetten van een constructieve dialoog met de Europese Commissie en zetten ons hiervoor in. Het voldoen aan de vereisten van de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water is hiervoor een belangrijke voorwaarde.

Coalitieakkoord en transitie in de landbouw

Het Coalitieakkoord 2021–2025 «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst»¹ voorziet met een gebiedsgerichte integrale aanpak in een forse investering in een transitie naar een duurzame kringlooplandbouw en een robuust natuureengebied. De brede aanpak heeft als doel om de natuur, klimaat en water in Nederland in goede staat te brengen, gericht op de verscheidenheid aan gebieden, en te werken aan een duidelijk en goed toekomstperspectief voor boeren. Deze aanpak richt zich niet alleen op stikstof, maar ook op de (Europese) normen en opgaven ten aanzien

¹ Coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst» | Publicatie | Kabinetsformatie (kabinetsformatie2021.nl)

van de waterkwaliteit, bodem, klimaat en biodiversiteit. De inzet en maatregelen hiervoor zijn immers nauw aan elkaar verbonden. Een integrale aanpak vergroot de effectiviteit biedt ondernemers tegelijkertijd langjarige duidelijkheid. De geïntegreerde, gebiedsgerichte benadering van de diverse milieuproblemen voor landbouw en natuur worden aangepakt binnen het kader van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG), dat momenteel wordt ontwikkeld.

Het kabinet voert de maatregelen uit het 7^e AP onverkort uit. Zoals hierboven aangegeven worden daarmee nog niet alle doelen voor verbetering van de waterkwaliteit gehaald. De geïntegreerde, gebiedsgerichte aanpak moet gaan voorzien in de resterende opgave voor de waterkwaliteit. Overeenkomstig het Coalitieakkoord is verbetering van de waterkwaliteit een integraal en onlosmakelijk onderdeel van de gebiedsgerichte aanpak. De ambities en verplichtingen van de integrale aanpak ten aanzien van natuur, klimaat en water dienen onontkoombaar te worden gerealiseerd. Ook voor de Europese Commissie is zekerheid nodig dat deze integrale aanpak ook daadwerkelijk tot resultaat leidt en dat hiermee doelbereik voor de waterkwaliteitsopgave tijdig zal worden gerealiseerd. Om te borgen dat de doelen ook daadwerkelijk gehaald worden – niet alleen voor waterkwaliteit maar ook voor stikstof en klimaat – zullen de landelijke verplichtingen gebiedsgericht worden ingevuld, waarvoor we ook gebruik maken van ecologische analyses. Daarbij hoort ook een forse financiële impuls voor de gebieden om deze resultaten te kunnen halen. Om de beschikbaarheid van financiële middelen te borgen wordt conform het Coalitieakkoord een transitiefonds ingesteld. Binnen dat fonds zijn ook middelen gealloceerd voor de doelstelling van verbetering van de waterkwaliteit. Zo voorziet het Coalitieakkoord in financiële middelen voor de realisatie van KRW-doelen, waarmee bijvoorbeeld bufferzones in beekdalen in het oostelijk en zuidelijk zandgebied kunnen worden gerealiseerd (Kamerstukken 33 037, nr. 431). De inzet van het transitiefonds wordt op korte termijn verder uitgewerkt. Maatregelen uit het 7^e AP zoals de maatwerkaanpak die momenteel met een aantal sectorpartijen wordt uitgewerkt, kunnen hier ook onderdeel van zijn en aan bijdragen. Voor het slagen van deze maatwerkaanpak is het belangrijk dat hiervoor ruimte is in de manier waarop de doelen gerealiseerd worden. Wij nemen dit mee in onze inzet voor het addendum op het 7^e AP.

In de integrale gebiedsgerichte aanpak zijn extensivering, omschakeling, innovatie, legalisering, op- en uitkoop, afwaardering en verplaatsing belangrijke instrumenten voor het behalen van de doelen. We proberen daarbij zoveel mogelijk samen met de boeren voor een passende en bestendige transitie te kiezen. Dit zal niet alleen zien op de veehouderij maar ook op de akkerbouw, daar waar dit nodig is om de waterkwaliteitsdoelen te halen. Verder zal juridisch worden geborgd dat op vrijvallende uitspoelingsgevoelige gronden geen teelten kunnen plaatsvinden van uitspoelingsgevoelige gewassen, wat de waterkwaliteit immers weer zou verslechteren. Bij op- en uitkoop van veehouderijbedrijven vindt conform de staatssteunregels inname en doorhaling plaats van productierechten. Hiermee neemt de veestapel af en daarmee zal ook de productie van (fosfaat en stikstof uit) dierlijke mest afnemen. Het kabinet verkent een nadere juridische borging hiervan, zodat de afname van fosfaat- en stikstofproductie uit dierlijke mest definitief en onherroepelijk wordt verzekerd. Verder zal het kabinet, conform het coalitieakkoord, een transitie starten om te komen tot grondgebonden melkveehouderij.

De contouren van deze aanvullende aanpak zijn in het gesprek met de Commissaris op hoofdlijnen toegelicht. De komende weken zal het gesprek met de Europese Commissie op ambtelijk niveau worden

voortgezet. De inzet is om medio februari het addendum op het 7^e AP vast te stellen en bij de Europese Commissie in te dienen, waarmee Nederland laat zien te voldoen aan haar verplichtingen ten aanzien van verbetering van de waterkwaliteit.

Vervolgtraject derogatie Nitraatrichtlijn

Het kabinet zet zich in om voor 2022 en verder derogatie van de Nitraatrichtlijn te verkrijgen. Dit is belangrijk voor de waterkwaliteit, klimaat en agrobiodiversiteit (zie ook het advies van de Commissie Deskundigen Meststoffenwet over de milieueffecten van derogatie, Kamerstuk 33 037, nr. 369) en daarnaast van economisch belang voor de landbouwsector. Zoals in eerdere brieven is aangegeven (bijvoorbeeld Kamerstuk 33 037, nr. 397), is behandeling van een derogatieaanvraag in vier Nitraatcomités nodig. Deze Nitraatcomités vinden vier keer per jaar plaats, waarbij de conceptagenda normaalgesproken zo'n drie weken voorafgaand aan een Nitraatcomité door de Europese Commissie met de lidstaten wordt gedeeld. Nederland heeft in september 2021 de eerste presentatie in de reeks van vier gegeven, maar daarna heeft de Europese Commissie besloten de maatregelen van het nieuwe kabinet af te wachten en de procedure voorlopig niet voort te zetten. Het eerstvolgende Nitraatcomité is gepland op 17 maart 2022. Onze inzet om medio februari het addendum op het 7^e AP vast te stellen, waarin we weergeven welke maatregelen het kabinet neemt om aan de verplichtingen uit de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water te voldoen, is er mede op gericht om de procedure tot derogatieverlening voort te zetten in het Nitraatcomité van 17 maart 2022. Als Nederland dan de tweede presentatie mag geven in de reeks van vier, zijn er daarna nog twee te gaan. Bij het volgen van de reguliere procedure, zou dit leiden tot besluitvorming zeer laat in het uitrijdseizoen (omstreeks september). Dat achten wij onwenselijk. Onze ambtsvoorganger heeft reeds bij de Commissaris gepleit voor flexibiliteit in de besluitvormingsprocedure voor derogatie om deze in de eerste helft van 2022 te kunnen afronden. Wij zullen hier in onze gesprekken met de Europese Commissie op blijven aandringen.

Tot slot

De hierboven beschreven inzet omvat een forse opgave en vergaande maatregelen voor de landbouwsector. Dit is onderdeel van een samenhangend pakket aan maatregelen richting de boer, zodat de sector een eenduidig handelingsperspectief heeft. Wij begrijpen dat deze maatregelen voor de sector ingrijpend zijn, maar achten dit ook noodzakelijk om te voorkomen dat we in een situatie terecht komen waarin de Europese Commissie ingrijpt omdat Nederland niet aan zijn verplichtingen voldoet. Daarbij komt dat een situatie waarin Nederland geen derogatie wordt verleend onwenselijk is, omdat dit zal leiden tot een verdere verslechtering van de waterkwaliteit waardoor wij mogelijk nog drastischer maatregelen zullen moeten nemen om de doelen van de Nitraatrichtlijn en de KRW te halen. Hierbij merken we op dat ook zonder derogatie Nederland gehouden is aan de verplichtingen vanuit de Europese richtlijnen en dus maatregelen zal moeten nemen in aanvulling op het 7^e AP. Wij zullen uw Kamer uiteraard op de hoogte houden van de voortgang.

Naast het addendum op het 7^e AP zullen wij uw Kamer ook op korte termijn de hoofdlijnen voor de uitwerking van het NPLG en het transitiefonds toezenden.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
H. Staghouwer

De Minister voor Natuur en Stikstof,
C. van der Wal-Zeggelink