

33037 Mestbeleid
Nr. 562 Brief van de minister van Landbouw,
Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 6 november 2024

In deze brief informeer ik u over diverse zaken in relatie tot de voortgang van mijn aanpak van de mestmarkt zoals gemeld in mijn brief van 13 september jl. (Kamerstuk 33037, nr. 559). Ik informeer u over de routekaart om te komen tot beleidskeuzes over grondgebondenheid, over de eerste indicatieve accenten van de brede beëindigingsregeling, over de uitvoering van de motie Van Campen en Grinwis (Kamerstuk 36618, nr. 21) over een onderzoek naar de effecten van het wetsvoorstel mestproductieplafonds, de stand van zaken van de adviesaanvraag met betrekking tot de actualisatie van de excretieforfaits landbouwhuisdieren en mijn toezegging in verband met de hoeveelheid stikstof aanwezig in beginvoorraad mest. Aanvullend maak ik gebruik van de gelegenheid u te informeren over een rapport dat is opgesteld vanuit het project Koeien en Kansen: 'Gevolgen van de afbouw van de derogatie voor de melkveehouderij'.

Routekaart proces richting beleidskeuzes grondgebonden melkveehouderij

De commissie LVVN heeft mij gevraagd nog voor het commissiedebat Mestbeleid op 7 november 2024 de Kamer te voorzien van een routekaart waarin ik het proces beschrijf dat volgens mij zal leiden tot het maken van beleidskeuzes over grondgebonden melkveehouderij, waardoor er conform het 7e actieprogramma Nitraatrichtlijn in het jaar 2032 een vorm van grondgebondenheid in de melkveehouderij zal zijn (2024D37546).

In het 7e actieprogramma Nitraatrichtlijn¹ is vastgelegd dat de Nederlandse melkveehouderij grondgebonden wordt. In het addendum bij het 7e actieprogramma Nitraatrichtlijn is opgenomen dat de melkveehouderij binnen 10 jaar volledig grondgebonden zal zijn en daarbij een aanzienlijk areaal grasland hoort.² Verder wordt

¹ Kamerstuk 33037, nr. 431 (21 november 2021).

² Kamerstuk 33037, nr. 437 (25 februari 2022).

in het addendum aangekondigd dat hiervoor een wijziging van de Meststoffenwet in procedure wordt gebracht. Nederland is gehouden aan de gemaakte afspraken met de Europese Commissie in het 7e actieprogramma Nitraatrichtlijn en het addendum over een grondgebonden melkveehouderij in 2032.

Mijn ambtsvoorganger heeft een voorstel gedaan om grondgebondenheid vorm te geven met een graslandnorm³. Hij heeft in dit kader een eerste verkenning naar economische effecten graslandnorm (quickscan) uitgezet (Kamerstuk 36613-XIV, nr. 3). Op 17 oktober jl. heb ik de initiële onderzoeksopdracht voor deze verkenning, en mijn aanvulling hierop, naar uw Kamer gestuurd (bijlage bij Kamerstuknr. 2024Z16108). *Stap 1* in mijn routekaart is de oplevering van deze eerste verkenning waarin de economische effecten in beeld worden gebracht van de volgende bandbreedtes voor een graslandnorm, uitgedrukt in hectare per Grootvee-eenheid (GVE): 0,15 - 0,20 - 0,25 - 0,30 - 0,35 - 0,40.

Stap 2 in mijn routekaart is het uitzetten van onderzoeken met betrekking tot de economische gevolgen in brede zin voor de gehele keten, en de bijeffecten van emissies (broeikasgas) die ik in mijn brief van 13 september jl. heb aangekondigd. Deze onderzoeken zullen zijn gebaseerd op dezelfde uitgangspunten en bandbreedtes als het onderzoek in stap 1, waarvan de opzet reeds naar uw Kamer is gestuurd.

Stap 3 in mijn routekaart is de oplevering van de vervolgonderzoeken. In *stap 4* zal ik mij beraden op beleidskeuzes/-voorstellen gericht op het vormgeven van een grondgebonden melkveehouderij in 2032. In stap 4 zal ik mij bezinnen of dit de juiste wijze is om invulling te geven aan de afspraken die zijn gemaakt met

de Europese Commissie. Bij deze overweging betrek ik ook het belang van blijvend grasland, gemengde bedrijven dan wel regionale samenwerking tussen melkveehouders en akkerbouwers zoals gevraagd in de motie Bromet en Grinwis (Kamerstuk 36618, nr. 37⁴). Zoals gevraagd in de aangenomen motie Bromet en Grinwis zal ik u uiterlijk in de eerste helft van 2025 informeren over

³ Kamerstuk 33037, nr. 542 (31 mei 2024).

⁴ Verzoekt de regering uiterlijk in de eerste helft van 2025 een voorstel aan de Kamer voor te leggen hoe grondgebondenheid concreet wordt ingevuld, waarbij recht gedaan wordt aan het belang van blijvend grasland en tevens rekening gehouden wordt met gemengde bedrijven dan wel regionale samenwerking tussen melkvee- en akkerbouwbedrijven.

de uitkomst van dit proces en de keuzes die ik hierin heb gemaakt:
stap 5.

De volgende tabel bevat de gehele routekaart.

| Stap | Toelichting | Indicatie tijdpad |
|------|--|-------------------------------------|
| 1 | Oplevering eerste verkenning (quickscan) naar de economische effecten van een graslandnorm. In deze eerste verkenning worden verschillende scenario's weergegeven, waarin de financiële gevolgen van een graslandnorm voor melkveehouders worden berekend. Ook wordt een eerste inzicht gegeven van de ruimtelijke consequenties in de verschillende provincies. | Binnenkort |
| 2 | Opdrachtverlening vervolgonderzoeken economische gevolgen in brede zin voor de gehele keten, en de bijeffecten van emissies (broeikasgas). | Vierde kwartaal 2024 |
| 3 | Oplevering vervolgonderzoeken met betrekking tot de economische gevolgen in brede zin voor de gehele keten, en de bijeffecten van emissies (broeikasgas). Deze onderzoeken bouwen voort op de resultaten van de eerste verkenning en hebben als basis dezelfde bandbreedtes van een graslandnorm. | Waarschijnlijk eerste kwartaal 2025 |
| 4 | Maken van beleidskeuzes op basis van de uitkomsten van de onderzoeken. | Tweede kwartaal 2025 |
| 5 | Informeren Kamer over de uitkomst van de afweging. | Uiterlijk 31 juli 2025 |

Brede beëindigingsregeling (motie Holman en Van Campen)

In reactie op de aangenomen motie van de leden Holman en Van Campen (Kamerstuk 36600-XIV, nr. 47) doe ik u hierbij de eerste indicatieve accenten van de brede beëindigingsregeling toekomen. Ik wil benadrukken dat ik streef naar een zo spoedig mogelijke openstelling van deze regeling, zoals ik uw Kamer ook heb toegezegd tijdens de begrotingsbehandeling op 17 oktober jongstleden. Ik wil en moet daarbij wel een zorgvuldig proces doorlopen. Deelname aan een beëindigingsregeling is voor veehouders en hun gezin is immers een besluit met impact. Dat vraagt om zorgvuldigheid bij het opstellen van een dergelijke regeling, met betrokkenheid van belanghebbenden zoals sectorpartijen en medeoverheden. Hier geldt hoe eenvoudiger en robuuster de regeling en hoe meer ik aansluit bij de eerder gehanteerde systematiek, hoe groter de kans is dat ik de regeling spoedig kan openstellen.

Het doel van deze regeling is het leveren van een bijdrage aan het verlagen van de stikstofemissie, natuurherstel en het realiseren van de klimaatdoelen voor de veehouderij. Met deze regeling zal ook de druk op de mestmarkt afnemen.

Bij het bepalen van de doelgroep heb ik een aantal zaken in overweging. Zo ga ik na of het de doelmatigheid en doeltreffendheid van de regeling ten goede komt als er een toetredingsdrempel wordt vastgesteld voor ammoniakemissie vanuit een veehouderijlocatie. Dus dat alleen veehouderijbedrijven die een hogere ammoniakemissie dan een bepaalde waarde hebben in aanmerking komen voor de regeling. In dat verband verken ik of het mogelijk is om hiermee invulling te geven aan een gerichte selectie op verouderde bedrijven. Die selectie moet zowel technisch als juridisch (onder andere de vraag of dit past binnen het staatssteunkader) haalbaar en uitvoerbaar zijn en bijdragen aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van de regeling. Dat wordt op dit moment nader verkend en uitgewerkt.

Het is mijn voornemen om de brede beëindigingsregeling ook zo breed mogelijk voor de verschillende sectoren open te stellen. Ik zie op dit moment vanuit deze insteek voor welke sectoren opname in de regeling zinvol is en verken daarbij tevens de mogelijkheid van gedeeltelijke beëindiging. Daarbij kijk ik naar de milieudruk, de potentiële interesse en de mogelijkheden voor borging van de reductie van emissies op langere termijn. Bij het bepalen van de doelgroep wil ik ook rekening houden met de verhouding tussen deze regeling en de voorgaande beëindigingsregelingen. Circa de helft van alle veehouderijlocaties in Nederland heeft nog geen aanspraak kunnen maken op een van de eerdere subsidieregelingen voor vrijwillige beëindiging. Voor de doeltreffendheid en daarmee het doelbereik van deze regeling is het belangrijk dat een substantieel deel van de veehouders die nog niet eerder gebruik hebben kunnen maken van een beëindigingsregeling, de mogelijkheid gaan krijgen om deel te nemen. Onder die groep zal de bereidheid om gebruik te maken van de brede beëindigingsregeling naar verwachting groter zijn dan in de groep die al gebruik heeft kunnen maken van eerdere regelingen. Ook dit wordt nader uitgewerkt om te bezien hoe dat concreet in een regeling vormgegeven kan worden, in samenhang met de vraag over het vaststellen van een toetredingsdrempel. Tevens verken ik in dit kader in welke mate eenmalige openstelling volstaat en in hoeverre toekomstige inzet van een dergelijk instrument mogelijk is.

De brede beëindigingsregeling zal worden gefinancierd vanuit de middelen die zijn vrijgemaakt voor landbouw en natuur in het Hoofdlijnenakkoord (bijlage bij Kamerstuk 36471, nr. 37).

Over de precieze verdeling van deze middelen (€ 5 miljard) moet nog besluitvorming plaatsvinden. Hierover informeer ik u zodra dat mogelijk is.

Voor wat betreft de vergoedingen is het mijn insteek dat deelnemers aan de brede beëindigingsregeling, conform de eerdere Lbv regeling, een vergoeding ontvangen die veehouders de mogelijkheid biedt om op een economisch verantwoorde wijze hun veehouderijactiviteiten te beëindigen. Voor de nadere uitwerking betrek ik onder meer een actuele waardebeoordeling van productiecapaciteit die ik door Wageningen Economic Research laat maken.

Een verwachting van de opbrengst in de vorm van afname van de ammoniak- en broeikasgasemissie, het aantal productierechten voor varkens en pluimvee en fosfaatrechten voor melkvee en het effect op de mestmarkt is in dit stadium niet te geven. De deelname aan een subsidieregeling is tenslotte vrijwillig. Het is aan ondernemers zelf of zij besluiten om deel te nemen. Dit zal niet alleen afhangen van de voorwaarden en vergoedingen die ik uiteindelijk in de regeling opneem, maar bijvoorbeeld ook van het totale budget wat wordt vrijgemaakt voor deze regeling. Economische, maatschappelijke en persoonlijke omstandigheden spelen ook altijd een grote rol in het besluit om een bedrijf te beëindigen. Om ondernemers te ondersteunen in het vaak lastige keuzeproces voor beëindiging, verken ik ook of ik zaakbegeleiders voor hen beschikbaar kan stellen in het kader van deze regeling. Zoals eerder aangegeven wil ik op deze manier ondernemers (en ook decentrale overheden) zo veel mogelijk ondersteunen bij het tot uitvoering brengen van zulke complexe beslissingen.

In de komende periode ga ik in overleg met sectorpartijen, provincies en gemeenten. Ik wil daarbij ook de ervaringen en leerpunten van voorgaande beëindigingsregelingen ophalen om die mee te kunnen nemen in deze nieuwe regeling. Het is mijn streven om uw Kamer in januari uitgebreider te informeren over de wijze waarop ik invulling zal geven aan de brede beëindigingsregeling.

Dat is ook het moment waarop ik uw Kamer zal informeren over het verdere verloop en de daarbij behorende planning.

Onderzoek effecten wetsvoorstel mestproductieplafonds (motie Van Campen en Grinwis)

Het lid Van Campen heeft gevraagd aan te geven hoe de door de Kamer aangenomen **motie** Van Campen en Grinwis (Kamerstuk 36618, nr. 31) **wordt uitgevoerd**. In de motie wordt gevraagd om twee zaken. Allereerst wordt het kabinet verzocht de voorgestelde maatregelen te laten analyseren door het Planbureau voor de Leefomgeving op doelbereik ten aanzien van waterkwaliteit, stikstofemissies en broeikasgasemissies. Dit betreft de maatregelen in het wetsvoorstel wijziging Meststoffenwet in verband met de maximale mestproductie (Kamerstuk 36618). Vervolgens wordt het kabinet verzocht het Planbureau voor de Leefomgeving te vragen om mogelijke alternatieve maatregelen indien uit de analyse blijkt dat de waterkwaliteit onvoldoende verbetert. Ik heb de motie ontraden omdat de maatregelen in het voorliggende wetsvoorstel zijn bedoeld om de druk op de mestmarkt te verlichten en niet zijn bedoeld om de waterkwaliteit te verbeteren, en omdat ik met het traject richting het 8e actieprogramma Nitraatrichtlijn al een proces heb ingericht voor de benodigde maatregelen voor de waterkwaliteit.

Ter uitvoering van de motie heb ik contact opgenomen met het Planbureau voor de Leefomgeving met de vraag of zij het in de motie gevraagde onderzoek kan uitvoeren. Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft aangegeven deze analyse te willen uitvoeren.

Actualisatie excretieforfaits landbouwhuisdieren

In mijn brief van 13 september jl. heb ik de Kamer laten weten de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM) te zullen vragen advies uit te brengen over een integrale actualisatie van de excretieforfaits voor landbouwhuisdieren en zich daarbij te baseren op de meest recente wetenschappelijke inzichten en beschikbare data. Inmiddels heb ik de adviesaanvraag verstuurd en de CDM verzocht het advies in het eerste kwartaal 2025 op te leveren. Hiermee kom ik tegemoet aan mijn toezegging gedaan tijdens het wetgevingsoverleg van 7 oktober 2024 (TZ202410-108) en geef ik deels invulling aan de door de Kamer aangenomen motie Flach c.s. (Kamerstuk 33037, nr. 551). Deze motie verzoekt de regering om ervoor te zorgen dat een advies van de CDM zo snel mogelijk wordt

afgerond en de zogenoemde excretieforfaits op kortst mogelijke termijn adequaat te corrigeren voor gasvormige verliezen ten behoeve van het voorkomen van onnodige afvoer van mest.

Hoeveelheid stikstof aanwezig in beginvoorraad mest

In het wetgevingsoverleg van 7 oktober 2024 heb ik toegezegd te onderzoeken of bij de mest die op 1 januari 2025 al in de put zit, dus de beginvoorraad op de boerenbedrijven, de aangepaste stikstofcorrectiefactor alvast toegepast kan worden. Dit onderzoek heb ik inmiddels uitgevoerd. Op basis hiervan ben ik voornemens om, bij de aanpassing van de stikstofexcretieforfaits per 1 januari 2025, die voortvloeit uit de aanpassing van de stikstofcorrectiefactor, de gewijzigde stikstofexcretieforfaits ook van toepassing te laten zijn op de mest die op 1 januari 2025 als beginvoorraad aanwezig is op de boerenbedrijven. Ik beschouw daarmee mijn toezegging als afgedaan.

Rapport uit traject Koeien en Kansen: 'Gevolgen van de afbouw van de derogatie voor de melkveehouderij'

In het project Koeien en Kansen wordt door een groep agrariërs de milieukundige, technische en economische gevolgen van wetgeving of beleidsvoornemens op bedrijfsniveau in beeld gebracht. Bijgaand een onderzoek dat in dit kader is uitgevoerd over de gevolgen van de afbouw van de derogatie voor de melkveehouderij. Dit onderzoek is gebaseerd op een enquête die is gehouden onder zeventien Koeien & Kansen-deelnemers en hun bedrijfsadviseurs, een rondetafelgesprek met de bedrijfsadviseurs en op een pilot met twee bedrijven die hun bedrijfsvoering in 2023 hebben afgestemd op de situatie waarin de derogatie volledig is afgebouwd.

De deelnemers geven aan dat de kosten vanwege de afbouw van de derogatie oplopen. Door de toename van de mestafvoer en van het gebruik van kunstmest kan dit variëren tussen de € 20.000 en € 50.000 per bedrijf. Deze aangegeven bedrijfseconomische effecten komen overeen met hetgeen door Wageningen Economic Research is berekend in het project Uitwerking bedrijfstypen duurzame landbouw voor melkveehouderij en akkerbouw⁵.

⁵ Kamerstuk 30252, nr. 150 (29 januari 2024).

Daarnaast zijn door de deelnemers diverse andere effecten beoordeeld, waaronder effecten op de omvang van het bedrijfsareaal, de omvang van de veestapel op de bedrijven, het gebruik van mestopslag, de verwerking van de dierlijke mest tot RENURE, het aanpassen van het rantsoen en het aandeel bouwland versus grasland.

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