

Vergaderjaar 2019–2020

35 233

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

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 27 november 2019

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen van de leden van de fracties van de VVD, het CDA, GroenLinks, de SGP en de Partij voor de Dieren over het bovengenoemd wetsvoorstel in het verslag. Graag ga ik op deze vragen in.

Ik hoop dat de beantwoording zal bijdragen aan een voorspoedige verdere behandeling van dit wetsvoorstel. Mijn streven is dat dit wetsvoorstel op 1 januari 2020 in werking kan treden. Een snelle behandeling van dit wetsvoorstel door het parlement draagt bij aan het voldoen aan de verplichtingen uit de Nitraatrichtlijn¹ en de voorwaarden uit de derogatiebeschikking². Het voldoen aan deze verplichtingen is benodigd voor een verlenging van de huidige derogatie voor 2020 en 2021.

I. ALGEMEEN

1.

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 noodzaak van het vastleggen van de sectorplafonds in de Meststoffenwet en de handhaving daarvan via de productierechtenstelsels heeft een lange voorgeschiedenis. In 2017 zijn intensieve gesprekken met de Europese Commissie (hierna: EC) gevoerd over de invulling van het zesde

¹ Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 betreffende de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PbEG L 375).

² Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/820 van de Commissie van 31 mei 2018 tot verlening van een door Nederland gevraagde derogatie op grond van Richtlijn 91/676/EEG van de Raad inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (Pb L 137/27).

actieprogramma Nitraatrichtlijn 2018–2021 (hierna: zesde actieprogramma), de invoering van het fosfaatrechtenstelsel per 1 januari 2018 en een nieuwe derogatie. Voor het verkrijgen van een nieuwe derogatie na 2017 heeft de EC in 2017 reeds de nationale vastlegging van het plafond als voorwaarde gesteld (Kamerstukken II 2016/2017, 33 037, nr. 222). Op 18 oktober 2017 (Kamerstukken II, 2017/18, nr. 226) heb ik uw Kamer vervolgens geïnformeerd dat de doorvertaling van het nationale plafond naar sectorale plafonds voor de varkenshouderij, de pluimveehouderij, en de melkveehouderij en de instandhouding van de bijbehorende stelsels van dierrechten voor varkens en pluimvee en fosfaatrechten voor melkvee hier onderdeel van zijn. Handhaving van de sectorplafonds is essentieel voor het behoud van de huidige derogatie tot en met 2019 en voor de verlenging van de derogatie voor de jaren 2020 en 2021 en om te blijven voldoen aan de Nitraatrichtlijn. Op grond van de Nitraatrichtlijn zijn Lidstaten gehouden aan de uitvoering van een actieprogramma. In het recente, zesde, actieprogramma, dat op 22 december 2017 (Kamerstukken II 2017/18, 33 037, nr. 250) aan uw Kamer is aangeboden, is de vastlegging van de plafonds als maatregel opgenomen en het belang van de rechtenstelsels voor de handhaving ervan benadrukt. Het is noodzakelijk dat bij een overschrijding van het plafond, bij die sector(en) gecorrigeerd kan worden waar er sprake is van overschrijding. Daarom wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld het nationale mestproductieplafond en de sectorale mestproductieplafonds vast te leggen in de Meststoffenwet en de handhavingssystematiek van de rechtenstelsels te voorzien van (geharmoniseerde) mogelijkheden om (dreigende) overschrijding van deze plafonds te voorkomen of ongedaan te maken. Hiermee wordt ook invulling gegeven aan het vereiste in overweging 14 van de derogatiebeschikking (zie voetnoot 2), waarin de EC heeft vastgelegd dat Nederland in nieuwe wetgeving tot uitvoering van het zesde actieprogramma moet voorzien in een bindend plafond voor de productie van dierlijke mest dat niet mag worden overschreden, en dat waar nodig aan individuele landbouwers kan worden tegengeworpen.

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.

2.

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?

Op 24 september jongstleden heb ik uw Kamer geïnformeerd over het proces tot verlenging van de derogatie van de Nitraatrichtlijn voor de jaren 2020 en 2021 (Kamerstukken II 2019/2020, 33 037, nr. 363). Ik heb hierbij aangegeven dat de EC de voortgang van de uitvoering van de versterkte handhavingsstrategie mest, die als voorwaarde in de huidige derogatiebeschikking is opgenomen, nauwgezet volgt. Deze maand

verzend ik een update over de versterkte handhavingsstrategie en de waterkwaliteit onder landbouwbedrijven aan de EC en aan uw Kamer. Voor verlenging van de derogatie is daarnaast tijdige inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving nodig. Een voortvarende behandeling van dit wetsvoorstel is daarom van groot belang, ook omdat over de ontwerp-AMvB die onderdeel uitmaakt van de uitvoeringsregelgeving nog advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State moet worden gevraagd. Dit verzoek is echter in beginsel pas mogelijk na aanvaarding van dit wetsvoorstel door de Tweede Kamer.

3.

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?

De voorliggende wetswijziging ziet niet op de handhaving van de naleving van de Meststoffenwet in het algemeen. In de Versterkte Handhavingsstrategie Mest (Kamerstuk 33 037, nr. 311) heb ik mijn inzet gegeven om de naleving van de mestregelgeving te verbeteren. De voorliggende wetswijzigingen worden na implementatie opgenomen in het handhavingstraject. Voor beide wijzigingen uit dit wetsvoorstel geldt dat nadere uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur plaatsvindt. Bij die uitwerking zullen de gevolgen voor de handhaving inzichtelijk worden gemaakt waarbij handhaafbaarheid door RVO.nl en NVWA getoetst wordt. Zoals ook benoemd in het antwoord op vraag 2, vloeit het vastleggen van de sectorplafonds voort uit het zesde actieprogramma en de derogatiebeschikking.

4.

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?

De Meststoffenwet reguleert de hoeveelheid dierlijke mest en andere meststoffen die op en in landbouwgrond mag worden gebracht, onderscheiden naar gewas, grondsoort en regio. Die hoeveelheid is zodanig dat daarmee – op regionaal niveau doorgerekend – de nitraatverliezen in de bodem begrensd zijn en wordt voldaan aan de Nitraatrichtlijn. Indien een bedrijf niet alle dierlijke mest op het bedrijf kan plaatsen, dient deze volgens de regels van de Meststoffenwet op verantwoorde wijze afgevoerd te worden. Daarmee is op bedrijfsniveau geregeld dat wordt voldaan aan maxima voor de hoeveelheden (dierlijke) mest die op het land mogen worden gebracht. De derogatie past goed in mijn visie op kringlooplandbouw, omdat zij bijdraagt aan het sluiten van de kringloop, namelijk zoveel mogelijk producten die binnen een bedrijf beschikbaar komen, binnen dat bedrijf benutten. Door de voorwaarde in de derogatiebeschikking dat minimaal 80% van het areaal van een derogatiebedrijf uit grasland moet bestaan, wordt het areaal waarop teelt van uitspoelingsgevoelige gewassen kan plaatsvinden, sterk beperkt. De nitraatconcentratie

in het uitspoelende water onder grasland op derogatiebedrijven blijkt gemiddeld beduidend lager te zijn dan onder akkerbouwgewassen (op bouwland). Een derogatie leidt dan ook niet tot hogere nitraatconcentraties in het bovenste grondwater. Een derogatie is dus positief voor de bedrijfsvoering (er hoeven minder kosten te worden gemaakt voor het afvoeren van mest omdat er minder mest hoeft te worden afgevoerd), het water en de bodem, en ook voor de kringlooplandbouw.

Dat neemt overigens niet weg dat dierlijke mest die, met of zonder derogatie, mag worden uitgereden ammoniak emitteert. In het kader van de aanpak van de stikstofproblematiek werk ik aan maatregelen om de ammoniakemissie verder te beperken. Die maatregelen kunnen ook hun beslag krijgen in de Meststoffenwet.

5.

In hoeverre zijn de inzichten vanuit het Programma Aanpak Stikstof (PAS) meegenomen in dit wetsvoorstel?

De voorgestelde wijziging is een wijziging van de Meststoffenwet en gaat niet over de wijze van vergunningverlening op basis van de Wet natuurbescherming.

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

1. Inleiding

6.

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)?

In onderstaande tabel treft u een overzicht aan van het aantal aanmeldingen van bedrijven aan derogatie in de afgelopen tien jaar (Bron: RVO.nl en www.cbs.nl).

Het totaal aantal landbouwbedrijven is in deze periode relatief meer afgenomen dan het aantal derogatiebedrijven. De verhouding tussen het areaal onder derogatiebedrijven en het totale landbouwareaal schommelt rond de 45%, met af en toe een uitschieter. Het jaar 2018 laat in deze verhouding een afname zien van 4% (43%). Het is te vroeg om dit te duiden als uitschieter of trend.

jaar	aantal aanmeldingen deelname derogatie	totaal aantal landbouwbedrijven	areaal onder derogatiebedrijven (ha)	totaal landbouwareaal (ha)
2010	22.947	72.320	837.104	1.872.320
2011	23.795	70.390	838.572	1.858.390
2012	23.163	68.810	830.862	1.841.700
2013	21.135	67.480	800.966	1.847.570
2014	19.367	65.510	784.131	1.839.020
2015	19.812	63.910	834.529	1.845.750
2016	19.564	55.690	846.519	1.815.870
2017	19.137	54.850	839.610	1.818.890
2018	18.146	53.920	779.022	1.822.410
2019	17.902			1.816.720

7.

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.

De deelname aan derogatie van bedrijven neemt de afgelopen jaren af; met een versnelling in 2018 (Wageningen Economic Research³). Afname van deelname aan derogatie vindt vooral plaats in het zuidelijke zandgebied en de lössregio. Hierbij wordt grasland omgezet in akkerbouw- en tuinbouwgewassen, welke vaak veel uitspoelingsgevoeliger zijn dan het oorspronkelijke grasland. Afname van deelname aan derogatie leidt daarmee tot verslechtering van de grondwater- en oppervlaktewaterkwaliteit. Een vermindering van het areaal grasland, betekent daarnaast dat er minder koolstof wordt vastgelegd in de bodem. Ook vanuit de kringlooplandbouw is het aantrekkelijker maken van derogatie (op grasland) wenselijk.

Overeenkomstig de afspraak uit het Klimaatakkoord verken ik met sectorpartijen of een gewijzigde invulling van een derogatie mogelijk is voor de periode vanaf 2022 die recht doet aan verschillende beleidsdoelen zoals de kringlooplandbouw, waterkwaliteit en de klimaatopgave. Ik verwijs hiervoor naar mijn recente brief van 21 november 2019 (kenmerk DGA/19253635).

8.

Is het te onderbouwen dat bemestingsmogelijkheden verruimd zouden kunnen worden voor derogatiebedrijven? Zo ja, bent u daartoe bereid?

De huidige derogatie houdt al een verruiming van de bemestingsmogelijkheden op bedrijfsniveau in ten opzichte van niet-derogatiebedrijven. Zoals ik uw Kamer bij brief van 12 november 2018 (Kamerstukken II 2018/19, 33 037, nr. 326) heb geïnformeerd zet ik in op het louter verlengen van de huidige derogatie. Inhoudelijke bijstelling is niet aan de orde gelet op het voor vier jaar geldende zesde actieprogramma en het krappe tijdspad. Zie ook mijn antwoord op vraag 7 voor de inzet voor een derogatie na 2022.

9.

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?

Het voorliggende wetsvoorstel dient ter implementatie van een deel van de maatregelen uit het zesde actieprogramma voor de periode 2018–2021. Bij de aanbidding van dit programma aan uw Kamer heb ik aangegeven dat ik parallel aan de uitvoering ervan gedurende de looptijd een fundamentele herbezinning op het mestbeleid uitvoer inclusief het bijbehorende stelsel van wet- en regelgeving. Dit dient in het zevende actieprogramma Nitraatrichtlijn zijn beslag te krijgen. Doel is te komen tot een robuust, eenvoudiger mestbeleid. De uitkomsten van de herbezinning zullen een rol spelen in dit zevende actieprogramma. Hierover zal ook met

³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/07/19/afname-derogatie-verkenning-omvang-en-beweegredenen-ondernemers>.

de Europese Commissie overlegd worden. Deze gesprekken zijn nog niet gaande.

10.

Wordt er een strengere richtlijn voor Nederland verwacht?

Ik heb geen aanwijzingen dat de Nitraatrichtlijn gewijzigd zal worden. Of de Europese Commissie strengere eisen zal stellen bij de door Nederland gevraagde verlenging van de derogatie is moeilijk in te schatten. De Europese Commissie is bekend met de situatie in Nederland en in de onderhandelingen over derogatie zijn de juiste, wetenschappelijk onderbouwde informatie over de waterkwaliteit en de ontwikkelingen in relatie tot de Versterkte Handhavingsstrategie Mest van belang.

11.

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.

Ik verwijs u naar de beantwoording van vragen 9 en 10. Ik heb geen aanwijzingen dat een wijziging van de Nitraatrichtlijn wordt voorbereid. Wel dient Nederland, zoals alle lidstaten, elke vier jaar het lopende actieprogramma Nitraatrichtlijn te bezien en eventueel aan te passen.

2. Achtergrond

12.

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.

De maatregelen uit het vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn zijn gedurende de looptijd in de periode 2014 tot en met 2017 geïmplementeerd in wet- en regelgeving overeenkomstig de gestelde termijnen.

Over de uitvoering van maatregelen uit het zesde actieprogramma kan ik melden dat tot op heden de termijnen voor implementatie in regelgeving steeds zijn gehaald – de uitvoering verloopt dus volgens plan. Per 1 januari 2018 is het stelsel van fosfaatrechten in werking getreden en de per 1 januari 2019 voorziene wijzigingen van het Besluit gebruik meststoffen, de Uitvoeringsregeling gebruik meststoffen, het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet en de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet zijn ook gerealiseerd. Dit betekent dat per 1 januari 2019 de volgende maatregelen in werking zijn getreden:

- in de bestaande verplichting voor het telen van een door de Minister aangewezen gewas (vanggewas) na de teelt van maïs is een vaste datum waarop dit uiterlijk moet aanvangen, namelijk 1 oktober, opgenomen;
- de mogelijkheid van 1 juni tot 1 september om grasland op zand- en lössgrond te scheuren en te vernieuwen (opnieuw met gras inzaaien), waarbij een korting van 50 kg stikstof per hectare op de stikstofgebruiksnorm wordt doorgevoerd;
- de mogelijkheid om vaste strotorijke dierlijke mest in december en januari uit te rijden op grasland gelegen op klei- of veengrond;
- een verschuiving van de uitrijdperiode van drijfmest op bouwland tot 16 september i.p.v. 1 september inclusief veranderingen in de toepassing van groenbemesters en specifiek op zand- en lössgronden

- een verlaging van de stikstofgebruiksnormen van groenbemesters na de teelt van uitspoelingsgevoeliger gewassen;
- een verhoging van de stikstofgebruiksnorm voor de eerstejaarsteelt van graszaad van veldbeemdgras.

De maatregelen van het zesde actieprogramma die per 1 januari 2020 moeten ingaan, zijn in procedure. Dat betreft het onderhavige wetsvoorstel en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving. De maatregelen betreffen wijzigingen in het stelsel van de fosfaatgebruiksnormen en de wettelijke vastlegging van de nationale en de sectorale productieplafonds inclusief de daarbij behorende handhavingssystematiek.

De wijzigingen die per 1 januari 2021 van kracht moeten zijn, worden voorbereid: een korting van 65 kg op de stikstofgebruiksnorm van maïs als daaraan voorafgaand in het voorjaar grasland wordt gescheurd, een gecombineerde fosfaatindicator voor de bepaling van de fosfaattoestand van de bodem, rijenbemesting in maïs op de drogere zandgronden, het telen van een vanggewas op uiterlijk 31 oktober na de teelt van aardappelen op zuidelijke zand- en lössgronden en maatregelen ter voorkoming van (overmatige) afspoeling op klei- en lössgronden.

Ook de uitvoering van de Versterkte Handhavingsstrategie Mest, die ik in september 2018 aan uw Kamer heb toegezonden (Kamerstukken II 2018/19 33 037, nr. 311), ligt op koers. Hierover heb ik uw Kamer op 28 juni en 15 november jl. geïnformeerd (Kamerstukken 33 037, nr. 358 en 366).

3. Wijzigingsvoorstellen

13.

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?

Dit klopt. Het aantal dierrechten is sinds de introductie enkel afgenomen als gevolg van overheidsingrijpen (afoming/korting/opkoop). De regelgeving voorziet in de mogelijkheid een ontheffing te geven van uitbreidingsverboden. Indien van die mogelijkheid gebruik wordt gemaakt, kan de mestproductie stijgen zonder dat er sprake is van een toename van het aantal dierrechten. Alhoewel met de bevoegdheid tot het verlenen van een ontheffing logischerwijze terughoudend wordt omgegaan, zegt het aantal dierrechten dus niet alles over de productieomvang.

14.

En kan de regering bevestigen dat Nederland met het meest actuele aantal dierrechten onder het fosfaatproductieplafond blijft?

Nee. Dierrechten sturen in grote lijnen op het aantal dieren op jaarbasis. Desondanks is het mogelijk dat het aantal dieren stijgt bij een gelijkblijvend aantal dierrechten. Ook de sturing op de fosfaat- en stikstofproductie is indirect. Dit komt door:

- de aanwezigheid van onbenutte rechten (zogenaamde latente ruimte);
- de toename van de varkens- en pluimveestapel als gevolg van productie-efficiënte (meer biggen per zeug per jaar, hogere groei en daardoor meerdere productierondes);
- de toename van de fosfaat-/stikstofproductie per dier (bv. als gevolg van grotere dieren, hogere voederbehoefte). Daarbij berekent de Werkgroep Uniformering Mestcijfers de jaarlijkse fosfaatproductie op basis van gemiddelde gewichten en gehalten aan fosfor in het lichaam van de dieren;

- varkens- en pluimveebedrijven worden afgerekend op het verschil tussen de forfaitaire stikstofproductie en de hoeveelheid stikstof die via de mest wordt geproduceerd en wordt afgevoerd en (forfaitair) op eigen land kan worden uitgereden. Het fosfaatgehalte speelt daarin geen rol. In de regelgeving zijn dan ook geen forfaitaire fosfaatgehalten voor de onderscheiden diercategorieën van pluimvee en van varkens opgenomen.

Dit leidt ertoe dat de werkelijke fosfaatproductie van varkens en pluimvee kan toenemen terwijl het aantal dierrechten gelijk blijft. Zo ligt het fosfaatplafond van pluimvee op 27,4 miljoen kg, maar lag de fosfaatproductie door deze sector in de periode 2014–2017 boven het plafond terwijl het aantal pluimveerechten praktisch gelijk bleef. Het aantal kippen liep in die periode tot 2015 op en daalde daarna. Ook voor de varkenshouderij was er in 2015 sprake van een overschrijding.

15.

Kan de regering aangeven waarom een tweede «slot op de deur» wordt voorgesteld?

In het antwoord op vraag 14 heb ik aangegeven dat het aantal dieren en/of de fosfaat- en stikstofexcretie kunnen toenemen bij gelijkblijvende dierrechten. Dit kan mogelijk tot gevolg hebben dat de productie van fosfaat en stikstof door varkens en pluimvee boven het sectorale plafond uitkomt. In een dergelijke situatie voorziet het huidige dierrechtenstelsel niet in de noodzakelijke handhavingssystematiek om een overschrijding ongedaan te maken. Mede daarom ligt dit wetsvoorstel voor. Dit is ook als vereiste gesteld door de EC in derogatiebeschikking (overweging 14), zie het antwoord op vraag 1.

16.

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.

Het CBS publiceert elk kwartaal de productie van meststoffen uitgedrukt in stikstof en fosfaat. Op basis van de tweede kwartaalrapportage kan een prognose worden opgesteld of een dreigende overschrijding van een (sectoraal) mestproductieplafond aan de orde zou zijn. Het wetsvoorstel laat de ruimte van de huidige mestregelgeving onverlet om andere maatregelen in te zetten om een kleine overschrijding ongedaan te maken, bijvoorbeeld om bij een kleine dreigende overschrijding van het sectorale productieplafond voor varkens of pluimvee maatregelen te treffen via een voerspoor. Een voerspoor kan een degelijke maatregel zijn.

17.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan aangeven hoe de herziening mestwetgeving eruit gaat zien.

Mijn inzet in het traject van de Herbezinning Mestbeleid is gericht op een robuust mestbeleid. In mijn brief van 25 oktober 2018 (Kamerstuk 33 037, nr. 321) heb ik de kaders van de herbezinning uiteengezet. Het gaat dan ten eerste om het leveren van een bijdrage aan de visie op de kringlooplandbouw die ik op 7 september 2018 aan uw Kamer heb gestuurd (Kamerstukken II 2018/19 35000-XIV-5). Het primaire doel van het mestbeleid blijft verder het verminderen van de uit- en afspoeling van nutriënten uit agrarische bronnen, en daarmee het verbeteren van de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater. Verder is het mijn inzet om te komen tot een mestbeleid met minder fraudeprikkel, een betere handhaafbaarheid en een lagere regeldruk. Op basis van de input

verzameld vanuit de verschillende bijeenkomsten met de stakeholders in het afgelopen voorjaar, de bijeenkomst met het boerenpanel op 29 augustus jongstleden (conform motie Lodders c.s. (Kamerstukken II 2018/19 33 037, nr. 263)) en de resultaten van de quickscan van de opgestelde denkrichtingen door het Planbureau voor de Leefomgeving welke momenteel in de afrondende fase is, stel ik de contouren voor het toekomstige mestbeleid op. Ik zal u hierover informeren wanneer de contouren voor het toekomstige mestbeleid gereed zijn.

18.

Kan de regering bevestigen dat er bij de herziening van mestwetgeving een vereenvoudiging zal plaatsvinden?

Ja, dat is wel mijn streven. Dit is onderdeel van het kader dat ik vooraf heb gesteld. Ik verwijs u naar de beantwoording van vraag 17.

19.

Kan de regering bevestigen dat in de herziening van de mestwetgeving ook meer ruimte (zowel op het boeren erf, als in experimenteerruimte voor innovatie) komt voor de agrarische sector? Zo nee, waarom niet?

Mijn inzet is een robuust, eenvoudiger mestbeleid. Tegelijkertijd is er in de sector ook de wens om meer ruimte te krijgen. Dit vergt keuzes. Ik hecht veel waarde aan een toekomstbeeld voor het mestbeleid waardoor ondernemers ook voor de langere termijn weten waar ze aan toe zijn en hoe zij bij kunnen dragen aan de nog te realiseren verbeteringen van onze waterkwaliteit. Ik ben bezig met het opstellen van de contouren voor het nieuwe mestbeleid. Wanneer deze gereed zijn, zal ik u hierover informeren.

20.

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?

Ik verwijs u naar de beantwoording van de vragen 1 en 15.

21.

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?

Bij een overschrijding wordt met het wetsvoorstel voorzien in de mogelijkheid een korting op te leggen bij dierrechten, voor fosfaatrechten is hierin reeds voorzien. Voor een dreigende overschrijding biedt dit wetsvoorstel de mogelijkheid tot afroming van varkens- en pluimvee-rechten bij overdracht. Dit is juist bedoeld om een ingrijpende maatregel als het doorvoeren van een korting te voorkomen. Overigens is de fosfaat- en stikstofproductie van zowel de varkens- als pluimveehouderij momenteel onder de sectorplafonds, wat betekent dat ik gelukkig niet voorzie dat het instrumentarium waarin dit wetsvoorstel voorziet, ingezet zal hoeven worden.

In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel is in navolging van de Hoge Raad (HR 16 november 2001, ECLI:NL:HR:2001:AD5493) aangegeven dat dierrechten niet als zodanig een vorm van eigendom zijn en dat ontneming van die rechten geen eigendomsontneming is. Niet de dierrechten zelf zijn het aanknopingspunt voor de eigendomsbescherming maar het met die rechten uitgeoefende bedrijf. Het bij algemene maatregel van bestuur opleggen van een generieke korting zoals met dit wetsvoorstel mogelijk wordt gemaakt, betreft dan ook geen ontneming van eigendom maar uitsluitend (nadere) regulering van eigendom. Regulering van eigendom is gerechtvaardigd wanneer deze aan de legaliteitstoets, de legitimiteitstoets en de evenredigheidstoets («fair balance») voldoet. Die toets kan echter nu niet worden gedaan, maar dient plaats te vinden bij de betreffende algemene maatregel van bestuur waarmee een eventuele generieke korting wordt opgelegd. Indien een maatregel deze toets doorstaat is een vergoedingsregeling niet aan de orde. Mocht de maatregel in een individueel geval echter leiden tot een individuele en buitensporige last, dan zal gebruik worden gemaakt van de algemene bevoegdheid om ontheffing te verlenen van het bij of krachtens de Meststoffenwet bepaalde (artikel 38 van de Meststoffenwet).

Over omstandigheden waarbij sprake zou kunnen zijn van een overschrijding bij een vaststaand aantal dierrechten verwijs ik u naar de beantwoording van de vragen 13 en 14.

22.

Zijn er andere mogelijkheden om bij een overschrijding maatregelen, bijvoorbeeld voermaatregelen, te nemen? Zo nee, waarom niet?

Ik verwijs u naar de beantwoording van vraag 16.

23.

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.

Nee, de huidige meststoffenregelgeving voorziet niet in de mogelijkheid dat de overheid rechten kan opkopen, productierechten kunnen alleen naar een bedrijf overgaan. Indien een saneringsregeling kan worden vastgesteld, bestaat wel de mogelijkheid een vergoeding (subsidie) te geven bij inlevering van productierechten. Om een generieke korting te voorkomen biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om bij een dreigende overschrijding van de plafonds voor de varkens- of pluimveehouderij bij algemene maatregel van bestuur te voorzien in afroming van dierrechten bij overdracht. Ook de inzet van een voermaatregel behoort tot de mogelijkheden.

Echter, indien zich onverhoopt een overschrijding voordoet dan schrijft de EC voor dat deze aan individuele landbouwers kan worden tegengeworpen. Zie het antwoord op vraag 1.

24.

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?

Mede op basis van een advies van de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (Advies «Fosfaatgebruiksnormen en gewasopbrengsten», 2017)⁴ is in het zesde actieprogramma en in het verlengde daarvan dit wetsvoorstel voorgesteld over te gaan naar een indeling in vijf klassen. Als gevolg hiervan ontstaat een evenwichtiger verdeling van de fosfaattoestanden over deze klassen en de daarbij behorende fosfaatgebruiksnormen waardoor wordt bijgedragen aan een snellere groei naar evenwichtsbestemming voor fosfaat.

25.

Hoe wordt bepaald welk perceel welke klasse heeft? Wie beoordeelt dit?

Beoordeling vindt plaats op basis van bemonstering. Dit wordt geregeld in de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet (hierna: Urm). De uitkomst van de bemonstering bepaalt de klasse die van toepassing is op een perceel. Beoordeling vindt plaats door daartoe geaccrediteerde laboratoria.

26.

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 hoeveelheid fosfaat via bemesting is afhankelijk van hoeveel fosfaat er in de bodem zit en hoeveel fosfaat een gewas onttrekt aan de bodem. Wat er in de bodem zit wordt bepaald door de fosfaattoestand van de bodem vast te stellen door bemonstering van de bodem en analyse van de monsters. Hoe hoger de fosfaattoestand, uitgedrukt in een getal, des te meer fosfaat in de bodem aanwezig is. Bij fosfaattoestand neutraal hoeft niet meer fosfaat gegeven te worden dan wat het gewas onttrekt: er is sprake van evenwichtsbemesting. Als de fosfaattoestand lager is dan neutraal (laag en arm), betekent dit dat er in de bodem onvoldoende fosfaat is om het gewas de hoeveelheid fosfaat te laten opnemen die het nodig heeft. De gebruiksnorm ligt dan hoger dan bij normaal. Bij fosfaattoestanden boven neutraal (ruim en hoog) is het omgekeerde het geval. In de achterliggende jaren zijn de gemiddelde opbrengsten van de gewassen gestegen en is ook de gewasonttrekking omhooggegaan. Daarom is de gebruiksnorm bij fosfaattoestand neutraal en in mindere mate ook bij fosfaattoestand laag omhoog gegaan. Zoals in de beantwoording op vraag 24 is aangegeven ligt aan deze verfijnde indeling een advies van de CDM ten grondslag.

27.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn het ermee 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

⁴ https://www.wur.nl/upload_mm/9/c/a/a98876c2-91da-4993-953d-4c023df60f49_1706449_%20Oene%20enema%20bijlage%201.pdf.

op basis van welke gegevens en op basis van welke criteria wordt bepaald wanneer er sprake is van een dreigende overschrijding van de plafonds?

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) rapporteert elk kwartaal hoeveel fosfaat en stikstof met mest door de verschillende veehouderijsectoren is geproduceerd. Op basis van deze rapportages monitor ik gedurende het jaar de ontwikkeling van de mestproductie. Daarbij betrek ik de prognose van de productie op jaarbasis en of een overschrijding van het sectorplafond in de lijn der verwachting ligt.

28.

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?

Het vastleggen en de handhaving van de sectorplafonds volgt uit het zesde actieprogramma. De uitvoering van het actieprogramma is een verplichting uit de Nitraatrichtlijn. In de derogatiebeschikking die op 31 mei 2018 aan Nederland is verleend voor de jaren 2018 en 2019 is het belang van vastlegging en handhaving van deze plafonds nogmaals bevestigd: Nederland dient ervoor te zorgen dat de totale productie van dierlijke mest voor zowel stikstof als fosfaat het niveau van het jaar 2002 niet overschrijdt. Om uitvoering te kunnen geven aan de voorwaarde van bindende handhaving is gekozen voor een doorvertaling naar sectorale plafonds, die allen overeenkomen met het productieniveau van 2002.

29.

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?

Paragraaf 5.7.1. van het zesde actieprogramma geeft aan dat handhaving van de sectorale plafonds plaatsvindt via de bestaande stelsels voor varkens- en pluimveerechten en via het fosfaatrechtenstelsel. In het fosfaatrechtenstelsel is reeds voorzien in instrumentarium ingeval van een overschrijding. Met dit voorstel stel ik aanvullend instrumentarium voor binnen het varkens- en pluimveerechtenstelsel ten aanzien van een (dreigende) overschrijding. Dat is inherent aan het in die paragraaf onderstreepte belang van effectieve handhaving via de productierechtenstelsels. De EC stelt dat de plafonds bindend moeten zijn en zonodig aan individuele landbouwers moeten kunnen worden tegengeworpen. Ik deel de mening niet dan ook niet dat het hier zou gaan om «nationale koppen».

30.

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.

De Meststoffenwet voorziet niet in de mogelijkheid een overschrijding bij een sectoraal plafond te ondervangen door een onderschrijding bij een ander plafond. Het zesde actieprogramma en de derogatiebeschikking leiden niet tot wijziging van deze situatie, integendeel, deze houden een verdere borging in van de nationale en sectorale productieplafonds. Het kan zo zijn dat het nationale plafond niet wordt overschreden en een sectoraal plafond wel. Ook in een dergelijke situatie ben ik gehouden maatregelen te treffen om de sectorale overschrijding ongedaan te maken. Als ik dat niet zou doen, dan kan ik het volgende jaar in de problemen komen, omdat in de sector waar het vorige jaar een onderschrijding was (op legale wijze) er geen onderschrijding meer is. Die situatie doet zich gemakkelijk voor en acht ik zeer onwenselijk en acht ik uit oogpunt van rechtvaardigheid niet aanvaardbaar.

Een complicatie zou daarnaast worden gevormd door de verschillende excreties van de verschillende sectoren waarmee rekening moet worden gehouden. Zo gaat een toename van de fosfaatproductie in de melkveehouderij bijvoorbeeld gepaard met een nog grotere toename van bijvoorbeeld ammoniak en methaan. Dit maakt het lastig de productie één op één door te vertalen van de ene naar de andere sector.

31.

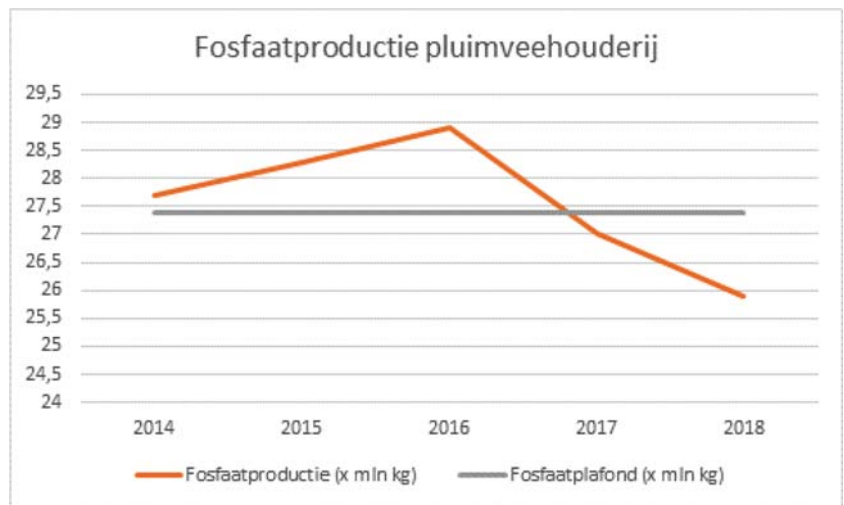
In de tweede plaats vragen deze leden zich af waarom eenzijdig gekeken wordt naar het kortingsinstrument en niet ook naar andere maatregelen, bijvoorbeeld via het voerspoor.

Ik verwijs u naar de beantwoording van vraag 16.

32.

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 risicofactoren voor een overschrijding van de fosfaat- en stikstofproductieplafonds bij een gelijkblijvend aantal dierrechten zijn beschreven in het antwoord op vraag 14. Zoals ook in de beantwoording van vraag 15 aan de orde is gekomen, wordt de productie niet uitsluitend bepaald door het aantal productierechten. Ondanks dat het aantal dierrechten sinds de introductie enkel is afgenomen, hebben toch overschrijdingen van het plafond plaatsgevonden en bevindt zeker de pluimveehouderij zich het laatste decennium structureel net boven of net onder het plafond. Zo schommelde de fosfaatproductie door de pluimveehouderij afgelopen jaren tussen de 29 en 26 miljoen kg fosfaat, terwijl het aantal rechten praktisch gelijk bleef, zoals weergegeven in onderstaande grafiek (op basis van gegevens van het CBS).



33.

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 generieke korting van productierechten die in wetsvoorstel wordt voorgesteld betreft een ingrijpender maatregel dan de afroming van productierechten. Bij afroming wordt de hoeveelheid productierechten gereduceerd ten koste van latente productieruimte. Want productierechten worden op de markt gebracht door veehouders die een deel van het op hun bedrijf rustende productierecht niet gebruiken, het bedrijf wensen af te bouwen of het bedrijf wensen te beëindigen. De generieke korting daarentegen grijpt rechtstreeks in op de productieruimte die op een bedrijf rust. De Meststoffenwet kent geen voorhangprocedure bij het huidige instrument van een generieke korting die bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld. Dit is begrijpelijk aangezien terughoudendheid betracht moet worden bij parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving. Het is derhalve ook passend dat bij de minder ingrijpende mogelijkheid van afromen van productierechten bij overdracht geen voorhang wordt voorgesteld.

34.

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?

Dit wetsvoorstel ziet op implementatie van het zesde actieprogramma en beoogt onder andere een mogelijke overschrijding terug te brengen tot het niveau van het betreffende plafond. Hiermee wordt de productie-ruimte in overeenstemming gebracht met het plafond.

35.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie merken op dat de stikstof-crisis 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.

De veranderingen in de wijzigingen van de Meststoffenwet ten behoeve van implementatie van het zesde actieprogramma zijn in 2017 opgesteld en geconsulteerd. De Meststoffenwet ziet niet op het verlenen van vergunningen op basis van de Wet natuurbescherming. Daar waar specifieke elementen uit de Meststoffenregelgeving raken aan de stikstofproblematiek kan ik zijdelings maatregelen treffen.

De productieplafonds die in het wetsvoorstel worden voorgesteld weerspiegelen inderdaad de mestproductieniveaus van 2002. De vastlegging van deze productieplafonds is afgesproken in het zesde actieprogramma en betreft een aanvullende maatregel in de zin van de Nitraatrichtlijn. Ik zie op dit moment geen aanleiding deze productieplafonds aan te passen in verband met de stikstofproblematiek in de conform de Habitatrichtlijn aangewezen Natura 2000 gebieden. Allereerst omdat die plafonds zich niet alleen op die gebieden richten en daarnaast omdat de bijdrage van mest aan ammoniakemissie breder bezien dient te worden en van meer zaken afhankelijk is dan de hoogte van de productieplafonds.

36.

Waarom worden de oude productieplafonds vastgehouden, terwijl de nood voor uitstootreductie zo hoog is?

Ik verwijst u naar de beantwoording op vraag 35.

37.

Zullen deze productieplafonds wettelijk standhouden als zij worden getoetst aan de Habitatrichtlijn?

Ik verwijs u naar de beantwoording van vraag 35. Toetsing van de productieplafonds aan de Habitatrichtlijn is onder die richtlijn niet aan de orde. Onder de Habitatrichtlijn dient per activiteit een afweging gemaakt te worden in verband met de stikstofdepositie.

38.

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?

Er kan inderdaad verschil zijn bij dezelfde hoop mest. Een veehouder die op zijn bedrijf een bepaalde hoeveelheid dierlijke mest produceert, voldoet aan de Nitraatrichtlijn als hij de juiste hoeveelheid mest die niet op de grond van zijn bedrijf kan worden geplaatst afvoert naar een akkerbouwer of naar een verwerker die daarvoor een bestemming heeft, zoals het buitenland. In Nederland kan het echter zijn dat op de ene locatie de stikstofemissie van deze hoop mest op de Natura 2000-gebieden niet problematisch is voor de ammoniakdepositie, terwijl dat op een andere locatie wel een probleem is. Daarom zijn met name voor de stikstofemissie op een bepaalde locatie, de natuurdoelen in de Natura 2000-gebieden en ook de omvang van stikstofemissie in die omgeving van belang. Er is sprake van coherentie tussen de regelgeving ter uitvoering van de Nitraatrichtlijn en ter uitvoering van de Habitatrichtlijn. Deze kaders vullen elkaar aan en versterken elkaar, waarbij de Meststoffenwet algemene normen bevat die overal in het land worden toegepast op een zodanige wijze dat voldoening aan de nitraatdoelstellingen wordt verzekerd en de Natuurwetgeving in een aanvullende gebiedsspecifieke toets voorziet, op basis waarvan met het oog op de realisatie van natuurdoelstellingen in specifieke gebieden aanvullende beperkingen kunnen komen te gelden.

39.

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 wetswijzigingen zoals de voorliggende?

Reeds bij de aanbidding van het zesde actieprogramma in december 2017 is een wetswijziging van de Meststoffenwet aangekondigd ten behoeve van de uitvoering van dat programma. Ik deel uw mening dan ook niet dat deze wijziging een ad-hoc wijziging behelst.

40.

Welk signaal denkt de regering met deze wetswijziging af te geven aan boeren, zeker als op korte termijn kan blijken dat de productieplafonds toch omlaag moeten?

Met dit wetsvoorstel beoog ik geen verlaging van de geldende productieplafonds maar vastlegging. Ik verwijs verder naar de beantwoording van de vragen 35 tot en met 37.

41.

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 maatregel voor een jaarlijkse verlaging van de productieplafonds vergt een wijziging van de wet. Ik heb op dit moment onvoldoende redenen om een voorstel daarvoor te doen. Ik verwijs verder naar de beantwoording van vraag 35.

42.

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?

De EC hanteert geen sectorplafond «overig» en in het zesde actieprogramma is niet opgenomen dat een dergelijk plafond wettelijk wordt verankerd. Het wetsvoorstel voorziet daar dan ook niet in. De categorie «overige diersoorten» betreft geen duidelijke sector maar is een verzamelcategorie van slecht vergelijkbare diersoorten en grote verschillen in productiedoelen en marktpositie. Uitwerking in de vorm van een rechtenstelsel voor deze categorie zou dan ook onmogelijk zijn. Net als met de «grote» sectoren houd ik wel de ontwikkelingen in de categorie «overige diersoorten» bij omdat de categorie meetelt in het nationale totaalplafond.

43.

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.

In de beantwoording van vraag 42 heb ik aangegeven dat de categorie «overige diersoorten» bestaat uit een verzamelcategorie van slecht vergelijkbare diersoorten waardoor voor deze categorie geen rechtenstelsel kan worden opgesteld. Daarom monitor ik de productie in de categorie «overige diersoorten». Indien er sprake is van een sterke toename bij een bepaalde diersoort zie ik op dat moment welke oorzaken daaraan ten grondslag liggen en welke maatregelen voor de betreffende diersoort nodig zijn.

44.

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?

Voor het fosfaatrechtenstelsel geldt reeds de mogelijkheid een generieke korting toe te passen in geval van overschrijding van het sectorale fosfaat- of stikstofproductieplafond. In geval van overschrijding van het fosfaat- of stikstofproductieplafond voor varkens of pluimvee wordt met dit wetsvoorstel de mogelijkheid van een generieke korting voorgesteld. Afhankelijk van de omvang van de overschrijding zal tot toepassing van de generieke korting worden overgegaan. Een kleine overschrijding kan mijns inziens de inzet van andere maatregelen, zoals bijvoorbeeld een voerspoor, rechtvaardigen.

Ter voorkoming van een overschrijding van het sectorplafond en daarmee van een generieke korting wordt voor het varkens- en pluimveerechtenstelsel nog voorzien in een extra mogelijkheid. Dit betreft de mogelijkheid

om bij algemene maatregel van bestuur te regelen dat bij dreigende overschrijding van het betreffende sectorplafond het aantal rechten bij overdracht van die rechten wordt afgeroomd. In het fosfaatrechtenstelsel wordt het aantal rechten bij overdracht al afgeroomd.

45.

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?

Ik verwijs u naar de beantwoording van de vragen 42, waar specifiek wordt ingegaan op de categorie «overige diersoorten», en 44.

46.

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.

Op basis van de laatste kwartaalrapportage van het CBS (Kamerstukken 2019/2020, 33 037, nr. 362) is de inschatting dat een overschrijding van de productieplafonds plaats zou vinden, klein. Ik verwacht dan ook dat het niet nodig is beperkingen te stellen aan de vermeerdering van een diersoort. Dat sluit overigens niet uit dat een bedrijf door aankoop van dierrechten elders niet kan uitbreiden, mits dit ook past binnen de bestaande wettelijke kaders die van kracht zijn op die locatie of in die omgeving.

In dit wetsvoorstel wordt een systematiek voorgesteld om bij varkens en pluimvee bij een dreigende overschrijding van het productieplafond maatregelen te kunnen treffen. Hiermee is voldoende geborgd dat het vroegtijdig slachten van dieren voorkomen wordt.

4. Consultatie

47.

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?

In totaal zijn 373 reacties ontvangen. De internetconsultatie heeft geleid tot 186 reacties op dit wetsvoorstel. Via de gelijktijdige internetconsultatie van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet zijn de resterende reacties op het wetsvoorstel ontvangen.

Het merendeel van de reacties heeft betrekking op de aanvankelijk voorgestelde verplichting tot het opleggen tot een generieke korting bij overschrijding van het desbetreffende productieplafond. Deze reacties zijn aanleiding geweest de verplichting om te zetten in een mogelijkheid waarbij een generieke korting toegepast kan worden bij varkens of pluimvee. Verschillende oorzaken kunnen leiden tot een plafondoverschrijding. Deze aanpassing biedt de ruimte om via inzet van andere

instrumenten een dreigende of kleine overschrijding van het sectorale varkens- of pluimveeplafond ongedaan te maken.

6. Effecten voor bedrijfsleven

48.

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 wetswijziging heeft voor het bedrijfsleven? Zo nee, waarom niet?

In 2017 zijn in het zesde actieprogramma de gevolgen voor het bedrijfsleven vermeld.

In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel is aangegeven welke effecten voor het bedrijfsleven worden voorzien. Voor de wijzigingen in het stelsel van fosfaatgebruiksnormen en ten aanzien van de mestproductieplafonds geldt dat nadere uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling plaatsvindt. De gevolgen voor het bedrijfsleven zullen in die regelgeving worden geduid. Daarom is een MKB-toets niet nodig.

7. Milieueffecten

49.

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?

Op de milieueffecten van de ministeriële regeling is ingegaan in de ontwerpregeling, die van 26 juli 2019 tot en met 6 september 2019 is geconsulteerd via <https://www.internetconsultatie.nl/> wijziginguitvoeringsregelingzesdeactieprogramma. Ik verwijs u daarnaar. De paragraaf over milieueffecten in de definitieve ministeriële regeling is toegankelijk na publicatie van de regeling in de Staatscourant.

8. Regeldruk en administratieve lasten

50.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de regering verder niet ingaat op mogelijke financiële gevolgen van een generieke korting.

Dit wetsvoorstel bevat de grondslag om een generieke korting op te kunnen leggen bij algemene maatregel van bestuur. Mocht toepassing van deze bevoegdheid onverhoopt nodig zijn, dan zal in de nota van toelichting bij die algemene maatregel van bestuur op de financiële effecten worden ingegaan.

51.

Op welke manier worden ondernemers gecompenseerd voor het mogelijk ontnemen van dierrechten?

Ik verwijs u naar de beantwoording van vraag 21.

52.

Op welke manier gaat de regering dit budgettair opvangen?

Het treffen van een voorziening is niet aan de orde. Ik verwijs naar de beantwoording van vraag 21.

53.

Waarom is de regering van mening dat eventuele korting- of afromingsmaatregelen niet leiden tot individuele en excessieve lasten voor betrokken bedrijven?

Ik verwijs hiervoor naar de beantwoording van vraag 41.

9. Uitvoering en handhaving

54.

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?

RVO.nl en NVWA zijn vanaf het begin betrokken geweest bij de totstandkoming van de maatregelen die bij dit wetsvoorstel worden voorgesteld. Dat begon bij de invulling van de maatregelen in het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn. Hierdoor werd in een vroeg stadium duidelijk hoe de maatregelen eruit zouden zien en welke gevolgen deze met zich meebrengen voor de uitvoering en handhaving. Voor de uitvoering en de handhavinglasten betekent de aanpassing in het stelsel van fosfaatgebruiksnormen door wijziging in de fosfaatklasse-indeling dat RVO.nl enkele interne administratieve wijzigingen en een aangepaste communicatie moeten doorvoeren en dat de NVWA de interne werkinstructie(s) moet aanpassen. Voor zowel de uitvoering als de handhaving zal de inhoud van de fysieke controle niet wezenlijk wijzigen ten opzichte van de huidige controle. De inhoudelijke en administratieve controles door RVO.nl en NVWA veranderen niet bij gewijzigde normen en klassen. Dit is nogmaals bevestigd door RVO.nl en NVWA in de toets op dit wetsvoorstel, zoals ook in de memorie van toelichting is aangegeven.

Ten aanzien van het onderdeel betreffende de productieplafonds zal, in geval van toepassing, nadere uitwerking bij de gedelegeerde regelgeving plaatsvinden. Op dat moment worden de gevolgen voor de uitvoering en handhaving van de desbetreffende gedelegeerde regelgeving in beeld worden gebracht.

55.

Op welke manier zijn beide tot deze beoordeling gekomen?

Ik verwijs u naar de beantwoording van vraag 54.

56.

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?

Ik verwijs u naar de beantwoording van vraag 54.

57.

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?

In september 2018 heb ik uw Kamer de Versterkte Handhavingsstrategie Mest (VHS-mest) toegezonden (Kamerstukken II 2018/19, 33 037, nr. 311). Hierin presenteer ik een maatregelenpakket waarmee ik de naleving van de mestregelgeving wil verbeteren. In mijn brieven van 28 juni en 15 november jl. (Kamerstukken II 2018/19 33 037, nrs. 358 en 366) heb ik uw Kamer geïnformeerd over de voortgang van de uitvoering van de maatregelen in de VHS-mest. De VHS-mest betreft maatregelen die ik op korte termijn inzet om fraude tegen te gaan. Daarbij kies ik voor een risicogerichte aanpak en het versterken van de inzet van datatechnologie. Voor de langere termijn werk ik aan een herbezinning van de mestregelgeving, een subsidieregeling sanering van de varkenshouderijen (Srv) en mijn visie op de toekomst van de landbouw, waarin kringlooplandbouw centraal staat. Ook ben ik voortdurend in overleg met de sector over de wijze waarop deze invulling geeft aan de eigen verantwoordelijkheid.

58.

Is de regering ervan overtuigd dat deze versterkte aanpak fraude gaat voorkomen, en waarom?

Ik verwijs voor de beantwoording naar het antwoord op vraag 57.

II. ARTIKELEN

Artikel I, onderdeel D

59.

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?

Ik verwijs voor de beantwoording naar het antwoord op vraag 30.

60.

Hoe gaat de regering precies bepalen wanneer sprake is van dreigende overschrijding van productieplafonds? Welke criteria en gegevens zullen hiervoor precies gebruikt worden?

Ik verwijs naar de beantwoording van vraag 16.

III. OVERIGE

61.

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?

Ik verwijs u naar de beantwoording van vraag 17.

62.

In welke mate wordt in het proces geborgd dat het doel is dat het huidige systeem vereenvoudigd wordt?

Eén van de uitgangspunten bij het traject van de Herbezinning Mestbeleid is het vereenvoudigen van het mestbeleid. De gewenste vereenvoudiging zal bijdragen aan een eenvoudiger uitvoerbaar – voor zowel sector als overheid – en handhaafbaar beleid. Vereenvoudiging vergt wel keuzes en

zal consequenties met zich mee brengen voor degenen die te maken hebben met het mestbeleid.

63.

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.

De pilot kringloopwijzer is onderdeel van het zesde actieprogramma. Met de motie Geurts c.s. (Kamerstukken II 2018/1933 037 nr. 293) heeft uw Kamer verzocht om te onderzoeken op welke wijze bedrijfsspecifieke verantwoording voor het fosfaatrechtenstelsel kan worden ingevoerd, zodanig dat de handhaafbaarheid en de betrouwbaarheid van de gegevens geborgd zijn. Ik heb hieraan invulling gegeven door de CDM hierover advies te vragen. Ik heb dit advies per kamerbrief op 24 mei jl. (Kamerstukken II 2018/19 33 037 nr. 355) met uw Kamer gedeeld. Conform het advies laat ik eerst de impact van de verschillende opties analyseren. Ik kijk daar, in lijn met motie De Groot c.s. (Kamerstukken II 2019/20 35 000 XIV, nr. 59), ook naar het effect op kringloopefficiëntie en de wijze waarop het fosfaatrechtenstelsel kringloopefficiëntie kan stimuleren. De uitkomsten van deze analyse en de pilot kunnen te zijner tijd worden meegenomen bij de uitwerking van de contouren van het herziene mestbeleid.

64.

Ook vragen zij hoe verder invulling wordt gegeven aan de mogelijkheid van voer-mest contracten.

De mogelijkheid van een voer-mestcontract of een mest-samenwerkingscontract, wordt verkend binnen de Herbezinning mestbeleid. Zodra de contouren van het mestbeleid naar uw Kamer worden toegezonden, zal verduidelijkt worden of dat een mogelijkheid is.

65.

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 maatregel om op zand- en lössgronden na de teelt van mais op uiterlijk 1 oktober een vanggewas te telen vloeit voort uit het feit dat in de praktijk blijkt dat de teelt van een vanggewas vaak te laat aanvangt. Het gevolg is dat het vanggewas niet kan voldoen aan het doel, namelijk een substantiële hoeveelheid nitraat opnemen uit de bodem. Na de teelt van mais blijft er relatief veel stikstof (nitraat) achter in de bodem, om te voorkomen dat deze nitraat uitspoelt is een effectief vanggewas nodig.

Tijdige inzaai van een vanggewas maakt dat dit vanggewas zich kan ontwikkelen. Voor de maïsteelt geldt daarom de datum van 1 oktober, hoewel dat eigenlijk al aan de late kant is voor een goede ontwikkeling van het vanggewas. De maatregel kent daarnaast de mogelijkheid van onderzaai overeenkomstig verzoeken van de sector.

Zeker in een eerste jaar waarin ervaring moet worden opgedaan en het bovendien ook nog droog was in de zomer, kan er met onderzaai wat misgaan. Dat is afgelopen september onderkend en heeft geleid tot formulering van een maatregel voor telers hoe hiermee kan worden omgegaan in dit najaar.

Ik sta altijd open voor een andere maatregel in het volgende actieprogramma, maar dan moet die wel effectief zijn en hetzelfde resultaat bereiken als wordt beoogd met deze maatregel.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C.J. Schouten