

Fiche 3: Mededeling meststoffen

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S. Waarborgen van de beschikbaarheid en betaalbaarheid van meststoffen.

b) Datum ontvangst Commissiedocument

9 november 2022

c) Nr. Commissiedocument

COM(2022) 590

d) Eur-Lex

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022DC0590\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022DC0590(01))

e) Nr. Impact assessment Commissie en Opinie

N.v.t.

f) Behandelingstraject Raad

Landbouw- en Visserijraad

g) Eerstverantwoordelijke ministerie

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

2. Essentie voorstel

De Europese Commissie (Commissie) presenteert in de mededeling plannen om de beschikbaarheid en betaalbaarheid van meststoffen te waarborgen. De beschikbaarheid en betaalbaarheid van meststoffen staat sinds de inval van Rusland in Oekraïne sterk onder druk, omdat kunstmestproductie afhankelijk is van schaarser aardgas en duurdere grondstoffen. De hogere kosten voor grondstoffen en de beperkte productie van kunstmest leidt samen tot een fors hogere prijs van kunstmest voor landbouwers, waardoor oogstopbrengsten en inkomsten van boeren onder druk staan, en tegelijkertijd tot hogere voedselprijzen leidt.

De door de Commissie opgestelde plannen bieden lidstaten de mogelijkheid om boeren en de meststoffenindustrie in de Europese Unie tijdens deze crisis direct te ondersteunen. De steun verloopt via het tijdelijke crisis kader voor staatssteun en de inzet van de landbouwcrisisreserve van 450 miljoen euro voor het begrotingsjaar 2023. Daarnaast adviseert de Commissie de lidstaten om de meststoffenindustrie prioriteit te geven, te ondersteunen door hun nationale noodplannen voor gaslevering en nationale steunregelingen in te vullen met middelen die gegeneerd worden uit de solidariteitsbijdrage van energiebedrijven.

Daarnaast wordt een aantal maatregelen voorgesteld dat op de middellange termijn effect zal hebben en tot doel heeft om minder, efficiënter en duurzamer gebruik van meststoffen te stimuleren via precisielandbouw, gebruik van organische meststoffen en vlinderbloemigen, waardoor er ook in de toekomst minder milieuschade optreedt. De Commissie staat open voor aanpassingen aan de Nationale Strategische Plannen (NSP) om deze maatregelen te stimuleren. Verder wil de Commissie meer zicht op de EU-markt voor meststoffen verkrijgen door het opzetten van een deskundigengroep.

Voorts kondigt de Commissie een actieplan voor geïntegreerd nutriëntenbeheer aan in het eerste kwartaal van 2023 dat gericht is op het bevorderen van het efficiënter gebruik van nutriënten. Hierin wordt ook gekeken naar efficiënte recycling en gebruik van nutriënten uit organische reststromen, zoals dierlijke mest, digestaat, slib en andere organische reststromen. Het gebruik van deze organische meststoffen kan, in overeenstemming met de nitraatrichtlijn, een rol spelen om landbouwers te helpen hun blootstelling aan volatiele prijzen van minerale meststoffen te verminderen en nutriëntenkringlopen te sluiten. Er wordt aangegeven dat de Commissie in het actieplan voor geïntegreerd nutriëntenbeheer ook verdere regelgevende en niet-regelgevende stappen zal beoordelen om een breder gebruik van teruggewonnen nutriënten uit dierlijke mest (RENURE) mogelijk te maken.

De mededeling streeft naar een open strategische autonomie van de EU op het terrein van meststoffen. Deze autonomie wordt ten eerste bevorderd door het stimuleren van recycling vanuit reststromen en betere toegang tot organische meststoffen. Verder door steun aan de transitie naar fossiel-vrije kunstmestproductie en tenslotte door diversificatie van de invoer van kunstmest uit andere derde landen om minder afhankelijk te worden van Rusland. De Commissie wil de alternatieve bevoorrading met kunstmestproducten stimuleren door het schrappen van importtarieven voor twee stikstofproducten (ureum en ammoniak) voor een periode van 24 maanden. Voor de opschaling van de hernieuwbare waterstofeconomie van de EU zal een nieuwe Europese waterstofbank worden opgericht, die 3 miljard euro zal investeren in het opstarten van een waterstofmarkt in de EU. De Commissie kondigt aan binnenkort in het kader van Richtlijn (EU) 2018/2001¹ twee gedelegeerde handelingen met een regelgevingskader voor hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong bekend te maken.

De Commissie besteedt in de mededeling veel aandacht aan de vraag hoe de Europese Unie ervoor kan zorgen dat meststoffen in de wereld beschikbaar blijven. Hiervoor zijn de volgende stappen uitgerold. Ten eerste, door de samenwerking tussen lidstaten en Europese financiële instellingen op de vier onderdelen van de reactie op wereldwijde voedselonzekerheid: solidariteit, productie, handel en multilateralisme. Ten tweede, door de capaciteit van de *Solidarity Lanes*² tussen EU-

¹ Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen.

² COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS An action plan for EU-Ukraine Solidarity Lanes to facilitate Ukraine's agricultural export and bilateral trade with the EU. COM/2022/217 final; Kamerstukken 36045, nr. 85.

lidstaten en Oekraïne te vergroten met lidstaten, Oekraïne, Moldavië en relevante belanghebbenden. Ten derde, door het stimuleren van duurzame landbouwpraktijken en alternatieve meststoffen, op basis van organische reststoffen en het duurzaam beheer van bodemvruchtbaarheid onder meer via de *Global Fertilizer Challenge*, samen met onder meer geselecteerde EU-partnerlanden om hun afhankelijkheid en consumptie van geïmporteerde meststoffen te verminderen. Ten vierde, de wereldwijde markttransparantie in meststoffen te verbeteren door bij te dragen aan internationale initiatieven op het gebied van meststoffen, in het bijzonder Agrarisch Markt Informatie Systeem³ (AMIS) van de G20. Ten vijfde, door middel van ondersteuning, onder meer via het Internationaal Monetair Fonds (IMF) Armoedebestrijding en Groeitrustfonds⁴, de samenwerking te versterken met onafhankelijke financiële instellingen. En onder *Global Gateway*⁵ innovatieve en duurzame investeringen om de betalingsbalansbehoeften aan te pakken. Verder blijven samenwerken met de EU-lidstaten om ervoor te zorgen dat de wereldhandel in agrovoedingsproducten, inclusief meststoffen, soepel kan verlopen. Ten slotte zal de Commissie haar werk op het gebied van gezamenlijke communicatie en diplomatieke hulpverlening opvoeren om de reactie van *Team Europe* op voedselonzekeerheid te benadrukken en te consolideren en om Russische desinformatie tegen te gaan. De Commissie zal blijven toezichthouden en informatiemanipulatie door Rusland tegengaan, onder meer via de publieke zenders in de Unie, zoals EUvsDisinfo⁶, terwijl ze blijft samenwerken met gelijkgestemde partners, met name binnen de G7 en de NAVO.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet streeft enerzijds naar een transitie naar kringlooplandbouw door minder en efficiënter gebruik van meststoffen en door de vervanging van kunstmest door meststoffen op basis van organische reststromen, zoals beschreven in zevende Nitraatactieprogramma⁷. Nederland streeft daarbij naar het verminderen van de afhankelijkheid van strategische goederen en grondstoffen. Anderzijds helpen we ontwikkelingslanden met het bereiken van met name sustainable development goal no. 2, die zich onder meer richt op het verhogen van de productiviteit en inkomens van kleinschalige boerenbedrijven.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet onderschrijft dat meststoffen momenteel fors duurder zijn en kunstmest voor de Europese landbouw beperkt beschikbaar is. Voldoende meststoffen zijn noodzakelijk om de voedselzekerheid in Europa te garanderen. Om een duurzame toekomst voor de landbouw te

³ <http://www.amis-outlook.org/>

⁴ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Safeguarding food security and reinforcing the resilience of food systems. COM(2022) 133 final

⁵ Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank The Global Gateway. JOIN(2021) 30 final.

⁶ <https://euvsdisinfo.eu/>

⁷ Kamerstukken 33037, nr. 431

garanderen, is het nodig om in te zetten op effectief en efficiënt gebruik van meststoffen. Daarnaast kan het hergebruiken en herwinnen van nutriënten, die reeds in de Unie aanwezig zijn, helpen de emissies naar water, lucht en bodem te beperken en om minder afhankelijk te worden van de import van kunstmest uit derde landen. Het kabinet ziet op dit vlak voornemens van de Commissie, maar nog geen concrete voorstellen en is daarom voorstander om kunstmestvervanging met producten uit dierlijke mest, die voldoen aan de RENURE-criteria, mogelijk te maken. Dit kan de EU meer onafhankelijk maken van externe input van grondstoffen en daarnaast bijdragen aan het beperken van emissies naar het milieu. Hiermee geeft het kabinet invulling aan de motie van de Groot en Sjoerdsma⁸. Daarnaast is het goed om de Europese meststoffenindustrie te ondersteunen in de transitie naar de productie van groene alternatieven voor kunstmest. Het kabinet is positief over het onderzoeken van gezamenlijk inkoop van waterstof en het opzetten van een waterstofbank.

Het kabinet is kritisch op de mogelijke inzet van de landbouwcrisisreserve van 450 miljoen euro voor dit doel en het inrichten van een doorsluis van middelen van elektriciteitsproducenten naar intensieve energieverbruikers als landbouwers en meststoffenproducenten. Aangezien deze maatregelen op lidstaatniveau worden ingeregeld kunnen ze het gelijke speelveld in Europa in gevaar brengen. Het kabinet is kritisch op het schrappen van importtarieven van 6,5% van twee grondstoffen (ammoniak en ureum) van stikstofhoudende meststoffen voor 24 maanden. Deze maatregel is niet onderbouwd met een impactassessment. Deze maatregel kan op korte termijn de prijs van meststoffen doen verminderen, maar geeft geen stimulans aan de Europese meststoffenindustrie om te verduurzamen door gebruik te maken van lokaal beschikbare grondstoffen, recycling van reststromen en productie van fossiel-vrije kunstmest.

Het kabinet is blij met de aandacht die de Commissie heeft voor de effecten van deze crisis op ontwikkelingslanden. In dat kader is het kabinet voornemens om als bijdrage aan de genoemde *Global Fertilizer Challenge* 30 miljoen dollar beschikbaar te maken voor het vergroten van de toegang van boeren in Ethiopië en Mozambique tot kunstmest en zaaizaad via de *Africa Emergency Food Production Facility (AEFPF)* van de *African Development Bank*.

Nederland heeft belang bij een op regels gebaseerd multilateraal handelssysteem. De inzet van het kabinet is om op basis van goede samenwerking beschikbaarheid en betaalbaarheid van meststoffen binnen de EU te waarborgen, met maatregelen die zo min mogelijk de handel in deze meststoffen hinderen, mede om problemen wat betreft beschikbaarheid en prijzen van meststoffen en voedselmiddelen voor ontwikkelingslanden te voorkomen.

c) *Eerste inschatting van krachtenveld*

In de Landbouwwraad van 21 november 2022 heeft een eerste bespreking van het voorstel plaatsgevonden. Lidstaten geven aan de mededeling van de Commissie te verwelkomen, maar nog

⁸ Kamerstukken 21501-32, nr. 1404. Gewijzigde motie van de leden Tjeerd de Groot en Sjoerdsma over in Europa pleiten voor het versoepelen van regels over dierlijke eiwitten en kunstmestvervangers.

concrete maatregelen te missen. Verder geven verschillende lidstaten aan kritisch te zijn over het gebruik van de landbouwcrisisreserve en andere staatssteunmaatregelen.

Veel landen zien mogelijkheden om meer gebruik maken van alternatieve nutriënten zoals dierlijke bijproducten, mest en bioafval wat ook bijdraagt aan een circulaire economie en roepen de Commissie op om snel met het integrale Actieplan Nutriëntenbeheer te komen.

Het Europees parlement heeft nog geen positie over deze mededeling.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

De grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid voor deze mededeling is positief. De mededeling heeft betrekking op verschillende beleidsterreinen, als landbouw, industrie, milieu en gemeenschappelijke handelspolitiek. Op het terrein van landbouw en milieu is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (zie resp. artikel 4, lid 2, onder d, en artikel 4, lid 2, onder e, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU)). Op het terrein van industrie is de EU bevoegd om het optreden van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen (artikel 6, onder b, VWEU). Op het terrein van de gemeenschappelijke handelspolitiek heeft de EU een exclusieve bevoegdheid (artikel 3, lid 1, onder e, VWEU). De Commissie is zodoende bevoegd deze mededeling uit te vaardigen.

b) Subsidiariteit

De grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit van deze mededeling is positief. De mededeling heeft tot doel voldoende meststoffen in Europa beschikbaar te houden tegen een betaalbare prijs voor de Europese landbouw. Ter realisatie van deze doelstelling is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd. Gelet op het grensoverschrijdende karakter van de markt inzake meststoffen, is een Europese aanpak noodzakelijk om de betaalbaarheid en beschikbaarheid hiervan te waarborgen. De doelstellingen van het overwogen optreden kunnen daarom onvoldoende door de lidstaten (op centraal, regionaal of lokaal niveau) worden verwezenlijkt en beter door de Unie worden bereikt. Voor zover de mededeling betrekking heeft op de gemeenschappelijke handelspolitiek is de subsidiariteit niet van toepassing, gelet op de exclusieve bevoegdheid van de Unie op dit terrein.

c) Proportionaliteit

De grondhouding t.a.v. de proportionaliteit van de mededeling is positief. De mededeling heeft tot doel voldoende meststoffen in Europa beschikbaar te houden tegen een betaalbare prijs voor de Europese landbouw. Veel voorstellen die worden gedaan om de beschikbaarheid van meststoffen in Europa te vergroten, zoals recycling van reststromen voor organische meststoffen, alternatieve bevoorradingsbronnen voor invoer van kunstmest, bevordering van de productie van groene ammoniak en biomethaan, dragen bij aan het doel. De in de mededeling genoemde concrete maatregelen met betrekking tot inzet van de financiële middelen om landbouwers en meststoffenindustrie te compenseren voor hoge kosten kunnen een potentieel prijsopdrijvend

effect hebben, en het kabinet zal deze maatregelen kritisch bezien of ze bijdragen aan het doel van de mededeling. De maatregelen die worden benoemd om meer efficiënt om te gaan met nutriënten of nutriënten terug te winnen passen binnen het doel van de mededeling, maar zijn nog niet concreet gemaakt. Tenslotte is er een positieve grondhouding ten opzichte van het opzetten van een EU-waterstofbank, die de meststoffenindustrie kan helpen in de transitie naar fossiel-vrije meststofproductie.

d) Financiële gevolgen

De landbouwcrisisreserve betreft budget van de Europese Commissie, grotendeels bijeengebracht door het inhouden van een deel van de uitbetaling van de directe betalingen van de grondgebonden landbouw, en heeft geen gevolgen voor de nationale begroting. Nederland is van mening dat de benodigde middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Nederland is een exporterend land voor kunstmestproducten. Verwacht wordt dat het schrappen van de importtarieven voor kunstmest producten uit derde landen weinig gevolgen zal hebben voor de nationale begroting, maar wel voor de concurrentiepositie van de Nederlandse meststoffensector. De Europese Waterstofbank moet nog uitgewerkt worden, zodoende weten we nog niet hoe de financiële inkleding eruit zal zien en wat de financiële gevolgen voor Nederland zullen zijn.

Het voorstel om 30 miljoen dollar beschikbaar te maken voor de Global Fertilizer Challenge, komt ten laste van de begroting van BH&OS. Overige maatregelen dienen, door de Commissie, nog verder te worden uitgewerkt om de financiële gevolgen te kunnen beoordelen. De budgettaire gevolgen voor de nationale begroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De mededeling heeft geen effect op regeldruk. De concrete maatregelen moeten nog worden vormgegeven. Invulling van de maatregelen uit de mededeling wordt overgelaten aan de lidstaten, waarbij de Commissie flexibiliteit in staatssteunkaders wil geven, dit geeft risico's voor een gelijk speelveld en oneerlijke concurrentie tussen lidstaten. De maatregelen ondersteunen de Europese landbouw en meststoffensector om over voldoende meststoffen te kunnen beschikken. Globaal is er echter krapte, dit kan er toe leiden dat ontwikkelingslanden geen meststoffen meer kunnen betalen met gevolgen voor opbrengst van gewassen in deze landen en daarmee de voedselzekerheid. De mededeling stelt maatregelen voor om deze effecten te beperken.