

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1567

Vragen van het lid **Van der Plas** (BBB) aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over *mestderogatie* (ingezonden 16 april 2024).

Antwoord van Minister **Adema** (Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) (ontvangen 22 april 2024).

Vraag 1

Wat is het mechanisme van de Europese Commissie (EC) dat in werking zou treden met betrekking tot een eventuele inbreukprocedure als Nederland nu besluit de mestderogatiebeschikking van september 2022 op te schorten en zich te houden aan de derogatiebeschikking die gold tot en met 2023? Kunt u deze stappen stuk voor stuk aangeven en daarbij een tijdsplan toevoegen?

Antwoord 1

Het mechanisme dat in werking kan treden is dat de Europese Commissie (EC) direct een inbreukprocedure start wegens niet-naleving van de derogatiebeschikking 2022–2025. Dit kan naar verwachting al snel (binnen 9 maanden tot iets meer dan een jaar) leiden tot een voorlopige maatregel (versterkt door forse dwangsommen) van het Hof van Justitie van de Europese Unie (EU). Hieronder wordt dat nader toegelicht. Daarbij is van belang dat het hier niet om een geschil zal gaan over of een lidstaat een bepaling al dan niet juist implementeert, zoals meestal het geval is bij infractieprocedures, maar om een doelbewuste en evidente afwijking van een heldere norm. Immers, de maximale plaatsingsruimte voor dierlijke mest is in het afbouwpad van de derogatiebeschikking en de Nitraatrichtlijn eenduidig omschreven en daar wordt in de vraagstelling van de leden van de BBB van afgeweken. Er zal weinig tijd nodig zijn voor een rechter om deze evidente afwijking vast te stellen.

Als eerste zal de EC een «aanmaningsbrief» sturen, waarop de EU-lidstaat de mogelijkheid heeft opmerkingen te maken (ingebrekestelling). Indien de EC van mening is dat de EU-regels nog steeds worden geschonden, stuurt zij de EU-lidstaat een met redenen omkleed advies. Dat met redenen omkleed advies bevat een termijn waarbinnen de lidstaat aan het EU-recht moet voldoen. Indien de lidstaat dit advies niet binnen de gestelde termijn opvolgt, kan de EC de zaak aanhangig maken bij het Hof van Justitie van de EU (op grond van artikel 258 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)). Naar verwachting duurt het proces van aanmaning tot ingebrekestelling in dit geval enkele maanden.

Tegelijkertijd met de ingebrekestelling kan de EC, vooruitlopend op een definitief oordeel, het Hof van Justitie van de EU (hierna: het Hof) verzoeken om een voorlopige maatregel te treffen. Binnen enkele maanden na de start kan er daarmee een voorlopig oordeel liggen waarin Nederland wordt bevolen het EU-recht na te leven. Indien Nederland geen uitvoering geeft aan het bevel van het Hof, kan de EC het Hof verzoeken om dwangsommen op te leggen. Een beschikking van het Hof van Justitie waarin uiteindelijk aan Nederland dwangsommen worden opgelegd kan binnen enkele maanden worden afgerond. De tijdsduur gemoeid met het proces van verzoek voorlopige maatregel van de EC aan het Hof tot aan het opleggen van een dwangsom door het Hof aan Nederland is naar verwachting zes maanden tot één jaar.

Een uitspraak in de hoofdprocedure zal naar verwachting zo'n anderhalf jaar vergen. Vervolgens zal Nederland deze uitspraak moeten nakomen binnen een redelijke termijn. Dat zal in dit geval een zeer korte termijn zijn, omdat Nederland zich aan de derogatiebeschikking moet houden. Dat betekent naar verwachting dat bij gebreke aan nakoming van de eerste uitspraak van het Hof, de EC direct een verzoekschrift bij het Hof kan indienen om Nederland te laten veroordelen wegens niet-nakoming van de Hof-uitspraak en daarbij een boete over het verleden en een dwangsom voor de toekomst kan vorderen. Deze vordering zal er naar verwachting binnen 2 à 3 maanden na de uitspraak van het Hof liggen. De praktijk leert dat het Hof zo'n zaak snel afwikkelt. Dat betekent dat binnen ongeveer 12 maanden na de eerste uitspraak van het Hof een tweede negatieve uitspraak van het Hof kan volgen waarbij een boete en dwangsom wordt toegekend. Dit kunnen forse boetes en dwangsommen zijn. In totaal duurt de hoofdprocedure dus naar verwachting tweeënehalf jaar na het verzoekschrift van de EC aan het Hof.

Nationale rechter

Naast bovengenoemde Europese procedures geldt dat de gebruiksnormen zijn neergelegd in de Uitvoeringsregeling meststoffenwet, deze zou aangepast moeten worden om af te wijken van de derogatiebeschikking/de Nitraatrichtlijn. Een ministeriële regeling of vrijstellingsregeling waarin wordt afgeweken van dwingende bepalingen in de Nitraatrichtlijn/derogatiebeschikking is een onjuiste implementatie van de Nitraatrichtlijn/derogatiebeschikking, en daarmee in strijd met de verplichting van de Staat om richtlijnen (tijdig) en juist te implementeren. Zij is om die reden onrechtmatig. Die onrechtmatigheid kan door organisaties in de eerste plaats aan de orde worden gesteld in een civiele kortgedingprocedure.

In die procedure kan de rechter de ministeriële regeling onverbindend verklaren vanwege strijd met het EU-recht. Een kortgedingprocedure kan heel snel worden geëntameerd, doorgaans wordt een mondelinge behandeling binnen twee weken na een aanvraag daartoe ingepland en volgt de uitspraak binnen twee weken na de mondelinge behandeling. Dat kan echter ook al binnen enkele dagen. In een kortgedingprocedure kunnen voorlopige voorzieningen worden getroffen, totdat eventueel in een bodemprocedure de voorlopige voorziening wordt bevestigd of anders wordt bepaald. Een voorlopige voorziening kan na afweging door de voorzieningenrechter van de betrokken belangen bijvoorbeeld bestaan uit het verbod om mest uit te rijden/verbod bufferstroken te bemesten. Eveneens heeft de rechter in kort geding bij een onmiskenbaar onverbindende regeling de bevoegdheid om die regeling, indien gevorderd, buiten werking te stellen (aan regeling mag *geen toepassing* worden gegeven) of onverbindend te verklaren (*regeling zelf* onrechtmatig). Dat laatste scenario ligt in dit geval, gelet op de evidente schending van het EU-recht, voor de hand.

Via de route van het bestuursrecht kan daarnaast door belanghebbenden een verzoek om handhaving worden gedaan indien een landbouwer weliswaar handelt conform de ministeriële regeling/vrijstellingsregeling maar wel in strijd handelt met de Nitraatrichtlijn/derogatiebeschikking. Indien de Minister dat verzoek om handhaving afwijst, kan bezwaar en vervolgens beroep worden ingesteld. Hangende dat bezwaar of beroep kan tegelijkertijd een voorlopige voorziening worden gestart bij de bestuursrechter. In die voorlopige voorziening kan de rechter de Minister opdragen om alsnog binnen een door hem te stellen termijn een handhavingsbesluit te nemen waarin door de rechter aangegeven punten moeten worden meegenomen in de afweging om wel of niet te handhaven (ECLI:RBMNE:2020:1868). Dit

betekent dat via een procedure tegen de afwijzing van het handhavingsoverzoek de regeling onverbindend/buiten toepassing worden verklaard.

Vraag 2

Waarop is gebaseerd dat Nederland volgens u per direct de derogatiebeschikking zou kunnen verliezen als we ons niet aan de beschikking houden, en is daar documentatie over beschikbaar? Hoe waarschijnlijk is het dat dit ook daadwerkelijk gebeurt?

Antwoord 2

De derogatiebeschikking bevat diverse voorwaarden zoals de maximale plaatsingsruimte in het afbouwpad, de voorwaarden over bufferstroken, de aanwijzing van met Nutriënten-Verontreinigde-gebieden (NV-gebieden) en de verlaging van de mestproductieplafonds. Dit zijn voorwaarden waaraan door Nederland voldaan moet worden om gebruik te mogen maken van de in de derogatiebeschikking geboden mogelijkheid om meer mest dan de norm van 170 kg stikstof uit dierlijke mest, per hectare, per jaar te mogen uitrijden. Het niet voldoen aan de voorwaarden van de beschikking kan voor de EC een reden zijn voor intrekking ervan. Daarvoor hoeft de EC naar verwachting niet langs het Europese Nitraatcomité. In dat geval zal de intrekking naar verwachting twee tot drie maanden in beslag nemen.

Overigens is het risico op het intrekken van de derogatiebeschikking bij het niet naleven van de voorwaarden ervan mij reeds kenbaar gemaakt door de EC. Hierover heb ik u eerder geïnformeerd en ik verwijs daarbij naar de brief van de Eurocommissaris van 19 december 2022 (bijlage bij Kamerstuk 33 037, nr. 485).

Vraag 3

Waarop zijn de getallen gebaseerd en op welke termijn zouden die dwangsommen dan kunnen gaan worden opgelegd gezien het feit dat u bij het commissiedebat EU-LNV van 9 april 2024 zei dat een infractieprocedure door de EC kan leiden tot dwangsommen van «honderden miljoenen zo niet meer»? Hoe waarschijnlijk is het dat dit ook daadwerkelijk gebeurt?

Antwoord 3

Het is zeer waarschijnlijk dat dit gebeurt. Uit een analyse van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (Kamerstuk 27 625, nr. 555) van eerdere boetes en dwangsommen die opgelegd zijn aan lidstaten blijkt dat de hoogte sterk varieert. Deze bedragen variëren van ca. 5.000 euro tot ruim 300.000 euro per dag (dwangsom) of van 1 miljoen euro tot 40 miljoen euro (boete). Om een voorbeeld te noemen: het Hof heeft Frankrijk in 2005 wegens het stelselmatig schenden van de controleverplichtingen voor visserij een dwangsom van 57.761.250,- euro opgelegd voor elke periode van zes maanden te rekenen vanaf de uitspraak van dit arrest, zolang het eerste arrest tot veroordeling niet volledig was uitgevoerd en daarnaast een boete van 20 miljoen euro (C-304/02).

Vraag 4

Waarop is uw stelling in het bovenstaand debat gebaseerd dat als Nederland zich niet aan de nieuwe derogatiebeschikking houdt de gevolgen voor boeren ook groot zouden kunnen zijn «bijvoorbeeld het intrekken van Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB)-subsidies» en is daarvan documentatie beschikbaar? Hoe waarschijnlijk is het dat dit ook daadwerkelijk gebeurt? Op welke termijn zou dit gebeuren?

Antwoord 4

Het niet naleven van de verplichtingen op grond van de Nitraatrichtlijn kan ertoe leiden dat landbouwers die GLB-subsidies ontvangen, geconfronteerd worden met kortingen wegens overtreding van de zogenaamde randvoorwaarden of conditionaliteiten. De verplichting tot het opleggen van deze kortingen volgt uit dwingende en rechtstreeks werkende Europese verordeningen. De percentages waarmee in dat geval de individuele betalingen aan boeren gekort kunnen worden, bedragen in de regel 3% van de betalingen die de landbouwer ontvangt. Dat percentage wordt verhoogd naar 10% bij herhaling en naar (minimaal) 15% bij opzettelijke niet-nalevingen. Ook dit vloeit rechtstreeks voort uit Europese regelgeving. In het geval dat boeren

zich structureel niet houden aan de derogatiebeschikking is een korting van 15% of meer niet uitgesloten. Na constatering van de overtreding legt RVO de randvoorwaardenkorting op bij de eerstvolgende jaarlijkse uitbetaling van de GLB-steun (waarbij de korting die een landbouwer vanwege een overtreding in jaar x verschuldigd is, mag worden verrekend met de steun die hij in het jaar van constatering van de overtreding ontvangt).

Vraag 5

Waarop is gebaseerd dat een infractieprocedure volgens u ook zou kunnen betekenen dat Nederland in het vervolg een structurele korting krijgt op de gelden uit het GLB en is daarvan documentatie beschikbaar? Hoe waarschijnlijk is het dat dit ook daadwerkelijk gebeurt?

Antwoord 5

Als RVO nalaat om randvoorwaardenkortingen op te leggen en de EC naar aanleiding van de bevindingen van de Auditdienst Rijk of op basis van een eigen audit constateert dat er sprake is van een ernstige tekortkoming in het governancestelsel van Nederland, kan de EC Nederland dwingen tot het opstellen van een actieplan met corrigerende maatregelen. Als Nederland dit plan niet opstelt, het plan tekort schiet, of Nederland het niet (goed) uitvoert, dan kan de EC vervolgens de GLB-betalingen aan Nederland opschorten. Een besluit van de EC om de betalingen aan Nederland op te schorten kan in het snelste geval, als EC zelf een audit in Nederland uitvoert en niet de bevindingen van de Auditdienst Rijk afwacht, na anderhalf tot twee jaar aan de orde zijn. Uiteraard staat nog wel beroep open tegen de besluiten van de EC, maar dit heft een eventuele opschorting van de betalingen niet op.

In het kader van een *infractieprocedure* wegens niet-naleving van de derogatiebeschikking kunnen aan Nederland opgelegde boetes en dwangsommen worden ingehouden op EU-betalingen aan Nederland. Dat kunnen behalve GLB-betalingen ook plattelandsontwikkelingsgelden (ELFPO) zijn en wellicht zelfs gelden voor regionale ontwikkeling (EFRO).

Vraag 6

Is het waarschijnlijk dat een infractieprocedure door de EC over de derogatie echt anders verloopt dan bijvoorbeeld de infractieprocedure tegen het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat over de aanbesteding voor de NS? Zo ja, waarom?

Antwoord 6

In de situatie dat de EC een infractieprocedure start tegen Nederland wegens het niet naleven van de derogatiebeschikking zal deze naar verwachting een ander karakter hebben. Een dergelijke niet-naleving druist in tegen het beginsel van Unietrouw zoals neergelegd in artikel 4, derde lid, Verdrag betreffende Europese Unie (VEU), de uit vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie voortvloeiende beginselplicht tot handhaving en staat op gespannen voet met de rechtsstaatgedachte. De inbreuk is evident, immers het afbouwpad van de derogatie en de daarbij behorende gebruiksnorm voor dierlijke mest zijn glashelder en laten geen ruimte voor interpretatie, en daarom zullen omvang en snelheid van een inbreukprocedure daartegen naar verwachting niet te vergelijken zijn met de infractieprocedure over de aanbesteding voor de NS.

Vraag 7

Bij wie komt de volgende reactie vandaan en is daar documentatie van gezien het feit dat u tijdens het commissiedebat EU-LNV zei dat als u in Europa vraagt naar de derogatiebeschikking de reactie is: «hoe zit het met jullie handhaving eigenlijk?»? Wat is de verdere context van deze vraag over handhaving?

Antwoord 7

De afgelopen periode heb ik meerdere gesprekken gevoerd met de Europese Commissie over de mogelijkheden van een nieuwe derogatie. In deze gesprekken is ook de implementatie van de voorwaarden van de huidige derogatiebeschikking aan de orde geweest. Daarbij heeft de Europese Commissie aangegeven zorgen te hebben over de implementatie en de handhaving van de voorwaarden van de huidige derogatie, bijvoorbeeld ten

aanzien van bufferstroken en mestgift. Daarnaast staat in artikel 6 van de derogatiebeschikking dat Nederland uitvoering moet geven aan de versterkte handhavingsstrategie mest. Het is dus niet opmerkelijk dat de Europese Commissie naar de handhaving vraagt.

Vraag 8

In hoeverre kan Nederland het volgende artikel inroepen en een hogere hoeveelheid stikstof dan 170 KG toestaan gezien het feit dat in de Nitraatrichtlijn het volgende staat: «Deze bepaalde hoeveelheid per hectare is de hoeveelheid mest die 170 kg N (stikstof) bevat en de lidstaten evenwel gedurende en na het eerste actieprogramma van vier jaar andere hoeveelheden dan de bovengenoemde mogen vaststellen? Deze hoeveelheden moeten zodanig worden vastgesteld dat geen afbreuk wordt gedaan aan het bereiken van de in artikel 1 genoemde doelstellingen, en zij moeten worden gemotiveerd aan de hand van objectieve criteria, bij voorbeeld: etc. etc. etc.».

Antwoord 8

In uw vraag verwijst u naar Bijlage III, punt 2, onder b, van de Nitraatrichtlijn. Dit is de grondslag waarop een lidstaat een verzoek om derogatie kan doen en de EC een derogatie kan verlenen. Er staat bij dat een lidstaat die een andere hoeveelheid wil toestaan daarvan mededeling doet aan de EC (derogatieverzoek) en dat de EC (de motivering van) dat verzoek volgens de regelgevingsprocedure van artikel 9, tweede lid, Nitraatrichtlijn bestudeert. Dit betekent dat voor het daadwerkelijk mogen toepassen van een andere gebruiksnorm dan de 170-norm uit de Nitraatrichtlijn de comitologieprocedure (besluitvorming EC na advisering Nitraatcomité) gevolgd moet worden. Ik heb u eerder reeds bericht dat ik het nogmaals verkrijgen van een derogatiebeschikking van de EC niet zie als een reële mogelijkheid.

Vraag 9

Wat als Nederland met een gedoogbeleid komt en Nederlandse boeren onder het gedoogbeleid meer mest mogen uitrijden dan onder de huidige beschikking? Klopt het dat organisaties niet naar de rechter kunnen stappen om een procedure te starten over dit gedoogbeleid? Zo nee, wat zouden de gevolgen kunnen zijn van zulke procedures? Over welk tijdspad hebben we het dan?

Antwoord 9

Allereerst wil ik nogmaals opmerken dat een dergelijk gedoogbeleid volledig zou indruisen tegen het beginsel van Unietrouw zoals neergelegd in artikel 4, derde lid, VEU en op gespannen voet zou staan met de rechtsstaatgedachte. Het is een misvatting dat daarbij geen procedures zijn te verwachten. Tijdens dat bezwaar of beroep kan een spoedprocedure bij de bestuursrechter gestart worden (voorlopige voorziening) door belanghebbenden met een spoedeisend belang. Toewijzing lijkt kansrijk vanwege evidente strijd met het EU-recht en de vaste jurisprudentie van de Nederlandse bestuursrechter over de «beginselplicht tot handhaving». Toewijzing leidt normaal tot schorsing van het besluit. Omdat schorsing van een besluit om niet te handhaven niet zoveel teweeg brengt, is de kans groot dat de voorzieningenrechter meer doet. Zo kan hij een opdracht geven binnen een bepaalde termijn een besluit tot handhaving te nemen, zo nodig versterkt met een dwangsom. Bij een verzoek om voorlopige voorziening hangende beroep, kan hij ook «doorpakken» en meteen in de beroepsprocedure uitspraak doen («kortsluiten») In dat geval zal hij het besluit om niet te handhaven vernietigen met daarbij de opdracht om binnen een bepaalde (korte) termijn een nieuw besluit te nemen. Daarbij kan hij als richting meegeven dat in beginsel gehandhaafd moet worden. In het uiterste geval kan hij ook direct zelf besluiten dat gehandhaafd moet worden («zelf in de zaak voorzien»). De tijdsduur van een voorlopige voorzieningsprocedure is enkele weken tot een paar maanden. De periode betreft enkele maanden als ook het besluit op een handhavingsverzoek wordt meegerekend bij een voorlopige voorziening. Daarnaast is ook een uitspraak van de civiele kortgedingrechter voorstelbaar. In dat geval is aannemelijk dat binnen afzienbare tijd (enkele weken tot een paar maanden) de Staat wordt bevolen om toepassing te geven aan de Europese normen en deze te handhaven.

Vraag 10

Heeft de EC mogelijkheden tot versoepeling als op basis van redelijkheid en billijkheid een maatschappelijke sector binnen een lidstaat onevenredig schade dreigt te ondervinden als gevolg van Europese beleidsuitwerking? Zo ja, wat zijn deze mogelijkheden?

Antwoord 10

Alleen het Hof van Justitie van de EU (hierna: het Hof) kan in antwoord op prejudiciële vragen van een Nederlandse rechter een oordeel geven over de proportionaliteit van de derogatiebeschikking. Het oordeel dat de derogatiebeschikking niet proportioneel is acht ik echter zeer onwaarschijnlijk. De evenredigheid van de derogatiebeschikking zal immers bezien worden in het licht dat het uitvoeringsbesluit al een verruiming is ten opzichte van de 170-norm uit de Nitraatrichtlijn. Het hebben van een derogatie is dan ook nooit de normaal situatie of iets waar een lidstaat op kan (blijven) rekenen. De EC heeft daarnaast op basis van de Nitraatrichtlijn en zolang een derogatie maar bijdraagt aan de doelen van de Nitraatrichtlijn, een ruime bevoegdheid bij het uitoefenen van haar bevoegdheid een hogere gebruiksnorm vast te stellen en de voorwaarden die daarbij gelden. Zij is niet verplicht van die bevoegdheid gebruik te maken. Als ze besluit een derogatie te verlenen kan zij dat qua inhoud en voorwaarden alleen doen op een wijze die bijdraagt aan de doelen van de Nitraatrichtlijn. Zij kan alleen die voorwaarden opnemen die bijdragen aan de doelen van de Nitraatrichtlijn. Zij betreft bij haar besluit over een derogatie bovendien andere ontwikkelingen die relevant zijn (bijv. veedichtheid) en dat een eventuele derogatie geen afbreuk mag doen aan de doelen van andere Uniewetgeving (zie ook de overwegingen in de derogatiebeschikking). Van belang is ook dat een derogatiebesluit zich niet rechtstreeks richt tot landbouwers maar tot Nederland als geheel met het doel Nederland aan te zetten tot het verminderen en voorkomen van emissies als bedoeld in de Nitraatrichtlijn. Ook zal een rol spelen dat Nederland niet verplicht was te verzoeken om een derogatiebeschikking en in het Nitraatcomité heeft ingestemd met de derogatiebeschikking (waarbij uw kamer ook na vaststelling van de derogatiebeschikking niet heeft opgeroepen daartegen op te komen bij het Hof). De derogatiebeschikking op korte termijn van tafel krijgen over de band van de proportionaliteit of evenredigheid lijkt daarmee een kansloze route. Bedacht dient ook te worden dat in het onwaarschijnlijke geval dat de derogatiebeschikking onderuit zou gaan, Nederland direct terugvalt op de 170-norm en waarschijnlijk met terugwerkende kracht.

Vraag 11

Kunt u deze vragen, inclusief de deelvragen één voor één beantwoorden en (ruim) vóór het commissiedebat Mestbeleid op 25 april 2024?

Antwoord 11

Ja.