

Vergaderjaar 2018–2019

33 037

Mestbeleid

O **VERSLAG VAN EEN NADER SCHRIFTELIJK OVERLEG**
Vastgesteld 25 oktober 2018

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit¹ hebben kennisgenomen van de brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 25 mei 2018². Naar aanleiding hiervan zijn op 22 juni 2018 per brief nadere vragen aan de Minister gestuurd.

De Minister heeft op 6 juli 2018 een gedeeltelijke beantwoording³ van de nadere vragen aan de Kamer aangeboden, namelijk alleen de beantwoording van de nadere vragen betreffende het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn. De Minister liet weten direct na het zomerreces de vragen over mestfraude te zullen beantwoorden en de Kamer dan tevens te informeren over de stand van zaken aangaande de aanpak van mestfraude. Naar aanleiding van de brief van 6 juli 2018 is op 17 juli 2018 nog een vervolgbrief gestuurd.

Op 17 oktober 2018 heeft de commissie een rappelbrief verzonden gericht op zowel de aanvullende beantwoording van de brief van 22 juni 2018 als op de beantwoording van de vervolgbrief van 17 juli 2018. Op dat rappel heeft de Minister per brief van 23 oktober 2018 gereageerd. In die brief heeft zij de Kamer tevens geïnformeerd over de voortgang van het sectorplan van aanpak mestfraude.

¹ Samenstelling:
Nagel (50PLUS) Ten Hoeve (OSF), Huijbregts-Schiedon (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Schaap (VVD), Flierman (CDA), Ester (CU), Vac. (GL), Kok (PVV) (*vice-voorzitter*), Gerkens (SP) (*voorzitter*), Atsma (CDA), N.J.J. van Kesteren (CDA), Reuten (SP), Pijlman (D66), Prast (D66), Van Rij (CDA), Schalk (SGP), Schnabel (D66), Verheijen (PvdA), Klip-Martin (VVD), Overbeek (SP), De Bruijn-Wezeman (VVD), Van der Sluijs (PVV), Van Zandbrink (PvdA), Fiers (PvdA), Aardema (PVV).

² Zie verslag schriftelijk overleg: Kamerstukken I, 2017–2018, 33 037, K

³ Zie verslag schriftelijk overleg: Kamerstukken I, 2017–2018, 33 037, M

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde nader schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat /
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
De Boer

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT/LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Den Haag, 22 juni 2018

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (EZK/LNV) hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief van 25 mei 2018⁴ in reactie op de brief van de commissie van 19 maart 2018. De leden van de fracties van **SP, PvdA, GroenLinks** en **Partij voor de Dieren** hebben naar aanleiding hiervan nog de volgende vragen en opmerkingen. De leden van de fracties van SP, PvdA en GroenLinks hebben kennisgenomen van het op 15 juni jl. voorgehangen ontwerpbesluit in verband met de uitvoering van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn 2018–2021.⁵ Deze leden wensen zich het recht voor te behouden, kort nadat zij antwoorden op onderstaande vragen hebben ontvangen, vragen te stellen over het op 15 juni het door u voorgehangen ontwerpbesluit.

Inleiding

De leden van de **SP**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van uw beantwoording op de vragen over plan van aanpak mestfraude. Zij hebben naar aanleiding hiervan nog een aantal nadere vragen.

De leden van de fractie van de **Partij van de Arbeid** danken u voor de beantwoording van de vragen. Zij hebben op onderdelen nog nadere vragen. Daarnaast wordt een aantal niet beantwoorde vragen herhaald.

De leden van de **GroenLinks**-fractie danken u voor de beantwoording. Ze hebben nog een aantal nadere vragen.

De leden van de **Partij voor de Dieren**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van uw beantwoording. Zij hebben hierover een aantal aanvullende vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie lezen met instemming uw herhaaldelijke melding dat u «zich onverminderd inzet voor toezicht en handhaving.» Wat kunt u vertellen over de huidige stand van zaken van toezicht en handhaving? Is er uitbreiding van capaciteit en financiële inzet? Zo ja, hoeveel? Hoe groot is de handhavingscapaciteit? Is er handhavingsbeleid van de opsporings-/ handhavingsdienst geformuleerd of is daar een voornemen toe? Zou u indien beschikbaar dit beleid kunnen verstrekken? Indien aanwezig, wordt het handhavingsbeleid nog aangepast of is het aangepast? Hoe groot was de kans op een onverwachte controle voor de fraude aan het licht kwam, en hoe groot is die nu? Geldt dit alleen in Brabant en Limburg, en wellicht in het gebied in Gelderse Vallei/Veluwe waarover u het had in uw schriftelijke beantwoording, of ook in de rest van Nederland? Hoeveel controles zijn er uitgevoerd sinds de fraude aan het licht kwam, en hoeveel controles werden er in voorgaande jaren in een zelfde periode uitgevoerd?

⁴ Zie verslag schriftelijk overleg: *Kamerstukken I, 2017–2018, 33 037, K.*

⁵ *Kamerstukken I, 2017–2018, 33 037, L.*

De sector heeft een aantal maanden nodig om de aangekondigde maatregelen, zoals de gedragscode, te realiseren. We zijn nu een aantal maanden verder; wat is nu de stand van zaken? Wanneer mogen wij een uitgewerkt plan van de sector verwachten?

De leden van de SP-fractie hebben in de eerste schriftelijke vragenronde vragen gesteld over controles en sanctionering. U geeft hier geen heel duidelijke antwoorden op. Hoe stelt u zich uiteindelijk het «robuuste stelsel met effectievere handhaving» voor?

In uw antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie over wat er gebeurt met subsidies voor frauderende bedrijven meldt u dat de provincie Noord-Brabant «onderzoekt hoe zij via de Wet Bibob of anderszins agrarische fraudeurs in beeld kan krijgen en welke gepaste maatregelen de provincie vervolgens kan toepassen bij vergunningverlening, subsidieverlening, opdrachtverlening/inkoop en vastgoedtransacties.»⁶ Bent u bereid deze Kamer op de hoogte te houden van de voortgang van dit proces?

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie constateren dat u geen duiding kunt geven van de omvang van de fraude. U stelt in uw brief van 22 december jl.⁷ dat u gaat verkennen hoe de fraudeprikkel verder kan worden weggenomen. Kunt u inzicht geven in het te verkrijgen voordeel van de fraudepraktijken bijvoorbeeld met enkele voorbeelden van verschillende veehouderijbedrijven en -sectoren? Graag ontvangen deze leden de informatie die daarover in gesprekken met de Wageningen Economic Research is opgedaan. Zij vragen u naar uw concrete ambitie waar het gaat om het terugdringen van de fraudeprikkel. Uit uw reactie in uw schrijven van 25 mei 2018 blijkt dat u de fraudeprikkel wil verkleinen, enerzijds door een verbetering van de cultuur in de sector en anderzijds door stelselwijziging waarbij de pakkans wordt vergroot.

U bent het met de leden van de PvdA-fractie eens dat vergroting van het mestoverschot de afzetkosten en daardoor de fraudeprikkel vergroot. De mestproductie is daarom gemaximeerd, stelt u. Deze leden vragen of u inzicht kunt geven in de mate van verlaging van de fraudeprikkel bij het verkleinen van het mestoverschot. Kunt u ook inzicht geven in de inkomens- en schuldpositie van bedrijven in de varkenshouderij? Wat is het effect van een slechte inkomsten en schuldpositie op de fraudeprikkel? Welke kwantitatieve doelstelling ten aanzien van de fraudeprikkel streeft u na, gelet op het voornemen uit het regeerakkoord inzake sanering varkenshouderij?

U stelt dat u geen vergroting wil van het mestoverschot in verband met de fraudeprikkel. Na de afschaffing van de superheffing en de melkquotering is het aantal dieren in de melkveehouderij toegenomen en is het «mestplafond» voor de sector snel opgevuld. Deelt u de mening van deze leden dat de fraudeprikkel daardoor in de afgelopen jaren is toegenomen? U stelt dat de voorwaarden voor het verkrijgen van rechten vanuit de fosfaatbank mogelijk een bijdrage levert aan het verkleinen van het mestoverschot en daarmee de fraudeprikkel. Met de nieuwe fosfaatregels kan uitbreiding van bedrijven alleen grondgebonden plaatsvinden. De leden van de PvdA-fractie vragen u wat uw eindambitie is waar het gaat om het terugdringen van het mestoverschot in de melkveehouderij. Hoe

⁶ Zie verslag schriftelijk overleg: *Kamerstukken I*, 2017–2018, 33 037, K, pagina 15.

⁷ *Kamerstukken I*, 2017–2018, 33 037, J.

ziet het tijdspad eruit? Is dat grondgebondenheid van alle bedrijven? Zo neen, waarom niet?

Door de sector is het plan van aanpak «Samen werken in een eerlijke keten» opgesteld. Deze leden vragen u of de uitvoering van dit plan zich direct richt op het reduceren van de fraudeprikkel. Zo ja, in welke mate? Wat is daarbij het concrete doel? Zo neen, waarom niet? Dit plan van aanpak wordt door de NVWA als onvoldoende SMART beoordeeld. Zijn er afspraken gemaakt over de termijn waarop dit plan van aanpak een handhavingstoets moet doorstaan? Is er een stok achter de deur opgesteld en gecommuniceerd wanneer dit niet tijdig is afgerond?

U geeft aan dat het door de sector op te stellen certificeringssysteem onafhankelijk dient te worden getoetst. Hoe wilt u die toetsing vormgeven? Is daarbij een rol voor het OM weggelegd? Zo nee, waarom niet?

Over mestverwerking stelt u dat u in de praktijk veelbelovende initiatieven ziet. Er zijn sinds 1990 vele initiatieven voor mestverwerking gekomen en gegaan. Kunt u duiden waarom de huidige initiatieven de verwachting rechtvaardigen dat zij de noodzakelijke bijdrage zullen geven? Wat is daarbij de te verwachten omvang en het tijdspad van effectuering? Is de daarmee gepaard gaande reductie van het mestoverschot voldoende – en op tijd – om de fraudeprikkel afdoende weg te nemen en de waterkwaliteit op tijd te laten voldoen aan de wettelijke criteria? Wat betekent een ontbrekende mestverwerkingscapaciteit voor de fraudeprikkel? En kunt u op basis van actuele informatie bevestigen dat de noodzakelijke capaciteit, met name in de overschotgebieden, op orde is? Zo niet, wat betekent dat voor de mestfraude, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

Heeft de term «veelbelovende» bij de initiatieven bij mestverwerking ook betrekking op het draagvlak bij de omwonenden?

Bij een deel van de mestverwerking wordt uit drijfmest een – te exporteren – dikke fractie gemaakt. De rest, de zogenaamde dunne fractie, blijft in Nederland. Acht u dit een wenselijke ontwikkeling gezien de terugloop van het gehalte organische stof in de bodem in Nederland in het licht van de bodemvruchtbaarheid en (opvang van) klimaatregens en de vanuit klimaat perspectief gewenste binding van C (koolstof) in de bodem?

Beschouwt u de motie Van der Vlies c.s.⁸ als een randvoorwaarde bij het opstellen van het volgend actieprogramma? In het zesde actieprogramma kiest u maatregelen die haalbaar zijn, zonder grote economische impact. Tegelijk stelt u dat het halen van doelen in 2027 forse ingrepen zal vereisen. U wilt nog niet vooruitlopen op de maatregelen in het Zevende actieprogramma. De leden van de PvdA-fractie vinden dat u boeren helderheid moet bieden over de uitgangspunten en wettelijke randvoorwaarden op middellange termijn om daarmee voldoende zekerheid te bieden voor de ondernemers bij de inrichting en investeringen voor de middellange termijn. Deelt u deze opvatting? Zo niet, waarom niet? Zo ja, welke betekenis heeft dat voor de herbezinning van het mestbeleid?

Aan Nederland is de derogatie verleend voor slechts twee jaar. Aan welke criteria moet de Nederlandse wetgever voldoen voordat een volgende derogatie kan worden aangevraagd?

⁸ Motie-Van der Vlies c.s. om te voorkomen dat de Kaderrichtlijn Water tot (nog meer) lastenstijgingen leidt, *Kamerstukken II, 2006–2007, 27 625, nr. 92.*

U stelt dat de gevolgen van een verschuiving van de consumptie van dierlijke naar plantaardige consumptie als gevolg van het klimaatbeleid voor de veehouderij in Europa en in Nederland niet eenduidig zijn. Kunt u dit toelichten? Wat zijn de wettelijke randvoorwaarden die volgen uit het klimaatbeleid ten aanzien van de landbouwsector? Wanneer kan helderheid daarover verwacht worden?

Biologische en andere bedrijven die geen mestoverschot veroorzaken, zijn niet ontzien bij de recente kortingsmaatregelen in het kader van de fosfaatregelgeving. De leden van de PvdA-fractie vragen waarom u deze bedrijven niet heeft ontzien. Welk perspectief biedt u deze bedrijven in de toekomst om gevrijwaard te worden van generieke maatregelen bijvoorbeeld bij de maatregelen bij het volgende Zevende actieprogramma?

Bedrijven die willen uitbreiden dienen fosfaatrechten te verkrijgen uit de fosfaatbank. Is dat ook aan de orde voor bedrijven die na uitbreiding ver onder de norm blijven? Zo ja, hoe verhoudt zich dat tot het principe dat de vervuiler betaalt (en de niet-vervuiler niet)?

Bedrijven die een uitstoot kennen van boven de 50 milligram nitraat per liter, kunnen in aanmerking komen voor derogatie. Hoeveel bedrijven betreft het (ongeveer)? En hoe verhoudt zich dat tot de doelstelling van de Nitraatrichtlijn? Hoe verhoudt zich dat tot het principe «de vervuiler betaalt»? En wanneer de Europese Commissie daarvoor de ruimte geeft, heeft u hierin een eigen verantwoordelijkheid van afweging? Welke uitstraling heeft deze mogelijkheid op de door u noodzakelijk geachte culturomslag in de sector?

Waarom wordt bij het verlenen van de toestemming van derogatie op bedrijfsniveau door de regering de motie-Reuten (SP) c.s. over een wijzigingswet betreffende grondgebondenheid⁹ niet betrokken? Is er een verantwoordelijkheid bij de uitvoering van de Kader Richtlijn Water (KRW) bij de provincie en/of regionaal waterbeheerder die voortvloeien uit de meststoffenwetgeving? Bent u bereid over de toestemming van derogatie voor een bedrijf vooraf advies te vragen aan de provincies en/of regionaal waterbeheerders? De leden van de PvdA-fractie vragen of u bereid bent de compartimentering van de mestoverschotgebieden in de toekomst op basis van een advies van de betrokken provincies te herzien om cumulatie van mestoverschotten te beperken.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

Op de vragen van de leden van de GroenLinks-fractie naar een intensievere aanpak en inzet van de overheid qua toezicht, opsporing, handhaving en sancties, antwoordt u dat aanpak van de mestfraude niet enkel via handhaving kan, omdat dit een handhaver per mesttransport zou vragen. Deze leden vragen u nogmaals om een antwoord op deze vraag. Om de prikkel tot mestfraude weg te nemen zal de pakkans immers vergroot moeten worden en de straffen c.q. boetes verhoogd, zo menen zij. Bent u dit met hen eens? Handhaving is niet alleen een kwestie van inzet van handhavers, maar ook van slimmere methoden en inzet van nieuwe technologieën. Graag een reactie. Zult u meer investeren in slimmere handhaving van mestfraude en voldoende capaciteit en financiële middelen om dat mogelijk te maken? Is het jaarverslag 2017 van de NVWA, waaruit blijkt dat de naleving van de regelgeving onder intermediairs slechts 50% is, voor u reden tot extra maatregelen? Zo nee, waarom niet?

⁹ Kamerstukken I, 2014–2015, 33 979, G.

De Algemene Rekenkamer stelt in de verantwoordingsstukken 2017 dat de NVWA vooruitgang heeft geboekt op het gebied van risicogericht toezicht, maar blijft de capaciteit bij de NVWA onvoldoende vinden. Graag uw reactie hierop. U geeft aan voornemens te zijn middelen beschikbaar te stellen om de (data) technologie bij RVO.nl en NVWA voor toezicht, handhaving en risicoanalyse in te richten met de meest recente (data)technologische mogelijkheden. Graag uw toelichting over de concrete invulling van dit voornemen. Is al bekend welke financiële middelen beschikbaar zijn?

De NVWA oordeelde eerder dat het plan van aanpak mestfraude niet voldoende SMART was, en de prikkel tot fraude niet wegnam. U gaf in uw reactie daarop aan dat u iedere drie maanden zou bespreken of de doelen tijdig gehaald worden en of het plan van aanpak SMART wordt uitgewerkt. Graag horen de leden van de GroenLinks-fractie wat de resultaten van deze driemaandelijke bespreking zijn.

De derogatie voor de Nitraatrichtlijn is slechts voor twee jaar verleend, in plaats van vier jaar. Graag uw reactie hierop. Deelt u de analyse van deze leden dat de Europese Commissie niet gerust is op de effectiviteit van het door Nederland ingediende programma? Betekent dit dat de kritiek van de Commissie m.e.r. op de Nederlandse plannen gedeeld wordt door de Europese Commissie? Welke consequenties verbindt u aan het toekennen van een derogatie voor slechts twee jaar? Met name voor uitspoelingsgevoelige zand- en lössgronden is de aanpak onvoldoende om aan de Nitraatrichtlijn te voldoen. Zult u eerder dan medio 2019, zoals u in antwoorden aangaf, met extra maatregelen komen om aan de voorwaarden voor derogatie voor de Nitraatrichtlijn te voldoen?

U geeft in de beantwoording aan dat u voor de zomer met een visie op landbouw en natuur in Nederland zal komen. Wanneer kunnen de leden die visie verwachten?

Vragen en opmerkingen van de leden van de Partij voor de Dieren-fractie

U geeft aan dat u van mening bent dat de zelfregulering in de sector noodzakelijk is, omdat de sector zelf verantwoordelijkheid moet nemen om de breed voorkomende fraude aan te pakken. U verwees hier ook naar toen de leden van de PvdD-fractie vroegen hoe de sector zelf een certificeringssysteem zal opzetten om te garanderen dat ondernemers «zuiver handelen», zoals gesteld in de eerdere brief.¹⁰ Maar de verantwoordelijkheid voor het aanpakken van fraude kan naar de mening van deze leden niet verward worden met het leggen van de verantwoordelijkheid voor certificatie bij de sector. De sector zou absoluut de verantwoordelijkheid moeten krijgen om van haar eigen fouten te leren. Maar de uiteindelijke beoordeling zou van een andere, onafhankelijke partij moeten komen, zoals ook de slager bij voorkeur niet zijn eigen vlees keurt. Deelt u de mening dat het hier om twee verschillende vormen van «de sector zelf verantwoordelijkheid laten nemen» gaat die onmogelijk met elkaar verward kunnen worden?

U geeft aan dat extra capaciteit inzetten op handhaving en toezicht houden het fraudevraagstuk niet zal oplossen, omdat dit op zichzelf de fraudeprikkel niet weg zal nemen. Hiervan getuigt niet alleen de fipronil-affaire, maar ook de mestfraude en de terugkerende fosfaatdiscussie in de melkveehouderij. Zonder strikte handhaving blijkt dat de regels keer op keer niet worden nageleefd. De sector heeft er in de afgelopen jaren bij herhaling blij van gegeven dat de fraudeprikkel in het algemeen moeilijk

¹⁰ Zie verslag schriftelijk overleg: Kamerstukken I, 2017–2018, 33 037, K, pagina 31.

te weerstaan is. Het verkennen van het wegnemen van de fraudeprikkel is, volgens u, een belangrijk onderdeel van de herbezinning rond het mestbeleid. De voor de hand liggende oplossing – het inkrimpen van de veestapel – wordt niet als zodanig herkend en erkend. Er wordt daarom nog nagedacht over andere oplossingen om de sector minder fraudegevoelig te maken. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie constateren dat er in de praktijk geen substantiële extra handhaving komt én geen oplossing voor de fraudeprikkel: kunt u aangeven waarom u niet overgaat tot maatregelen om fraude actief te voorkomen via toezicht en handhaving? Zou er niet ten minste moeten worden ingezet op extra capaciteit in de handhaving, zolang er nog niet bepaald is hoe de fraudeprikkel wordt weggenomen?

Hoe rechtvaardigt u het keer op keer offeren van grote aantallen gezonde dieren aan een kennelijk falend systeem dat gedreven wordt door perverse prikkels, een «race to the bottom» en een hevige concurrentiestrijd tussen «cowmunities» en agrarische gezinsbedrijven? Kunt u aangeven hoeveel agrarische gezinsbedrijven in de afgelopen vijftig jaar gestopt zijn en hoe de ontwikkeling van het aantal dieren per bedrijf in diezelfde periode is geweest?

In 2005 heeft Staatssecretaris Van Geel in antwoord op kamervragen al laten weten dat vlees (en daarvan afgeleid zuivel) tot de meest milieubelastende onderdelen van ons voedselpakket behoren. Sindsdien zijn er tal van rapporten verschenen van adviesorganen van de regering die constateren dat mestoverschotten leiden tot ernstige klimaatschade, schade aan de biodiversiteit en aantasting van natuur en volksgezondheid. Deelt u de opvatting dat slechts een drastische, structurele inkrimping van de veestapel soelaas kan bieden voor de genoemde problemen en dat de vrije markt amoreel is en deze problemen niet oplost? Bent u bereid sturing te geven aan een proces van structurele inkrimping van de veestapel als maatregel tegen de genoemde problemen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, op welke termijn en wijze, zo vragen de leden van de Partij voor de Dieren-fractie.

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk 6 juli 2018.

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
A.M.V. Gerkens

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT/LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Den Haag, 17 juli 2018

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (EZK/LNV) hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief van 6 juli 2018¹¹, waarin u reageert op een gedeelte van de vragen die zijn gesteld in de brief van de commissie van 22 juni 2018. Uw brief ziet met name op de beantwoording van de nadere vragen betreffende het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn. U heeft aangegeven de gestelde nadere vragen over mestfraude direct na het zomerreces te beantwoorden en de Kamer dan tevens te informeren over de stand van zaken aangaande de aanpak van mestfraude.

De leden van de **PvdA**-fractie zien in uw brief van 6 juli 2018 aanleiding tussentijds een aantal van de door hen op 22 juni jl. gestelde vragen nogmaals onder uw aandacht te brengen, daar zij van mening zijn dat die vragen niet of nog niet afdoende zijn beantwoord. Vanwege de samenhang en de onderlinge overlap tussen de twee onderwerpen van de eerdere brief – het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn en de aanpak van mestfraude en – hebben zij er bewust voor gekozen vragen behorend tot beide categorieën nogmaals aan u voor te leggen. Het betreft de hieronder opgenomen vragen.

Bedrijven die een uitstoot kennen van boven de 50 milligram nitraat per liter, kunnen in aanmerking komen voor derogatie. Hoeveel bedrijven betreft het (ongeveer)? En hoe verhoudt zich dat tot de doelstelling van de Nitraatrichtlijn? Hoe verhoudt zich dat tot het principe «de vervuiler betaalt»? En wanneer de Europese Commissie daarvoor de ruimte geeft, heeft u hierin een eigen verantwoordelijkheid van afweging? Welke uitstraling heeft deze mogelijkheid op de door u noodzakelijk geachte culturomslag in de sector?

Waarom wordt bij het verlenen van de toestemming van derogatie op bedrijfsniveau door de regering de motie-Reuten c.s. over een wijzigingswet betreffende grondgebondenheid¹² niet betrokken?

Kunt u inzicht geven in het te verkrijgen voordeel van de fraudepraktijken bijvoorbeeld met enkele voorbeelden van verschillende veehouderijbedrijven en -sectoren? Graag ontvangen de PvdA-fractieleden de informatie die daarover in gesprekken met de Wageningen Economic Research is opgedaan. Zij vragen u naar uw concrete ambitie waar het gaat om het terugdringen van de fraudeprikkel.

Kunt u ook inzicht geven in de mate van verlaging van de fraudeprikkel bij het verkleinen van het mestoverschot, en in de inkomens- en schuldpositie van bedrijven in de varkenshouderij? Wat is het effect van een slechte inkomsten en schuldpositie op de fraudeprikkel? Welke kwantitatieve doelstelling ten aanzien van de fraudeprikkel streeft u na, gelet op het voornemen uit het regeerakkoord inzake sanering varkenshouderij?

Na de afschaffing van de superheffing en de melkquotering is het aantal dieren in de melkveehouderij toegenomen en is het «mestplafond» voor

¹¹ Zie verslag nader schriftelijk overleg: *Kamerstukken I, 2017–2018, 33 037, M.*

¹² *Kamerstukken I, 2014–2015, 33 979, G.*

de sector snel gevuld. Deelt u de mening van deze leden dat de fraudeprikkel daardoor in de afgelopen jaren is toegenomen?

De leden van de PvdA-fractie vragen u wat uw eindambitie is waar het gaat om het terugdringen van het mestoverschot in de melkveehouderij. Hoe ziet het tijdspad eruit? Is dat grondgebondenheid van alle bedrijven? Zo neen, waarom niet?

Richt de uitvoering van het plan van aanpak «Samen werken in een eerlijke keten» zich direct op het reduceren van de fraudeprikkel. Zo ja, in welke mate? Wat is daarbij het concrete doel? Zo neen, waarom niet? Dit plan van aanpak wordt door de NVWA als onvoldoende SMART beoordeeld. Zijn er afspraken gemaakt over de termijn waarop dit plan van aanpak een handhavingstoets moet doorstaan? Is er een stok achter de deur opgesteld en gecommuniceerd wanneer dit niet tijdig is afgerond?

U geeft aan dat het door de sector op te stellen certificeringssysteem onafhankelijk dient te worden getoetst. Hoe wilt u die toetsing vormgeven? Is daarbij een rol voor het OM weggelegd? Zo nee, waarom niet?

Over mestverwerking stelt u dat u in de praktijk veelbelovende initiatieven ziet. Er zijn sinds 1990 vele initiatieven voor mestverwerking gekomen en gegaan. Kunt u duiden waarom de huidige initiatieven de verwachting rechtvaardigen dat zij de noodzakelijke bijdrage zullen geven? Wat is daarbij de te verwachten omvang en het tijdspad van effectuering? Is de daarmee gepaard gaande reductie van het mestoverschot voldoende – en op tijd – om de fraudeprikkel afdoende weg te nemen en de waterkwaliteit op tijd te laten voldoen aan de wettelijke criteria? Wat betekent een ontbrekende mestverwerkingscapaciteit voor de fraudeprikkel? En kunt u op basis van actuele informatie bevestigen dat de noodzakelijke capaciteit, met name in de overschotgebieden, op orde is? Zo niet, wat betekent dat voor de mestfraude?

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen uw reactie graag uiterlijk 7 september 2018.

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
A.M.V. Gerkens

**BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR
ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT/LANDBOUW, NATUUR EN
VOEDSELKWALITEIT**

Aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Den Haag, 17 oktober 2018

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (EZK/LNV) hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief inzake versterkte handhavingsstrategie mestregelgeving van 28 september 2018¹³. Zij constateren echter dat de brieven inzake mestfraude en Zesde actieprogramma nitraatrichtlijn, die deze leden op 22 juni 2018¹⁴ en op 17 juli 2018¹⁵ naar u hebben verstuurd, nog niet c.q. slechts gedeeltelijk¹⁶ zijn beantwoord. Zij verzoeken u de (aanvullende) beantwoording van de voornoemde brieven zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk 31 oktober 2018 te aan de Kamer aan te bieden.

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zien uw reactie met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
A.M.V. Gerkens

¹³ *Kamerstukken I*, 2018–2019, 33 037, N.

¹⁴ Met ons kenmerk: 162284.02u.

¹⁵ Met ons kenmerk: 162284.03u.

¹⁶ *Kamerstukken I*, 2017–2018, 33 037, M, blz. 8.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 oktober 2018

Op 28 september jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd over de versterkte handhavingsstrategie mest (Kamerstuk 33 037, N). Deze handhavingsstrategie geeft mijn inzet weer om, samen met de partners in het publieke domein, de naleving van de mestregelgeving te verbeteren. De handhavingsstrategie is onafhankelijk van het sectorplan van aanpak om fraude met mest tegen te gaan. Dat laat onverlet dat ik voortvarende uitvoering van het sectorplan cruciaal acht. De aanpak van fraude met mest is immers allereerst de verantwoordelijkheid van de sector zelf. Ik heb dan ook aangegeven dat ik nauwlettend toe blijf zien op voortvarende uitvoering van het sectorplan en uw Kamer separaat zou informeren over de stand van zaken hieromtrent. Met deze brief geef ik invulling aan deze toezegging. Daarnaast beantwoord ik met deze brief de resterende vragen van uw Kamer over de aanpak van mestfraude en het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn 2018–2021 en kom ik tevens tegemoet aan het verzoek van uw Kamer van 17 oktober jl. (163795.u).

Voortgang sectorplan van aanpak mestfraude

De sector heeft in het plan van aanpak «Samenwerken in een eerlijke keten» (zie mijn brief van 20 december 2017) beschreven hoe ze haar eigen verantwoordelijkheid vorm geeft. Een belangrijk onderdeel van het plan van aanpak van de sector is de opzet van een systeem van private ketenborging met onafhankelijke certificering daarin. De sectororganisaties hebben mij een gedetailleerd planningsschema gepresenteerd voor de ontwikkeling van een certificeringsschema dat zomer 2019 open staat voor deelneming door bedrijven. De sectororganisaties bieden ondernemers daarnaast ook hulp bij het inzichtelijker maken van hun bedrijfsvoering door bijvoorbeeld een mestscan, de Kringloopwijzer, adviesgesprekken en het publiceren van mest-bandbreedtes. Bestuurlijke verantwoordelijkheid wordt onder meer getoond door het ondertekenen van een integriteitsverklaring.

Als opmaat naar de private ketenborging is in september 2018 de online gedragscode Keurmest gelanceerd (www.keurmest.nl). Ondernemers kunnen op deze website in een openbaar register een gedragscode ondertekenen. Dit maakt het mogelijk dat ondernemers elkaar onderling kunnen aanspreken en aangeven alleen zaken te willen doen met ondernemers die ook deze gedragscode ondertekenen.

Ik heb er bij de sector op aangedrongen om de certificerende instelling of conformiteitsbeoordelingsinstantie te laten accrediteren door de Raad van Accreditatie (RvA), aan de hand van ISO-normen. Op deze manier wordt de betrouwbaarheid van het certificeringssysteem gewaarborgd.

Ik verwacht dat ondernemers die volgens de regels willen werken zich aan het schema kunnen en zullen houden. Ondernemers die dat niet willen of kunnen, zullen zich aan de maatschappij moeten verantwoorden. In mijn beleid categoriseer ik deze ondernemers als ondernemers met een hoogrisicoprofiel.

Beantwoording vragen over mestfraude en zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn

Op 22 juni 2018 hebben de leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat/Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (EZK/LNV) nadere vragen gesteld over de aanpak van mestfraude en het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn naar aanleiding van mijn brief van 25 mei 2018. Op 6 juli 2018 stuurde ik uw Kamer de beantwoording van de vragen betreffende het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn en deed ik de toezegging uw Kamer na het zomerreces de resterende gestelde vragen over mestfraude te beantwoorden en uw Kamer te informeren over de stand van zaken aangaande de aanpak van mestfraude. Op 17 juli 2018 heeft de commissie voor EZK/LNV nadere vragen gesteld. In de bijlage treft u de beantwoording van alle openstaande vragen.

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

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

1

De leden van de SP-fractie lezen met instemming uw herhaaldelijke melding dat u «zich onverminderd inzet voor toezicht en handhaving.» Wat kunt u vertellen over de huidige stand van zaken van toezicht en handhaving? Is er uitbreiding van capaciteit en financiële inzet? Zo ja, hoeveel? Hoe groot is de handhavingscapaciteit?

Antwoord

Graag verwijs ik naar mijn brieven van 25 mei en 28 september 2018 aan uw Kamer. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) hebben twee speerpunten benoemd. De groep intermediairs krijgt extra aandacht omdat spelers vanuit deze groep een belangrijke rol kunnen spelen bij het creëren van zgn. «zwarte» mest. Verder hebben de NVWA en RVO.nl drie gebieden in het land geselecteerd waarin het toezicht en de handhaving worden geïntensiveerd. Deze gebieden zijn geselecteerd omdat daar sterke prikkels aanwezig zijn om te frauderen. In deze drie gebieden wordt de samenwerking met andere toezichthoudende instanties geïntensiveerd door projectmatig samen te werken. In De Peel (Oost-Brabant en Limburg-Noord) loopt dit reeds en in de regio's Twente en Veluwe/Gelderse Vallei zijn voorbereidende gesprekken gaande. Op 18 juli jl. heb ik met verschillende overheden die belast zijn met toezicht en handhaving in de landbouw gesproken over de bestuurlijke inbedding van de samenwerking in de regio voor toezicht en handhaving van mestregeling.

Op 28 september 2018 heb ik uw Kamer geïnformeerd over mijn versterkte handhavingsstrategie mest. Deze handhavingsstrategie gaat gepaard met het vergroten en verbeteren van de capaciteit voor uitvoering, toezicht en handhaving van de mestregelgeving bij de NVWA en RVO.nl. Het vergroten van de capaciteit hiervoor bij de NVWA wordt deels mogelijk gemaakt door de vermindering van fysieke controles bij derogatiebedrijven uit hoofde van de derogatiebeschikking 2018–2019. Daarnaast investeer ik middelen vanuit het budget voor het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn voor onder andere de ontwikkeling van ICT-maatregelen bij RVO.nl, vormgeving van gebiedsgericht handhaven en het mogelijk maken van digitaal en «real time» verantwoord van transport en aanwending van mest.

In onderstaande tabel is de ureninzet van de NVWA en RVO.nl weergegeven.

		2017	2018	2019
Gebiedsgericht handhaven	NVWA	n.v.t.	20.000	20.000
	RVO.nl	n.v.t.	3.000	15.500
Intermediairs & covergisting	NVWA	22.510	29.000	32.000
	RVO.nl	3.500	7.500	10.000
Derogatie	NVWA	29.750	19.125	19.125
	RVO.nl	3.000	4.500	4.500

2

Is er handhavingsbeleid van de opsporings-/handhavingsdienst geformuleerd of is daar een voornemen toe? Zou u indien beschikbaar dit beleid kunnen verstrekken? Indien aanwezig, wordt het handhavingsbeleid nog aangepast of is het aangepast?

Antwoord

Ik verwijs hiervoor naar de versterkte handhavingsstrategie mest die ik uw Kamer op 28 september jl. heb toegestuurd. Bij de verdere uitwerking stellen de NVWA en RVO.nl jaarlijks een handhavingsplan op. Zij werken nauw samen waarbij RVO.nl de administratieve controle doet en de NVWA de fysieke controles. Het delen van dit plan is niet wenselijk, aangezien kwaadwillenden in de sector dan zouden kunnen anticiperen op de inzet van RVO.nl en NVWA.

3

Hoe groot was de kans op een onverwachte controle voor de fraude aan het licht kwam, en hoe groot is die nu? Geldt dit alleen in Brabant en Limburg, en wellicht in het gebied in Gelderse Vallei/Veluwe waarover u het had in uw schriftelijke beantwoording, of ook in de rest van Nederland?

Antwoord

In het gebied Oost-Brabant/Limburg-Noord is de pakkans toegenomen omdat er door de multidisciplinaire samenwerking meer capaciteit tegelijkertijd wordt ingezet wat leidt tot meer (onverwachte) controles in het gebied. Dit zal ook het geval zijn wanneer in Twente en de Gelderse Vallei/Veluwe gebiedsgericht wordt gehandhaafd. Daarnaast richt RVO.nl zich op administratieve controles in heel Nederland.

4

Hoeveel controles zijn er uitgevoerd sinds de fraude aan het licht kwam, en hoeveel controles werden er in voorgaande jaren in een zelfde periode uitgevoerd?

Antwoord

Ik verwijs naar de tabel in het antwoord op vraag 1. Het is niet mogelijk om de ureninzet te specificeren naar aantallen controles, onder andere omdat het benodigde aantal uren per controle kan verschillen.

5

De sector heeft een aantal maanden nodig om de aangekondigde maatregelen, zoals de gedragscode, te realiseren. We zijn nu een aantal maanden verder; wat is nu de stand van zaken? Wanneer mogen wij een uitgewerkt plan van de sector verwachten?

Antwoord

Ik verwijs hiervoor naar de hoofdtekst van deze brief waarin de stand van zaken aangaande de aanpak van mestfraude is aangegeven. De sectororganisaties hebben mij toegezegd dat er zomer 2019 een certificeringssysteem in werking is.

6

De leden van de SP-fractie hebben in de eerste schriftelijke vragenronde vragen gesteld over controles en sanctionering. U geeft hier geen heel duidelijke antwoorden op. Hoe stelt u zich uiteindelijk het «robuuste stelsel met effectievere handhaving» voor?

Antwoord

Ik verwijs hiervoor naar de versterkte handhavingsstrategie mest die ik uw Kamer op 28 september 2018 heb toegezonden. Een robuust stelsel met effectievere handhaving betekent dat de inrichting van de handhaving en toezicht slimmer worden ingericht door ondersteuning met hedendaagse data-technologie, het «real time» inwinnen en controleren van verantwoordingsinformatie van meststromen, intensieve samenwerking in de regio en focus op risico's en het fraudebestendiger maken van regelgeving.

Waar dat juridisch mogelijk is zal RVO.nl de nalevingshistorie van een subsidieaanvraag meenemen in de besluitvorming over de toekenning. RVO.nl zal niet alleen bedrijven die een nieuwe registratie als mesttransporteur aanvragen aan een BIBOB-toets onderwerpen maar ook indien daar aanleiding toe is ook reeds registreerde bedrijven. Verder heb ik de Commissie Deskundigen Meststoffenwet gevraagd om het economische voordeel van fraude te berekenen in relatie tot de afschrikwekkende werking van de boetes. Daarnaast heb ik de herbezinning op het mestbeleid aangekondigd waarin ik, samen met betrokken partijen, wil verkennen of een ander mestbeleid mogelijk is wat robuuster is en daarmee ook eenvoudiger te handhaven.

7

In uw antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie over wat er gebeurt met subsidies voor frauderende bedrijven meldt u dat de provincie Noord-Brabant «onderzoekt hoe zij via de Wet BIBOB of anderszins agrarische fraudeurs in beeld kan krijgen en welke gepaste maatregelen de provincie vervolgens kan toepassen bij vergunningverlening, subsidieverlening, opdrachtverlening/inkoop en vastgoedtransacties. Bent u bereid deze Kamer op de hoogte te houden van de voortgang van dit proces?

Antwoord

Ik ben natuurlijk bereid om uw Kamer op de hoogte te houden van mijn aanpak om de naleving van de mestregelgeving te verbeteren. Ik vind het echter niet gepast om specifiek te rapporteren over de maatregelen die de provincie Noord-Brabant neemt. Het is de verantwoordelijkheid van het College van gedeputeerde staten van de provincie Noord-Brabant om daarover verantwoording af te leggen aan de provinciale staten.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

8

Op de vragen van de leden van de GroenLinks-fractie naar een intensievere aanpak en inzet van de overheid qua toezicht, opsporing, handhaving en sancties, antwoordt u dat aanpak van de mestfraude niet enkel via handhaving kan, omdat dit een handhaver per mesttransport zou vragen. Deze leden vragen u nogmaals om een antwoord op deze vraag. Om de prikkel tot mestfraude weg te nemen zal de pakkans immers vergroot moeten worden en de straffen c.q. boetes verhoogd, zo menen zij. Bent u dit met hen eens? Handhaving is niet alleen een kwestie van inzet van handhavers, maar ook van slimmere methoden en inzet van nieuwe technologieën. Graag een reactie. Zult u meer investeren in slimmere handhaving van mestfraude en voldoende capaciteit en financiële middelen om dat mogelijk te maken? Is het jaarverslag 2017 van de NVWA, waaruit blijkt dat de naleving van de regelgeving onder intermediairs slechts 50% is, voor u reden tot extra maatregelen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Ik ben het volledig eens met deze leden dat handhaving niet alleen een kwestie is van inzet van handhavers, maar ook van slimmere methoden en inzet van nieuwe technologieën. Wat ik heb aangegeven in de beantwoording waar deze leden naar verwijzen, is dat het simpelweg vergroten van de capaciteit van NVWA-inspecteurs ontoereikend is om vat te krijgen op ondernemers die frauderen. Ik werk aan slimmer toezicht houden, handhaven en opsporen door samenwerking in de regio en door moderne technologie te benutten voor toezicht, handhaving en opsporing. Daarmee verwacht ik de pakkans aanzienlijk te verhogen. Bijvoorbeeld het «real time» indienen van informatie over mesttransporten stelt

NVWA-inspecteurs in staat transporten te controleren op basis van betrouwbare informatie. Met moderne datatechnologie kan RVO.nl de betrouwbaarheid van data onmiddellijk bij het indienen controleren en afwijkend gedrag van ondernemers snel signaleren. Samenwerking in de regio leidt tot meer en bredere kennis van dat deel van de sector dat op grote schaal fraudeert. Ik zal mij met woord en daad inzetten voor verdergaande structurele samenwerking met toezichthoudende en handhavende instanties in de regio. De NVWA heeft naast samenwerking bij gebiedsgericht handhaven ook de ketenschakel intermediairs als speerpunt. De controles van de NVWA zijn gericht op ondernemers waarbij een verhoogd risico op niet naleving van de regelgeving zou kunnen zijn. Voor een nadere toelichting verwijs ik naar de versterkte handhavingsstrategie die ik uw Kamer op 28 september jl. heb toege-stuurd.

9

De Algemene Rekenkamer stelt in de verantwoordingsstukken 2017 dat de NVWA vooruitgang heeft geboekt op het gebied van risicogericht toezicht, maar blijft de capaciteit bij de NVWA onvoldoende vinden. Graag uw reactie hierop.

Antwoord

Op 28 september 2018 heb ik uw Kamer geïnformeerd over mijn versterkte handhavingsstrategie mest. Deze handhavingsstrategie gaat gepaard met het vergroten en verbeteren van de capaciteit voor uitvoering, toezicht en handhaving van de mestregelgeving bij de NVWA en RVO.nl. Het vergroten van de capaciteit hiervoor bij de NVWA wordt deels mogelijk gemaakt door de vermindering van fysieke controles bij derogatiebedrijven uit hoofde van de derogatiebeschikking 2018–2019. Daarnaast investeer ik middelen vanuit het budget voor het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn voor onder andere de ontwikkeling van ICT-maatregelen bij RVO.nl, vormgeving van gebiedsgericht handhaven en het mogelijk maken van digitaal en «real time» verantwoordden van transport en aanwending van mest.

10

U geeft aan voornemens te zijn middelen beschikbaar te stellen om de (data) technologie bij RVO.nl en NVWA voor toezicht, handhaving en risicoanalyse in te richten met de meest recente (data)technologische mogelijkheden. Graag uw toelichting over de concrete invulling van dit voornemen. Is al bekend welke financiële middelen beschikbaar zijn?

Antwoord

Ik investeer middelen vanuit het budget voor het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn voor onder andere de ontwikkeling van ICT-maatregelen bij RVO.nl, vormgeving van gebiedsgericht handhaven en het mogelijk maken van digitaal en «real time» verantwoordden van transport en aanwending van mest. Deze middelen heeft het kabinet hiervoor beschikbaar gesteld vanuit de envelop «Natuur en waterkwaliteit» zoals benoemd in het Regeerakkoord.

11

De NVWA oordeelde eerder dat het plan van aanpak mestfraude van de sector niet voldoende SMART was, en de prikkel tot fraude niet wegnam. U gaf in uw reactie daarop aan dat u iedere drie maanden zou bespreken of de doelen tijdig gehaald worden en of het plan van aanpak SMART wordt uitgewerkt.

Graag horen de leden van de GroenLinks-fractie wat de resultaten van deze driemaandelijke bespreking zijn.

Antwoord

Ik verwijs hiervoor naar de hoofdtekst van deze brief waarin de stand van zaken van de uitvoering van het sectorplan van aanpak mestfraude is weergegeven.

12

De derogatie voor de Nitraatrichtlijn is slechts voor twee jaar verleend, in plaats van vier jaar. Graag uw reactie hierop.

13

Deelt u de analyse van deze leden dat de Europese Commissie niet gerust is op de effectiviteit van het door Nederland ingediende programma? Betekent dit dat de kritiek van de Commissie m.e.r. op de Nederlandse plannen gedeeld wordt door de Europese Commissie? Welke consequenties verbindt u aan het toekennen van een derogatie voor slechts twee jaar? Met name voor uitspoelingsgevoelige zand- en lössgronden is de aanpak onvoldoende om aan de Nitraatrichtlijn te voldoen. Zult u eerder dan medio 2019, zoals u in antwoorden aangaf, met extra maatregelen komen om aan de voorwaarden voor derogatie voor de Nitraatrichtlijn te voldoen?

Antwoord op vragen 12 en 13

Het verstrekken van derogatie voor twee in plaats van vier jaar hangt samen met de voorwaarde in de derogatiebeschikking om een versterkte handhavingsstrategie ter verbetering van de naleving van de mestregeling in te dienen. Ik heb deze handhavingsstrategie op 28 september jl. bij de Europese Commissie ingediend en naar uw Kamer verstuurd. Nu Nederland aan deze voorwaarde uit de beschikking heeft voldaan, ga ik met de Europese Commissie in gesprek over verlenging van de derogatie met twee jaar.

De veronderstelling van deze leden dat het verstrekken van de derogatie voor twee jaar zou samenhangen met zorgen van de Europese Commissie over de effectiviteit van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn, deel ik niet. Het zesde actieprogramma is immers juist de basis voor de derogatie en als de Commissie daarin geen vertrouwen zou hebben dan zou zij dus überhaupt geen derogatie verleend hebben. De zorgen van de Europese Commissie zien niet op de effectiviteit van het zesde actieprogramma maar op het voorkomen van fraude met mest. Ik heb eerder aangegeven dat ik die zorg met de Commissie deel en ik heb er vertrouwen in dat de versterkte handhavingsstrategie mest daarop een goed antwoord biedt.

14

U geeft in de beantwoording aan dat u voor de zomer met een visie op landbouw en natuur in Nederland zal komen. Wanneer kunnen de leden die visie verwachten?

Antwoord

Ik heb mijn toekomstvisie «Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden. Nederland als koploper in kringlooplandbouw» op 7 september 2018 aan uw Kamer gestuurd.

Vragen en opmerkingen van de leden van de Partij voor de Dieren-fractie

15

U geeft aan dat u van mening bent dat de zelfregulering in de sector noodzakelijk is, omdat de sector zelf verantwoordelijkheid moet nemen om de breed voorkomende fraude aan te pakken. U verwees hier ook naar toen de leden van de PvdD-fractie vroegen hoe de sector zelf een certificeringssysteem zal opzetten om te garanderen dat ondernemers «zuiver handelen», zoals gesteld in de eerdere brief. Maar de verantwoor-

delijkheid voor het aanpakken van fraude kan naar de mening van deze leden niet verward worden met het leggen van de verantwoordelijkheid voor certificatie bij de sector. De sector zou absoluut de verantwoordelijkheid moeten krijgen om van haar eigen fouten te leren. Maar de uiteindelijke beoordeling zou van een andere, onafhankelijke partij moeten komen, zoals ook de slager bij voorkeur niet zijn eigen vlees keurt. Deelt u de mening dat het hier om twee verschillende vormen van «de sector zelf verantwoordelijkheid laten nemen» gaat die onmogelijk met elkaar verward kunnen worden?

Antwoord

De maatregelen die de sector zelf neemt zijn een vanzelfsprekende invulling van de eigen verantwoordelijkheid. In het plan van aanpak «Samenwerken in een eerlijke keten» is beschreven hoe ze die verantwoordelijkheid vorm geeft. Kern van het voorstel is de gedragscode en privaat geborgde certificeringssystemen. Ik acht het zeer noodzakelijk dat de sector zelf maatregelen heeft genomen en dat blijft doen en ik zie ook nauwlettend toe op de uitvoering daarvan. De maatregelen van de sector zelf komen echter niet in de plaats van overheidstoezicht en handhaving. Mijn verantwoordelijkheid is onder meer om te zorgen voor een gedegen stelsel van wet- en regelgeving en om daar toezicht op te houden en te handhaven. Daar zal ik mij voortdurend voor inzetten en de versterkte handhavingstrategie die ik uw Kamer op 28 september 2018 heb toegestuurd is daar een verdere invulling van.

16

U geeft aan dat extra capaciteit inzetten op handhaving en toezicht houden het fraudevraagstuk niet zal oplossen, omdat dit op zichzelf de fraudeprikkel niet weg zal nemen. Hiervan getuigt niet alleen de fipronil-affaire, maar ook de mestfraude en de terugkerende fosfaatdiscussie in de melkveehouderij. Zonder strikte handhaving blijkt dat de regels keer op keer niet worden nageleefd. De sector heeft er in de afgelopen jaren bij herhaling blij van gegeven dat de fraudeprikkel in het algemeen moeilijk te weerstaan is. Het verkennen van het wegnemen van de fraude-prikkel is, volgens u, een belangrijk onderdeel van de herbezinning rond het mestbeleid. De voor de hand liggende oplossing – het inkrimpen van de veestapel – wordt niet als zodanig herkend en erkend. Er wordt daarom nog nagedacht over andere oplossingen om de sector minder fraudegevoelig te maken. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie constateren dat er in de praktijk geen substantiële extra handhaving komt én geen oplossing voor de fraudeprikkel: kunt u aangeven waarom u niet overgaat tot maatregelen om fraude actief te voorkomen via toezicht en handhaving? Zou er niet ten minste moeten worden ingezet op extra capaciteit in de handhaving, zolang er nog niet bepaald is hoe de fraudeprikkel wordt weggenomen?

Antwoord

Ik verwijs hiervoor naar de antwoorden op vragen 1, 6 en 8 en naar de versterkte handhavingstrategie mest die ik uw Kamer op 28 september 2018 heb toegezonden.

17

Hoe rechtvaardigt u het keer op keer offeren van grote aantallen gezonde dieren aan een kennelijk falend systeem dat gedreven wordt door perverse prikkels, een «race to the bottom» en een hevige concurrentiestrijd tussen «çowmunities» en agrarische gezinsbedrijven?

Antwoord

Ik heb uw Kamer mijn visie op de Landbouw gestuurd (35 000 XIV, nr. A), waarin we de richting van de landbouw beschrijven.

18

Kunt u aangeven hoeveel agrarische gezinsbedrijven in de afgelopen vijftig jaar gestopt zijn en hoe de ontwikkeling van het aantal dieren per bedrijf in diezelfde periode is geweest?

Antwoord

Volgens het CBS waren er in 1967 247.000 agrarische bedrijven in Nederland, waarop 279.000 gezinsarbeidskrachten en 44.000 niet-gezinsarbeidskrachten werkzaam waren. In 2017 waren er 55.000 agrarische bedrijven in Nederland, waarop 116.000 gezinsarbeidskrachten en 54.000 niet-gezinsarbeidskrachten werkzaam waren. Het aantal dieren per bedrijf is in de afgelopen vijftig jaar sterk toegenomen. In onderstaande tabel vind u het aantal bedrijven met een diersoort (x 1.000), het totaal aantal dieren (x 1.000) en gemiddeld aantal dieren per bedrijf in de jaren 1967 en 2017.

		Jaar	
		1967	2017
Bedrijven met vee (x1000)	Bedrijven met rundvee	163	26
	Bedrijven met varkens	95	4
	Bedrijven met paarden en pony's	65	8
	Bedrijven met schapen	23	8
	Bedrijven met geiten	.	3
	Bedrijven met kippen	94	2
Aantal Dieren (x1000)	Rundvee	4.030	4.096
	Varkens	4.295	12.401
	Paarden en pony's	117	86
	Schapen	529	799
	Geiten	.	533
	Kippen	44.511	94.679
Gemiddeld aantal dieren per bedrijf	Rundvee	24,7	157,5
	Varkens	45,2	3.100,3
	Paarden en pony's	1,8	10,8
	Schapen	23,0	99,9
	Geiten	.	177,7
	Kippen	473,5	47.339,5

19

In 2005 heeft Staatssecretaris van Geel in antwoord op Kamervragen al laten weten dat vlees (en daarvan afgeleid zuivel) tot de meest milieubelastende onderdelen van ons voedselpakket behoren. Sindsdien zijn er tal van rapporten verschenen van adviesorganen van de regering die die constateren dat mestoverschotten leiden tot ernstige klimaatschade,

schade aan de biodiversiteit en aantasting van natuur en volksgezondheid. Deelt u de opvatting dat slechts een drastische, structurele inkrimping van de veestapel soelaas kan bieden voor de genoemde problemen en dat de vrije markt amoreel is en deze problemen niet oplost? Bent u bereid sturing te geven aan een proces van structurele inkrimping van de veestapel als maatregel tegen de genoemde problemen? Ze nee, waarom niet? Zo ja, op welke termijn en wijze, zo vragen de leden van de Partij voor de Dieren-fractie.

Antwoord

Nee, deze opvatting van de leden van de PvdD-fractie deel ik niet. Ik verwijs voor een nadere toelichting naar mijn visie op de Landbouw die ik uw Kamer heb toegestuurd.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie, inclusief beantwoording opnieuw gestelde vragen van 7 juli jl.

20

De leden van de PvdA-fractie constateren dat u geen duiding kunt geven van de omvang van de fraude. U stelt in uw brief van 22 december jl. dat u gaat verkennen hoe de fraudeprikkel verder kan worden weggenomen. Kunt u inzicht geven in het te verkrijgen voordeel van de fraudepraktijken bijvoorbeeld met enkele voorbeelden van verschillende veehouderijbedrijven en -sectoren? Graag ontvangen deze leden de informatie die daarover in gesprekken met de Wageningen Economic Research is opgedaan. Zij vragen u naar uw concrete ambitie waar het gaat om het terugdringen van de fraudeprikkel.

Antwoord

Het klopt dat ik geen duiding kan geven van de omvang van de fraude omdat dit verborgen zit. Er zijn echter wel andere analyses mogelijk en uitgevoerd om te weten waar fraude zich voornamelijk afspeelt. Dergelijke analyses zijn de basis voor de gebiedsgerichte handhaving die onderdeel is van de versterkte handhavingsstrategie mest, die ik uw Kamer op 28 september 2018 heb toegestuurd. Onderdeel van die strategie is ook dat ik de Commissie Deskundigen Meststoffenwet heb gevraagd het economische voordeel van fraude te berekenen in relatie tot de afschrikwekkende werking van de boetes. Ik verwacht hierover voor het eind van het jaar een advies te ontvangen.

21

Uit uw reactie in uw schrijven van 25 mei 2018 blijkt dat u de fraudeprikkel wil verkleinen, enerzijds door een verbetering van de cultuur in de sector en anderzijds door stelselwijziging waarbij de pakkans wordt vergroot. U bent het met de leden van de PvdA-fractie eens dat vergroting van het mestoverschot de afzetkosten en daardoor de fraudeprikkel vergroot. De mestproductie is daarom gemaximeerd, stelt u. Deze leden vragen of u inzicht kunt geven in de mate van verlaging van de fraudeprikkel bij het verkleinen van het mestoverschot. Kunt u ook inzicht geven in de inkomens- en schuld- positie van bedrijven in de varkenshouderij? Wat is het effect van een slechte inkomsten en schuldpositie op de fraudeprikkel? Welke kwantitatieve doelstelling ten aanzien van de fraude-prikkel streeft u na, gelet op het voornemen uit het regeerakkoord inzake sanering varkenshouderij?

Antwoord

Ten algemene klopt het dat vergroting van het mestoverschot de afzetkosten en daardoor de fraudeprikkel vergroot. Dat kan echter niet gevat worden in een simpele rekensom waaruit de verminderde fraudeprikkel per ton verlaging van het mestoverschot zou moeten blijken. Zoals

aangegeven in de versterkte handhavingsstrategie zet ik in op een combinatie van repressieve en preventieve maatregelen om de naleving te verbeteren en bewustwording binnen de sector te verhogen. Deze maatregelen neem ik op zo kort mogelijke termijn om ook onder het huidige stelsel de regelgeving te handhaven. De aangekondigde stelselherziening heeft een langere doorlooptijd en is er mede op gericht om te verkennen of een robuuster stelsel mogelijk is waarbinnen de fraudeprikkel is verminderd.

In onderstaande figuur is het gemiddelde inkomen en de spreiding ervan weergegeven voor ondernemers en meewerkende gezinsleden van varkensbedrijven (bron: agrimatie.nl van Wageningen Economic Research). Over de schuldpositie van varkensbedrijven zijn geen openbare gegevens beschikbaar.



Uit de figuur blijkt dat er een grote spreiding is in inkomens tussen varkensbedrijven. Dit beeld geldt ook voor andere veehouderijsectoren. De fraudeprikkel wordt naast de inkomenspositie van bedrijven door veel meer factoren bepaald, zoals de afzetmogelijkheden voor dierlijke mest in Nederland en het buitenland.

Over de hoofdlijnen van de sanering van de varkenshouderij heb ik de Tweede Kamer op 7 juli 2018 geïnformeerd (Kamerstuk 28 973, nr. 200). Naast het stimuleren en ondersteunen van innovatie en verduurzaming van de varkenshouderij zal ik een sanerings- en beëindigingsregeling opstellen voor varkensbedrijven in veedichte gebieden, die geuroverlast veroorzaken voor omwonenden en die willen stoppen. Dit zal onder andere worden gerealiseerd door de opkoop en doorhalen van varkensrechten. Hierdoor zal de mestproductie door de varkenshouderij afnemen en de druk op de mestmarkt verminderen.

22

U stelt dat u geen vergroting wil van het mestoverschot in verband met de fraudeprikkel. Na de afschaffing van de superheffing en de melkquotering is het aantal dieren in de melkveehouderij toegenomen en is het «mestplafond» voor de sector snel opgevuld. Deelt u de mening van deze leden dat de fraudeprikkel daardoor in de afgelopen jaren is toegenomen?

Antwoord

Zoals in het antwoord op vraag 21 aangegeven, is de fraudeprikkel van veel meer zaken afhankelijk dan alleen de mestproductie. Als het gaat om de mestproductie in de afgelopen jaren dan wijs ik erop dat de productie van mest door de melkveehouderij in 2017 afgenomen is door de uitvoering van het fosfaatreductieplan en daarmee weer onder het fosfaatplafond gebracht. Met de invoering van het fosfaatrechtstelsel per 1 januari 2018 is de mestproductie in deze sector wettelijk aan banden gelegd. Verder wordt in de varkenshouderij een warme sanering

doorgevoerd waarbij varkensrechten uit de markt worden genomen, wat inhoudt dat het aantal dieren en dus de mestproductie zal afnemen.

23

U stelt dat de voorwaarden voor het verkrijgen van rechten vanuit de fosfaatbank mogelijk een bijdrage levert aan het verkleinen van het mestoverschot en daarmee de fraudeprikkel. Met de nieuwe fosfaatregels kan uitbreiding van bedrijven alleen grondgebonden plaatsvinden. De leden van de PvdA-fractie vragen u wat uw eindambitie is waar het gaat om het terugdringen van het mestoverschot in de melkveehouderij. Hoe ziet het tijdspad eruit? Is dat grondgebondenheid van alle bedrijven? Zo neen, waarom niet?

Antwoord

In het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn heb ik aangegeven wat de mestproductieplafonds (uitgedrukt in fosfaat en stikstof) per sector zijn en dat ik deze in de wet zal vastleggen. Het wetsvoorstel hiertoe wordt momenteel via internet geconsulteerd. Ik voorzie dus geen verlaging van deze plafonds maar wil de sectoren juist zekerheid bieden over de toegestane mestproductie. Wat betreft grondgebondenheid in de melkveehouderij biedt het fosfaatrechtenstelsel hier inderdaad een stimulans toe. Hier is verder geen specifiek tijdspad aan gekoppeld. Dat is ook niet mogelijk, aangezien de hoeveelheid rechten in de fosfaatbank afhankelijk is van (afroming van) de hoeveelheid rechten die verhandeld wordt.

Ik wil er nogmaals op wijzen dat de fraudeprikkel is van meer zaken afhankelijk dan alleen de mestproductie. Denk bijvoorbeeld aan de verwaarding van mest en een goed functionerende mestmarkt. Voor de komende jaren is de versterkte handhavingsstrategie, die ik uw Kamer op 28 september 2018 heb toegestuurd, mijn kader om fraude tegen te gaan en voor de langere termijn zie ik dit als onderdeel van de herbezinning op het mestbeleid.

24

Door de sector is het plan van aanpak «Samen werken in een eerlijke keten» opgesteld. Deze leden vragen u of de uitvoering van dit plan zich direct richt op het reduceren van de fraudeprikkel. Zo ja, in welke mate? Wat is daarbij het concrete doel? Zo neen, waarom niet?

Antwoord

De sector heeft in het plan van aanpak «Samenwerken in een eerlijke keten» beschreven hoe ze haar eigen verantwoordelijkheid vorm geeft. Het plan is gericht op het realiseren van een cultuuromslag. Door onder andere het instellen van een gedragscode en daaropvolgend een certificeringssysteem kan de negatieve spiraal binnen de sector doorbroken worden. Ondernemers worden gestimuleerd om een samenwerkingsstructuur op te zetten waar de regels gerespecteerd en nageleefd worden.

25

Dit plan van aanpak wordt door de NVWA als onvoldoende SMART beoordeeld. Zijn er afspraken gemaakt over de termijn waarop dit plan van aanpak een handhavingstoets moet doorstaan? Is er een stok achter de deur opgesteld en gecommuniceerd wanneer dit niet tijdig is afgerond?

Antwoord

Het plan van aanpak, met als belangrijkste element het certificatiesysteem, wordt privaat geborgd. Ik spreek periodiek met de sector over de

voortgang. Het plan komt echter niet in plaats van regelgeving; een handhavingstoets op het plan is dan ook niet aan de orde.

26

U geeft aan dat het door de sector op te stellen certificeringssysteem onafhankelijk dient te worden getoetst. Hoe wilt u die toetsing vormgeven? Is daarbij een rol voor het OM weggelegd? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Voor het borgen van certificatiesystemen is er een systematiek die onder toezicht staat van de Raad voor Accreditatie. Bij het beoordelen van conformiteit beoordelende instanties (zoals bijvoorbeeld certificatie-instellingen, inspectie-instellingen en laboratoria) wordt gebruik gemaakt van internationale normen (ISO of ISO/IEC). Deze normen richten zich met name op de deskundigheid, onpartijdigheid, onafhankelijkheid, procesbewaking en verbetercultuur van conformiteit beoordelende instanties. Organisaties die aan de normen voldoen, krijgen een formele accreditatie. Dat houdt in dat ze gebruik mogen maken van het accreditatiemerk.

27

Over mestverwerking stelt u dat u in de praktijk veelbelovende initiatieven ziet. Er zijn sinds 1990 vele initiatieven voor mestverwerking gekomen en gegaan. Kunt u duiden waarom de huidige initiatieven de verwachting rechtvaardigen dat zij de noodzakelijke bijdrage zullen geven? Wat is daarbij de te verwachten omvang en het tijdspad van effectuering? Is de daarmee gepaard gaande reductie van het mestoverschot voldoende – en op tijd – om de fraudeprikkel afdoende weg te nemen en de waterkwaliteit op tijd te laten voldoen aan de wettelijke criteria?

Antwoord

De totale mestverwerkingscapaciteit (inclusief export van onbehandelde mest en champost) in Nederland is gegroeid van rond 15 miljoen kg fosfaat in 2000 naar 52,5 miljoen kg fosfaat in 2016. Deze groei is stabiel en nodig om de inperking van de plaatsingsruimte in Nederland, die nodig is om de waterkwaliteitsdoelen te behalen, op te vangen. Deze ontwikkeling is noodzakelijk om toe te werken naar een meer circulair landbouwsysteem. Ik verwijs hiervoor ook naar mijn LNV-visie. Landbouwers scheiden dierlijke mest, om nutriëntfracties beter te laten aansluiten op de behoefte van de plant. Zo worden uit dierlijke mest hoogwaardige stikstofmeststoffen gewonnen die als vervanging van stikstofkunstmest kan dienen. Dit zorgt voor een beperking van de externe input van nutriënten in het landbouwsysteem, optimaler gebruik van de lokaal beschikbare nutriënten en een beperking van de kosten voor kunstmeststikstof voor de boer. Nutriënten, die in overschot aanwezig zijn, kunnen door verwerking worden omgezet naar meststoffen die makkelijker kunnen worden getransporteerd naar akkerbouwgebieden in Nederland of daarbuiten. Zo kunnen fosfaatrijke meststoffen geëxporteerd worden naar gebieden die nu een fosfaatbehoefte hebben. Zo worden deze gebieden minder afhankelijk van fosfaat dat uit mijnbouw gewonnen wordt. Ik blijf dan ook een rol voor mestverwerking zien in het toekomstig mestbeleid.

Mestverwerking is noodzakelijk om het regionale mestoverschot te beperken, maar momenteel geen proces dat zonder kosten kan plaatsvinden. Daar waar kosten gemaakt worden is er een prikkel om te frauderen. In samenspraak met de agrarische sector en de mestverwerkingssector wordt gewerkt aan maatregelen om de fraudeprikkel te beperken, door het opzetten van een gedragscode, private borging, ontwikkeling van nieuwe technologie en versterking van de ketensamenwerking. Aanvullend op dit plan heeft het kabinet

aangegeven dat vanuit het Rijk zal worden ingezet op het robuuster en meer fraudebestendig maken van de regelgeving en op een gebiedsgerichte aanpak waarin nauw wordt samengewerkt met de regionale overheden (provincies, gemeenten en waterschappen) en de omgevingsdiensten. Ik verwijs hiervoor naar de versterkte handhavingsstrategie die ik uw Kamer op 28 september 2018 heb toegestuurd.

28

Wat betekent een ontbrekende mestverwerkingscapaciteit voor de fraudeprikkel? En kunt u op basis van actuele informatie bevestigen dat de noodzakelijke capaciteit, met name in de overschotgebieden, op orde is? Zo niet, wat betekent dat voor de mestfraude, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

Antwoord

Er is voldoende mestverwerkingcapaciteit om te voldoen aan de eisen die in de Meststoffenwet gesteld worden. De meest recente inventarisatie van de mestverwerkingscapaciteit is van september 2017. In deze inventarisatie is vastgesteld dat de operationele mestverwerkingscapaciteit van verwerkers in 2016 37,6 miljoen kg fosfaat bedroeg. In 2017 verwachten de verwerkers op een verwerkingscapaciteit uit te komen van 40,3 miljoen kg fosfaat. Naast verwerking van mest vindt export van onbehandelde mest en champost plaats. Inclusief de export van onbehandelde mest en champost bedroeg de totale hoeveelheid verwerking en export van dierlijke mest 52,5 miljoen kg fosfaat in 2016. In het najaar van 2018 zal het Nederlands Centrum voor Mestverwaarding met een nieuwe inventarisatie komen.

Er is nog onvoldoende hoogwaardige mestverwerkingscapaciteit, die dierlijke mest omzet naar hoogwaardige meststoffen. Voor hoogwaardige meststoffen zijn er meer kansen op de afzetmarkt, wat kan leiden tot verbeterde afzet, lagere afzetkosten en daardoor een lagere fraudeprikkel. Er is momenteel nog een beperkte capaciteit van hoogwaardig mestverwerking beschikbaar. Initiatieven kampen met lange vergunningverleningstrajecten, financiële knelpunten en daarnaast zijn er ook in de Europese regelgeving knelpunten die initiatieven belemmeren. Nederland streeft er in Brussel naar om deze belemmeringen weg te halen. Er is een aantal veelbelovende technieken om hoogwaardige meststoffen te produceren uit dierlijke mest die vrijwel identiek zijn aan kunstmest. De Europese Commissie doet momenteel in het project SAFEMANURE onderzoek naar criteria om deze meststoffen uit dierlijke mest niet meer als dierlijke mest aan te merken, waardoor op termijn kunstmestvervanging ook volgens de Nitraatrichtlijn mogelijk zou moeten worden. Het beleid is erop gericht om toe te werken naar een hoogwaardige verwerking van mest, om zo het businessmodel voor mestverwerking te versterken en daarmee de prikkel tot fraude weg te nemen.

Vraag 29

Heeft de term «veelbelovende» bij de initiatieven bij mestverwerking ook betrekking op het draagvlak bij de omwonenden?

Antwoord

Ik doel met deze term met name op de techniek die gebruikt wordt om van het laagwaardige product, mest, hoogwaardige producten te maken. Dit zal de business case voor mestverwerking versterken, en daarmee de prikkel om te veel mest te gebruiken doen verminderen. Draagvlak onder omwonenden kan natuurlijk niet alleen worden bereikt met een veelbelovende techniek. Hiervoor zijn communicatie, begrip en kennis nodig alsmede technieken waarmee de omgevingsoverlast zo beperkt mogelijk wordt gehouden. Het is aan ondernemers en decentrale

overheden om dit in vergunningverlening van mestverwerkingsinitiatieven vorm te geven.

30

Bij een deel van de mestverwerking wordt uit drijfmest een – te exporteren – dikke fractie gemaakt. De rest, de zogenaamde dunne fractie, blijft in Nederland. Acht u dit een wenselijke ontwikkeling gezien de terugloop van het gehalte organische stof in de bodem in Nederland in het licht van de bodemvruchtbaarheid en (opvang van) klimaatregens en de vanuit klimaat perspectief gewenste binding van C (koolstof) in de bodem?

Antwoord

Dierlijke mest vormt een deel van de toevoeging van organische stof aan de bodem. Daarnaast is er ook opbouw door afstervende wortels of oogstresten, die in bouwland verantwoordelijk zijn voor 50 procent van de organische stof opbouw. Verder heeft een agrariër de mogelijkheid om overige organische meststoffen, zoals compost, te gebruiken.

De stelling dat het gemiddelde organisch stof gehalte in de bodem terugloopt in Nederland wordt niet onderbouwd met wetenschappelijke gegevens. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) geeft in de laatste evaluatie van de Meststoffenwet aan dat in de akkerbouw het gebruik van overige organische meststoffen (zoals compost) toeneemt; in de periode 1985 tot 2015 is het organische stofgehalte voor grasland, bouwland (akkerbouw) en maïsland gemiddeld genomen stabiel tot stijgend. Uit een nadere analyse van trends in de periode 2005–2015 voor combinaties van gewasgroep-grondsoort-landbouwgebied blijkt ook geen daling van het organische stofgehalte.

Mestverwerking die zich richt op het scheiden van dikke en dunne fractie, kan zijn rol hebben in een meer circulair landbouwsysteem, omdat met het scheiden van dierlijke mest nutriëntfracties beter aansluiten op de behoefte van de plant. Zo kunnen uit dierlijke mest hoogwaardige stikstofmeststoffen worden gewonnen die als vervanging van stikstofkunstmest kan dienen. Dit zorgt voor een beperking van de externe input van nutriënten in het landbouwsysteem, optimaler gebruik van de lokaal beschikbare nutriënten en een beperking van de kosten voor stikstofkunstmest voor de boer.

De export van organische stof in de dikke fractie zal een beperkt effect hebben op het organische stof gehalte in de bodem. Agrariërs die organische stof willen aanvullen in hun bodems, hebben voldoende mogelijkheden om dat met andere bemestingsproducten te doen.

31

Beschouwt u de motie Van der Vlies c.s. als een randvoorwaarde bij het opstellen van het volgend actieprogramma? In het zesde actieprogramma kiest u maatregelen die haalbaar zijn, zonder grote economische impact. Tegelijk stelt u dat het halen van de doelen in 2027 forse ingrepen zal vereisen. U wilt nog niet vooruitlopen op de maatregelen in het zevende actieprogramma. De leden van de PvdA-fractie vinden dat u boeren helderheid moet bieden over de uitgangspunten en wettelijke randvoorwaarden op middellange termijn om daarna voldoende zekerheid te bieden voor de ondernemers bij de inrichting en investeringen voor de middellange termijn. Deelt u deze opvatting? Zo niet, waarom niet? Zo ja, welke betekenis heeft dat voor de herbezinning van het mestbeleid?

Antwoord

De uitkomst van de herbezinning op het mestbeleid zal de basis bieden voor het zevende actieprogramma. Het is van belang dat deze herbezinning binnen randvoorwaarden zoals de EU-kaders zal verlopen. Ik verwacht op korte termijn nadere informatie te kunnen verstrekken aan de

Tweede Kamer en aan landbouwers en andere belanghebbenden over hoe ik tot de herbezinning zal komen.

32

Aan Nederland is de derogatie verleend voor slecht twee jaar. Aan welke criteria moet de Nederlandse wetgever voldoen voordat een volgende derogatie kan worden aangevraagd?

Antwoord

De Europese Commissie heeft derogatie verleend voor de jaren 2018 en 2019 met de mogelijkheid om een aanvraag voor verlenging in te dienen. De Europese Commissie heeft daarbij als voorwaarde gesteld dat Nederland een versterkte handhavingsstrategie opstelt. Deze heb ik op 28 september 2018 naar de Europese Commissie alsmede naar uw Kamer gestuurd. Ik ben met de Europese Commissie in gesprek over verlenging van de derogatie voor de jaren 2020 en 2021.

33

U stelt dat de gevolgen van een verschuiving van de consumptie van dierlijke naar plantaardige consumptie als gevolg van het klimaatbeleid voor de veehouderij in Europa en in Nederland niet eenduidig zijn. Kunt u dit toelichten? Wat zijn de wettelijke randvoorwaarden die volgen uit het klimaatbeleid ten aanzien van de landbouwsector? Wanneer kan helderheid daarover verwacht worden?

Antwoord

Het klimaatbeleid is gebaseerd op emissies die vrijkomen op de productie-locatie en niet aan de hand van de locatie van consumptie. Indien de consumptie van plantaardige elementen in een dieet vergroot wordt ten koste van de consumptie van dierlijke elementen, zegt dit niets over de vermindering van broeikasgasemissies, wanneer de omvang en samenstelling van de veehouderij niet wijzigt. Daarnaast zijn er ook klimaat-effecten van de teelt van plantaardige producten voor humane consumptie te verrekenen. Nu leggen (permanente) graslanden aanzienlijk meer koolstof vast dan akkerbouwland, waarbij gras vooralsnog niet geschikt is als onderdeel van een humaan plantaardig dieet.

Met betrekking tot de opgave voor klimaat zullen de broeikasgasemissies uit de landbouw in 2030 met 3,5 Mton moeten afnemen. Voor de zomer heeft de sectortafel Landbouw en landgebruik in het klimaatakkoord een voorstel gedaan om deze emissiereductie te halen. Het kabinet heeft uw Kamer op 5 oktober jl. de kabinetsappreciatie van het voorstel voor hoofdlijnen van het Klimaatakkoord toegestuurd (32 813, nr. E).

34

Biologische en andere bedrijven die geen mestoverschot veroorzaken, zijn niet ontzien bij de recente kortingsmaatregelen in het kader van de fosfaatregelgeving. De leden van de PvdA-fractie vragen waarom u deze bedrijven niet heeft ontzien. Welk perspectief biedt u deze bedrijven in de toekomst om gevrijwaard te worden van generieke maatregelen bijvoorbeeld bij maatregelen bij het volgende Zevende actieprogramma? Bedrijven die willen uitbreiden dienen fosfaatrechten te verkrijgen uit de fosfaatbank. Is dat ook aan de orde voor bedrijven die na uitbreiding ver onder de norm blijven? Zo ja, hoe verhoudt zich dat tot het principe dat de vervuiler betaalt (en de niet-vervuiler niet)?

Antwoord

De stelling dat bedrijven die niet bijdragen aan het mestoverschot niet zijn vrijgesteld van de korting in kader van het fosfaatrechtenstelsel is niet correct. Alle grondgebonden bedrijven zijn vrijgesteld van de generieke

korting van 8,3% ten opzichte van de referentie gebaseerd op de peildatum van 2 juli 2015.

Ook grondgebonden bedrijven dienen bij uitbreiding van hun veestapel over fosfaatrechten hiervoor te beschikken. Deze kunnen zij kopen op de markt. Daarnaast zullen vanuit de fosfaatbank, wanneer deze wordt opengesteld, rechten beschikbaar worden gesteld. Hiervoor is in de wet opgenomen dat dit is ter stimulering van grondgebondenheid en jonge ondernemers. Hier wordt in de vormgeving van de Regeling fosfaatbank rekening mee gehouden.

In de wet Invoering stelsel van fosfaatrechten, die door beide Kamers der Staten-Generaal is aangenomen, is geen uitzondering opgenomen voor biologische bedrijven.

35

Bedrijven die een uitstoot kennen van boven de 50 milligram nitraat per liter, kunnen in aanmerking komen voor derogatie. Hoeveel bedrijven betreft het (ongeveer)? En hoe verhoudt zich dat tot de doelstelling van de Nitraatrichtlijn? Hoe verhoudt zich dat tot het principe «de vervuiler betaalt»? En wanneer de Europese Commissie daarvoor de ruimte geeft, heeft u hierin een eigen verantwoordelijkheid van afweging? Welke uitstraling heeft deze mogelijkheid op de door u noodzakelijk geachte culturomslag in de sector?

Antwoord

Het mestbeleid reguleert verantwoord gebruik van meststoffen, onder meer met gebruiksnormen die de maximale gift aan stikstof weergeven. Die normen verschillen per grondsoort en gewas – en in enkele gevallen ook met de opbrengst. Deze stikstoftotaalnormen kunnen deels ingevuld worden met dierlijke mest, waarvoor ofwel de norm van 170 kg N/ha geldt, ofwel de derogatienorm van 230 of 250 kg N/ha. Het resterende deel kan opgevuld worden met kunstmest, rekening houdend met de van toepassing zijnde werkingscoëfficiënten. Een en ander is specifiek terug te lezen in zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn 2018–2021.

In paragraaf 4.3 van het actieprogramma zijn de ontwikkelingen in de waterkwaliteit per regio uitgewerkt. In deze paragraaf is onder meer aangegeven dat ten algemene geconcludeerd kan worden dat de gemiddelde nitraatconcentratie op derogatiebedrijven lager is dan 50 mg/l in het water dat uitspoelt uit de wortelzone. De nitraatconcentraties uitspoelend uit de wortelzone zijn gemiddeld het hoogst in regio's «zand 230» en «löss», zoals blijkt uit figuur 10. Figuur 8 geeft een beeld van de nitraatconcentraties bij melkveebedrijven in de zandregio. Daarbij moet opgemerkt worden dat de nitraatconcentraties onder melkveebedrijven in het zandgebied met een derogatie gemiddeld genomen enkele milligrammen per liter lager zijn dan op een gemiddeld melkveebedrijf in het zandgebied. Derogatiebedrijven hebben gemiddeld nattere gronden met grasland, waardoor minder nitraat uitspoelt.

Het mestbeleid legt regels op aan bedrijven aangaande het gebruik van meststoffen. Daarover moeten de bedrijven verantwoording afleggen en daarop worden zij gecontroleerd. Het mestbeleid is niet zodanig ingericht dat bedrijven afgerekend worden op de milieueffecten, omdat die effecten niet één op één te relateren zijn aan het handelen van de ondernemer, maar tevens worden beïnvloed door bijvoorbeeld de weersomstandigheden en omliggende bedrijven.

36

Waarom wordt bij het verlenen van de toestemming van derogatie op bedrijfsniveau door de regering de motie-Reuten c.s. over een wijzigingswet betreffende grondgebondenheid¹⁷ niet betrokken?

Antwoord

Derogatiebedrijven, over het algemeen melkveebedrijven, dienen aan een aantal voorwaarden te voldoen waarvan minimaal 80% grasland van de totale landbouwgrond er één is. Ik zie geen aanleiding de deelname aan derogatie in te perken tot alleen grondgebonden melkveebedrijven. Dit zou tot gevolg hebben dat niet-grondgebonden melkveebedrijven minder dierlijke mest mogen gebruiken en meer kunstmest aanvoeren. Dit acht ik geen wenselijke ontwikkeling. Tevens zal voor deze bedrijven de derogatieverplichting van 80% grasland vervallen, met als waarschijnlijk gevolg een toename van het areaal maïs (of andere teelten dan gras). Dit acht ik onwenselijk omdat dit kan resulteren in een negatief effect op de waterkwaliteit.

37

De leden van de PvdA-fractie vragen u wat uw eindambitie is waar het gaat om het terugdringen van het mestoverschot in de melkveehouderij. Hoe ziet het tijdspad eruit? Is dat grondgebondenheid van alle bedrijven? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Ik verwijs hiervoor naar mijn toekomstvisie «Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden. Nederland als koploper in kringlooplandbouw». Hierin heb ik aangegeven dat we de toekomst van onze voedselvoorziening alleen veilig kunnen stellen als we overstappen op kringlooplandbouw. Boeren, tuinders en vissers moeten immers een boterham kunnen verdienen zonder dat we bodem, (zee)water en grondstoffen uitputten en de temperatuur op aarde onaanvaardbaar verhogen. Kringlooplandbouw is daar een onontkoombaar en sluitend antwoord op. Een dergelijke omslag kan de overheid niet afdwingen, maar vergt steun, inzet en betrokkenheid van de hele samenleving. Ik heb daarvoor dus geen tijdspad op de plank liggen, maar wil hier de komende jaren, met uw Kamer en met alle maatschappelijke partijen die daarvoor nodig zijn, aan bouwen en concrete resultaten op bereiken. Een concrete uitwerking hiervan is de fundamentele herbezinning op het mestbeleid die ik heb aangekondigd en die nu concreet ter hand genomen is. In een interactief proces wil ik samen met landbouworganisaties, de watersector, milieubeweging, wetenschap en anderen onderzoeken of en hoe het mogelijk is om te komen tot een wezenlijk eenvoudiger systeem van sturing op mestproductie en mestgebruik, met minder regeldruk en lasten voor zowel de boer als de overheid. In dat kader zullen onder meer het mestoverschot en grondgebondenheid gezien worden. Het verdere proces, en de wijze waarop stakeholders zullen worden betrokken, werk ik momenteel verder uit. De resultaten van deze herbezinning zullen mede het fundament vormen voor het volgende, zevende actieprogramma Nitraatrichtlijn.

¹⁷ Motie-Reuten c.s. over een wijzigingswet betreffende grondgebondenheid (Kamerstuk 33 979, G).