

# Commissie hoorde regering niet met één mond spreken over derogatie

De nieuwe derogatie van de Europese Nitraatrichtlijn, die minister Henk Staghouwer van LNV heeft geprobeerd binnen te halen, was in wezen al van tevoren gedoemd om te mislukken. Dat kwam niet alleen door een kritische Milieucommissaris en dito lidstaten, maar net zo goed door het beleid van het nieuwe kabinet-Rutte, waar Staghouwer zelf deel van uitmaakte. Dit blijkt uit documenten die STAF heeft opgevraagd met een beroep op de Europese openbaarmakingsregels.

**D**e Commissie wees Staghouwers plannen uiteindelijk af met verwijzing naar het eigen kabinetsbeleid. Daar kon ze niet tegen ingaan.

Van meet af aan was duidelijk dat de minister een zware opgave had aan het nieuwe derogatieverzoek. Al in december 2021 had Europees milieucommissaris Virginijus Sinkevičius zijn demissionaire voorganger Carola Schouten meegedeeld dat Nederland een aantal stevige opgaves te wachten stonden. In het voorstel voor het 7e Actieprogramma voor het voldoen aan de Europese Nitraatrichtlijn, dat Nederland begin 2022 naar Brussel stuurde, werd geprobeerd daar aan te voldoen, maar al snel werd duidelijk dat de Commissie daar geen genoegen mee nam. Daarom stelde Nederland een zogenoemd addendum op, een toevoeging aan het voorstel.

## PLANNEN WORDEN 'ONONTKOOMBAAR'

In het addendum werden extra maatregelen toegezegd op met name het gebied van de waterkwaliteit. Dit in samenhang met het derde actieplan voor de Kaderrichtlijn Water en andere maatregelen. Verder waren er extra maatregelen opgenomen voor verlaging van de emissies uit de hele landbouw, dus ook buiten de (melk)veehouderij. Om waterlopen en natuurgebieden beter te beschermen, werden brede

bufferzones aangekondigd en werden ook sterkere wettelijke beschermingsmiddelen in het vooruitzicht gesteld, zoals gedwongen opkoop van bedrijven, verplichte bestemmingswijzigingen van landbouwgrond in natuur en duidelijke 'escalatiemechanismen' in de wet. Om die reden werden diverse nog te nemen maatregelen in beleidsnota's en plannen van de overheid verrijkt met de toevoeging 'onontkoombaar': er zouden onontkoombare doelen worden gesteld, te bereiken met behulp van dito maatregelen. Dit meldde de minister zelf in stukken aan de Commissie.

## KRIMP VEESTAPEL

De opgaven zouden worden opgenomen in het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG), dat in de komende jaren moet worden uitgerold. Toch bleef de Europese Commissie het te magertjes vinden. Nederland zou op diverse terreinen nog verder moeten gaan om de emissies van mineralen en vervuilende gassen tegen te gaan. Sinkevičius wilde ook een stevige krimp van de veestapel.

De precieze details van de geschilpunten worden niet duidelijk uit de vrijgegeven stukken, omdat de verslagen van de werkgroepbesprekingen niet openbaar zijn gemaakt, wel zijn de hoofdlijnen duidelijk.

Het nieuwe derogatieverzoek werd nadrukkelijk gepresenteerd als onderdeel van het ambitieuze stikstofreductieprogramma voor de landbouw dat col-

Eurocommissaris Virginijus Sinkevičius:  
Een lidstaat kan geen derogatie vragen  
voor beleid dat ingaat tegen het nationale  
beleid van de lidstaat zelf.

Foto: EC – Audiovisual Service



lega-minister Christianne van der Wal had opgesteld, inclusief plannen voor een reductie van de veestapel en een ambitieuze en 'woest aantrekkelijke' opkoopregeling van boerenbedrijven.

#### ADDENDUM OVERTUIGDE OOK NIET

Tegen het ambitieuze plan van minister Van der Wal had de Commissie geen bezwaar, maar ze wilde er wel meer zekerheid bij. Nederland had wel vaker niet voldaan aan afgesproken opgaven en plannen kracht bijzetten met termen als 'onontkoombaar' overtuigden kennelijk niet. Sinkevičius wilde binnen afzienbare tijd resultaat.

De Europese Commissie bleef sceptisch, zo sceptisch dat het ambtelijke apparaat van Sinkevičius, DG Envi, al snel na lezing van het addendum van Staghouver met het tegenvoorstel kwam om in te zetten op een 'transitiederogatie': een allerlaatste derogatie van vier jaar, om daarna zonder verdere uitzonderingen te gaan voldoen aan de eisen van de Nitraatrichtlijn.

Een belangrijk reden voor de Eurocommissaris om zo veel druk te zetten waren volgens hem de sterk negatieve trends die hij zag bij in de door Nederland zelf aangeleverde rapportages voor met name de waterkwaliteit.

Staghouver was ondertussen nog niet toe aan een transitiederogatie op de Brusselse voorwaarden, met als

gevolg dat er tot aan de zomermaanden stevig over en weer werd gepraat. Daarbij ging het over tal van onderdelen uit de wederzijdse voorstellen, maar in feite was er sprake van een soort patstelling, want partijen kwamen niet echt verder.

#### MET EIGEN BELEID AFGESERVEERD

Nederland meende dat er desondanks nog enige hoop mocht blijven bestaan op een niet al te strenge derogatie. Die hoop werd evenwel vlak voor de zomer stevig de grond ingeboord. Er bestond al irritatie bij DG Envi omdat men naar eigen zeggen al talloze concessies aan Nederland had gedaan en toen verklaarde Staghouver dat hij op een reeks van zes punten toch nog niet kon leven met het (bijna) eindvoorstel van de Commissie. Dat leverde irritatie op en was voor milieucommissaris Sinkevičius aanleiding om hard terug te slaan, met bijna een letterlijke genadeklap.

Bij alles wat er verder nog te zeggen was, kon een lidstaat immers geen toestemming van de Commissie vragen voor een beleid dat ingaat tegen het nationale beleid van de lidstaat zelf.

*"Commissioner Sinkevičius first summarised the state of play, emphasising the efforts already made by DG*

*ENV to meet NL requirements, and highlighted that as agreed between them in February the derogation should be a transition derogation, accompanying the planned NL reforms and commitments, but cannot be contrary to the national goals. He explained that the margin of manoeuvre is very restricted as compliance with the Nitrates Directive and EU law must be achieved, and the Commission is under increasing scrutiny to apply derogation in a very restrictive way."*

De Eurocommissaris wilde maar zeggen dat het verzoek van Staghouver in zijn optiek te zeer inging tegen de stikstofplannen die collega-minister Van der Wal had gepresenteerd, met steun van onder meer haar collega Harbers van Verkeer en Waterstaat. Ook de cijfers over de waterkwaliteit in Nederland, die in Brussel lagen, hielpen de minister van LNV niet.

Een bijkomend probleem was, zo schreef Sinkevičius, dat de Commissie toenemend onder druk stond om Nederland heel strikt te behandelen bij de afhandeling van het derogatieverzoek. Voor Staghouver zat er daardoor niet veel meer in dan de eerder aangeboden 'transitiederogatie' te accepteren en daarmee naar huis te gaan. ■

## Kort gestreden voor kunstmestvervangers

De nederlaag was voor minister Staghouver in feite nog groter. Eind april had hij namelijk ook nog een verzoek gedaan voor een tweede derogatie (= afwijking van de gestelde regels) voor het gebruik van kunstmestvervangers. In Brussel staat dit bekend als het Renuretraject. Het zogenoemde Joint Research Centre van de Europese Unie heeft hier uitgebreid onderzoek naar gedaan en ook aangegeven hoe lidstaten verantwoord zouden kunnen overschakelen naar meer gebruik van kunstmestvervangers. Nederland hoopte dat, als boeren meer mineralen uit dierlijke mest van het eigen bedrijf zouden kunnen gebruiken, de pijn van een veel

kleinere derogatie minder hard zou aankomen.

Sinkevičius maakte Nederland al snel duidelijk dat hij daar geen zin in had. Nederland deed er volgens hem niet verstandig aan om gelijk twee derogaties te vragen, zeker niet nu het al zo spannend was rond de verlenging van de gewone derogatie. Nederland liep het gevaar te overvragen. De minister bond vervolgens in, zonder verder nog strijd te leveren. Gevolg was dat hij uiteindelijk helemaal met lege handen naar huis moest. In september werd het officieel, Nederland moest het doen met wat Brussel voorstelde. Meer ruimte kreeg Staghouver niet.

Dat er nu toch weer gesproken wordt over gebruik van kunstmestvervangers, komt vooral door gewijzigde inzichten. Door de oorlog in Oekraïne en de daardoor ontstane energiecrisis met ook een kunstmesttekort, maakt dat de Brusselse bureaucratie en andere lidstaten soepeler worden. De productie van kunstmest kost zeer veel energie. Bovendien kwam de laatste decennia heel veel kunstmest uit Rusland en Wit-Rusland. Die toevoer is nu weggefallen. Gebruik van kunstmestvervangers kost vrij weinig energie en staat boeren toe om voedingsstoffen te gebruiken die, om zo te zeggen, vaak al op het erf liggen.