

Vergaderjaar 2019–2020

35 233

Wijziging van de Meststoffenwet in verband met de implementatie van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 16 oktober 2019

De vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen afdoende zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

I. ALGEMEEN

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de voorgestelde wetswijziging van de Meststoffenwet. De leden van de VVD-fractie kunnen zich niet vinden in het opnemen in deze wet van het mogelijk generiek korten op dierrechten. Varkenshouders en pluimveehouders kunnen op die manier geconfronteerd worden met een gedwongen inneming van dierrechten. De leden van de VVD-fractie vragen zich af waarom dit in een wet vastgelegd moet worden.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel wijziging meststoffenwet in verband met de implementatie van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn. Hierover hebben deze leden nog vragen.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn tevreden met de EU-nitraatrichtlijn die zorgt voor bescherming van ons milieu en water. Op zich zijn deze leden het ook eens met de resulterende nationale wetgeving: de meststoffenwet. Wel hebben zij hier nog enkele vragen over. Deze nieuwe regelgeving zal de richtlijnen voor boeren aanscherpen net zoals vele andere regelgeving de afgelopen jaren. Deze leden vinden dat een grootschalige verandering met een nieuwe visie in de sector bewerkstelligd moet worden om te voorkomen dat om de zoveel maanden strengere eisen opgesteld worden voor de sector. Dat is niet fijn voor de boer.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn daarom benieuwd naar het proces voor een verlenging van de derogatie voor 2020 en 2021. Kan de regering de stand van zaken geven betreffende het proces voor een verlenging van de derogatie voor 2020 en 2021? Dan kan hier namelijk meteen rekening meteen gehouden worden in toekomstige regelgeving. Onze boeren zijn afhankelijk van de door de EU gegeven derogatie. Ondanks dat dit niet altijd het beste voor de natuur oplevert willen deze leden graag horen of de regering ervan overtuigd is dat door deze wetswijziging de handhaving van de mestwetgeving sterk genoeg verbetert zodat dit geen probleem oplevert bij het verkrijgen en behouden van de derogatie. Kan de regering haar motivatie hiervoor toelichten? Het afgelopen jaar hebben we te maken gekregen met het over de jaren opgebouwde stikstof en dat resulteerde in het grootschalige stikstofprobleem dat we nu hebben, waarbij onder andere boeren en hun mest hebben bijgedragen aan een te grote stikstofuitstoot. De uitspraak van zowel het Europees Hof als de Raad van State heeft grote gevolgen voor Nederland gehad. Hoe ziet de regering de Meststoffenwet en het behouden van de derogatie in relatie tot de huidige stikstofproblematiek en de uitspraak van zowel het Europees hof als de Raad van State? In hoeverre zijn de inzichten vanuit het Programma Aanpak Stikstof (PAS) meegenomen in dit wetsvoorstel?

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben enkele kritische vragen.

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie lezen in de rapportage van Wageningen University & Research (WUR) (Kamerstuk 33 037, nr. 360) dat steeds minder bedrijven aan derogatie doen. Hoeveel bedrijven doen in Nederland aan derogatie en kan de regering een uitputtend overzicht geven van het aantal bedrijven met derogatie in de afgelopen tien jaar (uitgesplitst per jaar)?

De leden van de CDA-fractie lezen in de Kamerbrief van 19 juli jl. (Kamerstuk 33 037, nr. 360) dat steeds minder bedrijven en areaal deelnemen aan derogatie. Deze leden vragen om de impact op milieu en klimaat van het afnemen aan de deelname aan derogatie te kwalificeren en kwantificeren. Zij vragen naar de mogelijkheden om deelname aan de derogatie aantrekkelijker te maken. Is het te onderbouwen dat bemestingsmogelijkheden verruimd zouden kunnen worden voor derogatiebedrijven? Zo ja, bent u daartoe bereid?

De leden van de GroenLinks-fractie zijn tevreden dat de Meststoffenwet in werking treedt per 1 januari 2020. Het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn is opgezet voor de periode 2018–2021. Deze leden hebben begrepen dat de onderhandelingen voor de Nitraatrichtlijn na deze periode al bezig zijn. Kan de regering toelichten hoe het met deze onderhandeling gaat? Wordt er een strengere richtlijn voor Nederland verwacht? Daarnaast vragen deze leden of de regering verwacht dat de huidige wijziging van de Meststoffenwet genoeg is om te voldoen aan de Nitraatrichtlijn na 2021 of dat een andere wetswijziging verwacht wordt tegen die tijd. Dat zouden zij namelijk willen voorkomen.

2. Achtergrond

De leden van de CDA-fractie vragen hoe het staat met de uitvoering van het vijfde actieprogramma. In het bijzonder vragen deze leden welke voortgang er is geboekt ten aanzien van het opstellen en uitvoeren van de versterkte handhavingsstrategie mest.

3. Wijzigingsvoorstellen

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan bevestigen dat het aantal dierrechten wat op dit moment in de markt is niet kan toenemen? En kan de regering bevestigen dat Nederland met het meest actuele aantal dierrechten onder het fosfaatproductieplafond blijft? Kan de regering aangeven waarom een tweede «slot op de deur» wordt voorgesteld?

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie of de regering kan bevestigen dat bij het werken met dieren bij een geringe overschrijding andere maatregelen te nemen zijn (zoals bv. voerspoor) om een mogelijke geringe overschrijding terug te dringen.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan aangeven hoe de herziening mestwetgeving eruit gaat zien. Kan de regering bevestigen dat er bij de herziening van mestwetgeving een vereenvoudiging zal plaatsvinden? Kan de regering bevestigen dat in de herziening van de mestwetgeving ook meer ruimte (zowel op het boerenerf, als in experimenteerruimte voor innovatie) komt voor de agrarische sector? Zo nee, waarom niet?

De leden van de CDA-fractie zijn tegen het creëren van de mogelijkheid om pluimvee- en varkenshouders generiek te kunnen korten. Hier wordt immers een mogelijkheid van gedwongen krimp van de veestapel zonder vergoeding gecreëerd.

Bij de behandeling van de wijziging van Meststoffenwet ten aanzien van de invoering van een stelsel van fosfaatrechten voor de melkveehouderij hebben deze leden samen met de leden van de ChristenUnie-fractie het amendement ingediend om de mogelijkheid om productierechten in de pluimvee- en varkenshouderij af te romen te schrappen. Met de steun van de Kamer is dat amendement aangenomen. Kortom, deze leden zijn er allesbehalve van overtuigd dat er geen andere mogelijkheden zijn om bij een overschrijding te kunnen ingrijpen. Klopt het dat er een beperkt aantal rechten in de markt is en daarmee op dit moment een begrenzing die op of onder het sectorplafond ligt voor de varkenshouderij en pluimveehouderij? Zo ja, waarom dan de mogelijkheid creëren om rechten af te nemen zonder vergoeding? Wat zouden de hypothetische omstandigheden zijn waarbij er een overschrijding zou zijn bij een vaststaand aantal dierrechten, zo vragen zij. Zouden er in die omstandigheden geen andere mogelijkheden zijn om de waarschijnlijk kleine overschrijding ongedaan te maken? Zijn er andere mogelijkheden om bij een overschrijding maatregelen, bijvoorbeeld voermaatregelen, te nemen? Zo nee, waarom niet? Is het bij een overschrijding mogelijk om rechten op te kopen en daarmee de overschrijding ongedaan te maken? Zo nee, waarom niet? Omdat er ook andere mogelijkheden zijn om bij een overschrijding weer onder het plafond te komen, wat totaal niet aan de orde is voor de pluimvee- en de varkenshouderijsector, zou het vreemd zijn als de Europese Commissie dit heftige middel expliciet zou voorschrijven, zo zijn deze leden van mening.

De leden van de GroenLinks-fractie vinden de keuze om van drie naar vijf klassen over te gaan een interessante keuze. Deze leden hebben hier dan ook wat vragen over. Waarom is er besloten om van drie naar vijf klassen over te gaan en niet naar zeven of meer? Hoe wordt bepaald welk perceel welke klasse heeft? Wie beoordeelt dit? Daarnaast begrijpen zij niet helemaal hoe door het introduceren van twee nieuwe klassen beter invulling gegeven wordt aan de verhoging van de fosfaatgebruiksnormen door hogere gewasopbrengsten. Zou de regering dit uit kunnen leggen?

De leden van de GroenLinks-fractie zijn het er mee eens dat er al consequenties aan vast zitten wanneer de prognose is dat het productieplafond wordt overschreden, en niet pas als het te laat is. Deze leden zijn benieuwd naar hoe de prognose wordt opgezet. Kan de regering vertellen op basis van welke gegevens en op basis van welke criteria wordt bepaald wanneer er sprake is van een dreigende overschrijding van de plafonds?

De leden van de SGP-fractie constateren dat in de derogatiebeschikking wordt aangegeven dat Nederland ervoor moet zorgen dat de totale productie van dierlijke mest het niveau van het jaar 2002 niet overschrijdt en dat in nieuwe wetgeving tot uitvoering van het zesde Nederlandse actieprogramma derhalve voorzien moet worden in een bindend plafond. Is de veronderstelling juist dat het voorzien in bindende sectorale plafonds via het voorliggende wetsvoorstel geen verplichting is die voortvloeit uit de derogatiebeschikking?

De leden van de SGP-fractie lezen in het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn alleen dat de Nederlandse regering de sectorplafonds zal vastleggen in de Meststoffenwet en niet dat ook bepalingen ingevoegd moeten worden om snel kortingen toe te kunnen passen bij (dreigende) overschrijding. Is de regering bereid deze bepalingen te schrappen, gelet op de opmerking in het regeerakkoord dat «nationale koppen» boven op Europese regels zo veel mogelijk vermeden moeten worden?

De leden van de SGP-fractie zetten grote vraagtekens bij de voorgestelde mogelijkheid om generiek te korten bij overschrijding van een sectorplafond. In de eerste plaats vragen deze leden zich af waarom eenzijdig gekeken wordt naar een specifiek sectorplafond en niet ook naar het al dan niet overschrijden van de nationale productieplafonds en naar eventuele onderschrijding van productieplafonds in andere sectoren. In de tweede plaats vragen deze leden zich af waarom eenzijdig gekeken wordt naar het kortingsinstrument en niet ook naar andere maatregelen, bijvoorbeeld via het voerspoor. In de derde plaats ontvangen deze leden graag een analyse van de mogelijke risico's op en van overschrijding: gelet op het bestaan van het dierrechten- en fosfaatrechtensysteem en de voorziene warme sanering in de varkenshouderij, hoe reëel is het risico dat de sectorplafonds significant en structureel overschreden zullen worden en dat dit zal leiden tot mogelijke verslechtering van de waterkwaliteit?

De regering stelt voor om de voorhangbepaling bij de algemene maatregel van bestuur voor korting bij overdracht van productierechten te schrappen. De regering kiest hiervoor omdat er ook geen voorhangbepaling geldt voor de algemene maatregel van bestuur ten aanzien van de generieke korting. De leden van de SGP-fractie kunnen deze redenering niet volgen. Zij willen erop wijzen dat enerzijds de bepalingen met betrekking tot de korting bij overdracht en de generieke korting worden verzwamd en anderzijds dat destijds een grote minderheid van fracties in het parlement behoefte had aan een voorhangbepaling met betrekking tot de generieke korting. Zij willen er tevens op wijzen dat de kortingen een grote impact kunnen hebben op de betreffende veehouderijsectoren. De opmerking in de toelichting dat terughoudendheid moet worden betracht bij de parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving volstaat derhalve niet. Is de regering bereid alsnog voorhangbepalingen in te voeren voor de genoemde algemene maatregelen van bestuur?

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering alleen bepalingen opneemt die kunnen leiden tot het korten op productierechten. Waarom is dit niet aangevuld met bepalingen die ervoor zorgen dat de

ingenomen ruimte weer teruggegeven kan worden als sprake is van voldoende onderschrijding van een sectorplafonds?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie merken op dat de stikstofcrisis Nederland al bijna een halfjaar in zijn greep houdt. Sinds de uitspraak van de Raad van State van eind mei die het PAS onwettig verklaarde, ligt ook het bemesten onder vuur. Het uitrijden van mest kan niet meer categoriaal uitgesloten worden van de natuurvergunningplicht, en valt onder de vereisten van art. 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn (zoals uitgelegd in de wetenschappelijke factsheet «De kater na de PAS-uitspraken – hoe verder met de regulering van stikstofemissies?» van prof. dr. Backes). Dat betekent dat wanneer significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden niet uit te sluiten zijn, ook bemesten als project moet worden aangemerkt. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie zien in de voorliggende wijziging van de Meststoffenwet geen enkele reflectie op of koppeling met deze inzichten.

In heel Nederland is het de afgelopen maanden pijnlijk duidelijk geworden dat onze stikstofuitstoot drastisch verminderd moet worden om aan de Habitatrichtlijn te voldoen. Maar de emissieplafonds die bij deze wijziging van de Meststoffenwet worden voorgesteld, komen uit 2002. De recente praktijk leert ons dat zelfs als Nederland onder het nationale plafond voor stikstof blijft, de kritische depositiewaardes van maar liefst 70% van onze Natura 2000-gebieden overschreden worden. Deze doelen zijn dus duidelijk niet op elkaar afgestemd. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of de regering kan bevestigen dat bij de productieplafonds zoals deze, die met de voorliggende wijziging wettelijk worden vastgelegd, geen rekening is gehouden met de recente ontwikkelingen op het stikstofdossier. Waarom worden de oude productieplafonds vastgehouden, terwijl de nood voor uitstootreductie zo hoog is? Zullen deze productieplafonds wettelijk standhouden als zij worden getoetst aan de Habitatrichtlijn?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie maken zich ook zorgen om de onrust onder boeren, die zelf aangeven dat de coherentie in het landbouwbeleid volledig ontbreekt. Wat heeft een boer eraan als hij met dezelfde hoop mest wel aan de Nitraatrichtlijn voldoet, maar niet aan de Habitatrichtlijn? Zowel de agrarische sector als de natuur zijn erbij gebaat als verschillende beleidsdoelen voor mest geïntegreerd worden. Is de regering het met deze eens dat boeren niet gebaat zijn bij ad hoc wetwijzigingen zoals de voorliggende? Welk signaal denkt de regering met deze wetwijziging af te geven aan boeren, zeker als op korte termijn kan blijken dat de productieplafonds toch omlaag moeten? Ziet de regering mogelijkheid om de productieplafonds jaarlijks met een vast percentage te verlagen – dat vooraf duidelijk aan boeren wordt gecommuniceerd – om op termijn uit te komen op stikstof-niveaus die de natuur wel kan verdragen?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vinden het bovendien zeer zorgelijk dat de stikstof- en fosfaatplafonds voor de categorie «overige diersoorten» nog steeds niet wettelijk vastgelegd worden. Kan de regering uitleggen waarom hiervoor gekozen is? Is zij met deze leden van mening dat dit in de hand werkt dat wanneer er mest-ruimte ontstaat bij één van de andere diersoorten, die gebruikt wordt om een overschrijding bij «overige diersoorten» te tolereren? Zij vragen de regering met klem om dit te voorkomen door ook de plafonds voor de «overige diersoorten» wettelijk vast te leggen.

Indien de productieplafonds overschreden worden, krijgt de regering de mogelijkheid om een generieke korting toe te passen. Kan de regering uitleggen in welke gevallen en onder welke voorwaarden zij zal overgaan tot het toepassen van die generieke korting? Is de regering het met de leden van de Partij voor de Dieren-fractie eens dat de inzet te allen tijden moet zijn om de totale mestproductie te reduceren, en niet om te «wachten» tot een plafond wordt overschreden voordat maatregelen worden genomen? Zo ja, hoe gaat de regering dit waarborgen? Indien een generieke korting toch toegepast wordt, kan de regering toezeggen dat dit op een diervriendelijke manier gebeurt, door tijdig een naderende overschrijding te signaleren en beperkingen te stellen aan de fok van een diersoort? Deze leden stellen dat het van groot belang is dat het vroegtijdig slachten van dieren voorkomen wordt en gaan er van uit dat de regering deze mening nog altijd deelt.

4. Consultatie

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting alleen wat er met bepaalde reacties op de internetconsultatie is gedaan. Deze vragen de regering hoeveel reacties er op de internetconsultatie zijn binnengekomen en met hoeveel van deze reacties er daadwerkelijk wat is gedaan. Wat waren de onderwerpen die naar voren kwamen uit de internetconsultatie?

6. Effecten voor bedrijfsleven

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan ingaan op de effecten voor het bedrijfsleven. Is de regering bereid om een toets te laten uitvoeren, vergelijkbaar met een MKB-toets, die ziet op de gevolgen die deze wetwijziging heeft voor het bedrijfsleven? Zo nee, waarom niet?

7. Milieueffecten

De leden van de GroenLinks-fractie willen, wanneer de uitwerking bij ministeriële regeling af is, graag van de regering weten wat de bevindingen zijn, gerelateerd aan de milieueffecten. Kan de regering deze dan met de Kamer delen?

8. Regeldruk en administratieve lasten

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de regering verder niet ingaat op mogelijke financiële gevolgen van een generieke korting. Op welke manier worden ondernemers gecompenseerd voor het mogelijk ontnemen van dierrechten? Op welke manier gaat de regering dit budgettair opvangen? Waarom is de regering van mening dat eventuele korting- of afromingsmaatregelen niet leiden tot individuele en excessieve lasten voor betrokken bedrijven?

9. Uitvoering en handhaving

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) hebben geoordeeld dat de aanpassingen geen gevolgen hebben voor de uitvoering en handhaving. Deze leden lezen voorts dat RVO in de communicatie en in de gehanteerde normen en klassen wijzigingen moet aanbrengen. Kan de regering toelichtingen hoe het beoordelingsproces van RVO en de NVWA eruit ziet? Op welke manier zijn beide tot deze beoordeling gekomen?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie lezen dat RVO en de NVWA is gevraagd hun beoordeling te geven van de handhaafbaarheid van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn. Kan de regering inzage geven in deze beoordeling? Kan de regering aangeven op welke wijze RVO en NVWA de naleving van de mestwetgeving gaan versterken, gezien de grote schaal waarop gefraudeerd wordt met mest? Is de regering ervan overtuigd dat deze versterkte aanpak fraude gaat voorkomen, en waarom?

II. ARTIKELEN

Artikel I, onderdeel D

De leden van de SGP-fractie zetten vraagtekens bij de voorgestelde mogelijkheid om tijdelijk extra rechten af te romen bij transacties indien de productie de betreffende plafonds dreigt te overschrijden. Waarom wordt eenzijdig gekeken naar de specifieke productieplafonds en niet ook naar het al dan niet overschrijden van de nationale productieplafonds en naar eventuele overschrijding van productieplafonds in andere sectoren? Hoe gaat de regering precies bepalen wanneer sprake is van dreigende overschrijding van productieplafonds? Welke criteria en gegevens zullen hiervoor precies gebruikt worden?

III. OVERIGE

De leden van de CDA-fractie vragen naar de contouren van het toekomstig mestbeleid waarover de Kamer in het najaar geïnformeerd zou worden in het kader van de herbezinning van het mestbeleid. Hoe staat het hiermee? In welke mate wordt in het proces geborgd dat het doel is dat het huidige systeem vereenvoudigd wordt? Deze leden vragen naar de voortgang van het realiseren van de pilot kringloopwijzer en hoe dat een plaats krijgt in de herbezinning van het mestbeleid. Ook vragen zij hoe verder invulling wordt gegeven aan de mogelijkheid van voer-mest contracten.

De leden van de CDA-fractie krijgen signalen dat de maatregel om voor 1 oktober vanggewas in te zaaien na mais of onderzaai bij mais van het zesde actieprogramma nitraatrichtlijn in de praktijk niet werkbaar is. De reden daarvoor is dat in veel delen van Nederland de mais pas idealiter na 1 oktober gehakseld wordt voor een hogere opbrengst en dat in veel delen de onderzaai niet aanslaat door weersomstandigheden, wat een zeer frustrerende situatie oplevert. Bent u bereid om in het komende actieprogramma de ruimte te creëren om te kijken naar oplossingen voor deze problematiek en over oplossingen in gesprek te gaan met de sector?

De voorzitter van de commissie,
Kuiken

De adjunct-griffier van de commissie,
Kouwenhoven