

Vergaderjaar 2021–2022

33 037

Mestbeleid

AD

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 25 januari 2022

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit¹ hebben kennisgenomen van de brief² van 26 november 2021 inzake het Zevende actieprogramma Nitraatrichtlijn. De leden van de fracties van **GroenLinks** en de **Partij voor de Dieren** hebben naar aanleiding hiervan nog een aantal vragen. De leden van de fracties van de SP en de Partij voor de Dieren sluiten zich aan bij de vragen van de leden van de GroenLinks-fractie.

Naar aanleiding hiervan is op 21 december 2021 een brief gestuurd aan de toenmalige Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

De huidige Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft op 25 januari 2022 gereageerd.

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

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

¹ Samenstelling:

Koffeman (PvdD), Faber-Van de Klashorst (PVV), Van Strien (PVV), Gerkens (SP), Atsma (CDA) (*ondervoorzitter*), Pijlman (D66), Schalk (SGP), Klip-Martin (VVD), Van Rooijen (50PLUS), Van Ballekom (VVD), Vos (VVD), Crone (PvdA), Dessing (FVD), Van Gurp (GL), Huizinga-Heringa (CU), Kluit (GL), Van der Linden (Fractie-Nanninga) (*voorzitter*), Meijer (VVD), Otten (Fractie-Otten), Prins (CDA), Vendrik (GL), Van der Voort (D66), Berkhout (Fractie-Nanninga), Raven (OSF), Karakus (PvdA) en Soeharno (CDA).

² *Kamerstukken I, 2021–2022, 33 037, AA.*

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

Aan Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Den Haag, 21 december 2021

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief³ van 26 november 2021 inzake het Zevende actieprogramma Nitraatrichtlijn. De leden van de fracties van **GroenLinks** en de **Partij voor de Dieren** hebben naar aanleiding hiervan nog een aantal vragen. De leden van de fracties van de SP en de Partij voor de Dieren sluiten zich aan bij de vragen van de leden van de GroenLinks-fractie.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks

De leden van de fractie van GroenLinks bedanken u voor het zevende actieprogramma Nitraatrichtlijn. Deze leden vragen de regering de vragen te beantwoorden voor het kennismakingsgesprek met de nieuwe Minister, zodat de antwoorden bij dat gesprek betrokken kunnen worden.

Ten aanzien van het parlementaire proces hebben de leden van de GroenLinks-fractie de volgende vragen. Het valt deze leden op dat het kabinet steeds vaker wet- en regelgeving naar de Eerste Kamer stuurt waarvan nadere onderbouwing op een onbekend later moment aangeleverd wordt. In dit geval gaat het om het totaaloverzicht van de ingediende consultatiezienswijzen. De fractieleden van GroenLinks zijn van mening dat de consultatieronde een belangrijk onderdeel van de informatievoorziening van het parlement is. Kan het kabinet reflecteren op de rol van het parlement in deze en kan worden aangegeven hoe het parlement zijn rol goed kan vervullen wanneer Kamerleden voor hun informatie afhankelijk worden van onvolledige (of juist enorme hoeveelheden) informatie van deze consultatie door het kabinet. Hierdoor ontstaat de indruk dat het kabinet het belangrijker vindt dat het zelf voldoende tijd heeft om een voorstel tot wasdom te laten komen, dan dat het parlement alle benodigde informatie volledig en overzichtelijk ter beschikking heeft. Zeker wanneer de parlementaire behandeling in enkele weken plaats moet vinden, zoals in dit geval, is dat een ongewenste handelwijze. Immers, spoed kan vanuit maatschappelijk belang gevraagd worden maar dan moet het kabinet wel voor voldoende en toegankelijke informatie zorgen. Kan het kabinet daarom op zijn handelen in deze reflecteren? Hoe verhoudt dit handelen zich tot het voornemen van het kabinet om een nieuwe bestuurscultuur te ontwikkelen?

Ten aanzien van het wetgevingsproces hebben de leden van de GroenLinks-fractie de volgende vragen. In de brief schrijft u uitgebreid over het intensieve overleg dat gevoerd is met organisaties uit de agrarische sector. Bent u het met deze leden eens dat de Nitraatrichtlijn voor meer belangen dan de landbouwsector van levensbelang is? Zij denken daarbij bijvoorbeeld aan die van de natuur en de gezondheid van de Nederlandse bevolking. Op welke wijze heeft het kabinet geborgd dat lobbygesprekken, overleg en afstemming over het programma evenwichtig over alle belangen heeft plaatsgevonden? Deze leden ontvangen in dit kader graag een overzicht waaruit blijkt op welke

³ *Kamerstukken I, 2021–2022, 33 037, AA.*

momenten en met welke partijen door zowel de Minister als het ministerie gesproken is over het programma en daaruit volgende maatregelen.

Kan het kabinet schetsen wat de juridische gevolgen voor Nederlandse bedrijven en burgers zijn wanneer de doelen van de KRW in 2027 niet behaald worden? Moeten we dan vrezen voor een vergelijkbare situatie als rondom de PAS-uitspraak?

Ten slotte hebben de leden van de GroenLinks-fractie ook ten aanzien van de inhoud nog een aantal vragen. Het valt deze leden op dat het advies van de Commissie voor de MER⁴ zeer stevig is. Kan het kabinet puntsgewijs ingaan op de volgende punten die de Commissie maakt:

- De doelen van het programma zijn onvoldoende om aan de juridische verplichtingen te voldoen die verschillende Europese Richtlijnen aan Nederland stellen, te weten de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water (KRW) (en in het verlengde daarvan waarschijnlijk ook instandhoudingsdoelen onder de Vogel- en Habitatrichtlijnen). De Commissie voor de MER mist in haar advies een variant in de MER waarin deze doelen wel behaald worden. Is deze variant alsnog ontwikkeld? Zo ja, kan de Kamer die ontvangen? Zo nee, waarom is het kabinet van mening dat het 6 jaar voordat de deadlines voor de KRW keihard worden met een programma kan komen waarin doelbereik nog niet in beeld komt?
- Als deze variant, waarin doelbereik wel in zicht is, ontwikkeld is, kunt u dan aangeven waarom is besloten om deze variant niet onverkort uit te voeren?
- Kan het kabinet een risico- en impactanalyse, of zo nodig andere documenten, overleggen waaruit blijkt dat verschillende varianten naast elkaar gelegen hebben?
- De Commissie voor de MER geeft aan dat door de stapelingen van regelingen en maatwerk, het voor haar niet meer mogelijk is om te beoordelen onder welk regime de doelen van het programma behaald kunnen worden, en welke maatregelen genomen moeten worden om dat alsnog te kunnen bewerkstelligen. Hoe heeft het kabinet zichzelf er dan van verzekerd dat het behalen van de doelen na 2025 wel gerealiseerd kan worden? Anders geformuleerd: hoe heeft u zich als systeemverantwoordelijke verzekerd van het behalen van de doelen in 2027? Welke actieplannen zijn beschikbaar als onverhoopt zal blijken dat de realisatie van de doelen zich niet snel genoeg voltrekt?
- De Commissie voor de MER laat zien dat er reeds bekende trends zijn, die haaks staan op de realisatie van de doelen van de Nitraatrichtlijn en KRW. Daarnaast laat ze zien dat er reeds jarenlang sprake is van een negatieve autonome trend in nitraatconcentraties, met name op zand- en lössgronden. Desondanks gunt het kabinet zich de luxe om met een pakket aan maatregelen te komen dat aantoonbaar onvoldoende is om de doelen te behalen. De leden van de GroenLinks-fractie ontvangen graag het afwegingskader dat is gebruikt om tot het voorliggende maatregelenpakket te komen. Tevens horen zij graag wat de datum, waarop het maatregelenpakket aangenomen moet zijn om in 2027 wel de doelen van de Nitraatrichtlijn te behalen. Immers, de Commissie voor de MER en het kabinet constateren beiden dat het jaren kan duren voordat maatregelen daadwerkelijk effect hebben op de waterkwaliteit. Wat is de termijn waarop het nieuwe kabinet het definitieve programma aangenomen moet hebben om gegarandeerd de doelstellingen van de richtlijnen te behalen? Zeker gezien de opmerkingen naar aanleiding van de Tweede Kamermotie Futselaar⁵ lijkt het de leden van

⁴ «Bijlage 5 – Zevende Actieprogramma Nitraatrichtlijn: toetsingsadvies over het milieueffect-rapport» bijlage bij *Kamerstukken I*, 2021–2022, 33 037, AA.

⁵ *Kamerstukken II*, 2020–2021, 35 570 XIV, nr. 60.

- de GroenLinks-fractie zinnig om deze deadline goed in beeld te hebben, dan wel te brengen. Onderschrijft u deze opvatting?
- De Commissie constateert op pagina 2 dat belangrijke informatie ontbreekt in de MER. Kunt u aangeven hoe deze informatie alsnog is aangeleverd en waar de leden van de GroenLinks-fractie deze kunnen terugvinden? De Commissie constateert verder op pagina 3 dat alternatieven in een MER niet mogen voorsorteren op een politiek compromis, maar tot doel hebben om feitelijke milieu en gezondheidsinformatie aan te leveren op basis waarvan een politiek compromis gesloten kan worden. Kan het kabinet reflecteren op deze omissie in de concept-MER? Is het kabinet bereid om vanuit Ministerie van LNV de concept-MER, advies van de commissie MER en de definitieve MER door te sturen naar het Ministerie van IenW, de systeemverantwoordelijke voor Milieueffectrapportages, en om advies te vragen hoe de opzet van een mogelijk Achtste programma zodanig kan worden vormgegeven dat het ministerie niet nogmaals een incomplete MER overlegt?

Op pagina 3 van uw brief schrijft u dat waterbeheerders kunnen afwijken van de omvang van de voorgeschreven teeltvrije zones in die gebieden waar de waterkwaliteit afdoende is. Hier komt een wetenschappelijke leidraad voor. Kunt u aangeven hoe de controle en handhaving op deze uitzonderingspositie vorm krijgt? Welke middelen zijn hiervoor ter beschikking gesteld? Welke risicomarges worden daarbij aangehouden? Waar komt de verantwoordelijkheid te liggen wanneer de waterkwaliteit onvoldoende blijkt te verbeteren: bij de waterbeheerder die de uitzondering toestond of bij de individuele boer? Welk risico neemt deze partij op zich indien de lokale doelen niet behaald worden? In het geval dat de boer eindverantwoordelijk is: hoe wil het kabinet omgaan met omstandigheden waar de boer geen invloed op kan hebben, of geen weet van kan hebben? Denk aan meerdere jaren droogte, waterbergingsmaatregelen elders die gevolgen hebben voor waterkwaliteit in het gebied van de boer en andere onzekere omstandigheden.

Welke gevolgen heeft het intrekken van de Wet grondgebonden groei melkveehouderij?

Op pagina 3 schrijft u verder dat teeltvrije zones in principe niet meetellen in de mestplaatsingsruimte. Kunt u aangeven welke gevolgen voor de grondkwaliteit verwacht worden wanneer dezelfde hoeveelheid mest over een kleiner oppervlakte uitgereden wordt? De leden van de GroenLinks-fractie zijn met name benieuwd naar de gevolgen voor bodemkwaliteit en bodembiodiversiteit. Ook zijn deze leden benieuwd naar de gevolgen voor de natuur van het vervroegen van het uitrijden van mest. Zijn deze gevolgen onderzocht?

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

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het Zevende actieprogramma Nitraatrichtlijn en de brief⁶ die u nazond op 13 december 2021 over de procedure bij de Europese Commissie (EC) voor derogatie voor Nederland die nog niet is gestart, aangezien de EC er onvoldoende van overtuigd is «dat Nederland met het ingediende 7^e actieprogramma Nitraatrichtlijn alle doelen t.a.v. waterkwaliteit tijdig zal halen.»⁷

⁶ Kamerstukken I, 2021–2022, 33 037, AB.

⁷ Idem, blz. 1.

Gezien de brief van de Europese Commissie, vragen deze leden aan het kabinet of het actieprogramma aangepast gaat worden met aanvullende maatregelen, bovenop de in de Nitraatrichtlijn aangekondigde maatregelen zoals gewasrotatie en teeltvrije zones. En is het kabinet bereid hangende een dergelijk traject tot verbetering geen nieuwe derogatie aan te vragen?

Zijn groepen als «Caring Farmers» en andere vertegenwoordigers van (bio)boeren met duurzame landbouwbedrijven ook betrokken geweest bij het opstellen van de Nitraatrichtlijn? Zo nee, waarom niet, 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 21 januari 2022.

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
L.P. van der Linden

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN
VOEDSELKWALITEIT**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 januari 2022

Hierbij stuur ik u de antwoorden op de schriftelijke vragen die zijn gesteld door de leden van de fractie van GroenLinks (waarbij de leden van de fracties van de SP en de Partij voor de Dieren zich aansluiten bij de vragen) en de vragen van de leden van de fractie van Partij voor de Dieren. De vragen betreffen het zevende actieprogramma voor de Nitraatrichtlijn, nummer 170314.01U, ingezonden op 21 december 2021.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
H. Staghouwer

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks

1

Kan het kabinet reflecteren op de rol van het parlement in het traject van het opstellen van het 7^e actieprogramma Nitraatrichtlijn en kan worden aangegeven hoe het parlement zijn rol goed kan vervullen wanneer Kamerleden voor hun informatie afhankelijk worden van onvolledige (of juist enorme hoeveelheden) informatie van deze consultatie door het kabinet? Hoe verhoudt dit handelen zich tot het voornemen van het kabinet om een nieuwe bestuurscultuur te ontwikkelen?

Antwoord

Het 7^e actieprogramma Nitraatrichtlijn (verder 7^e AP) diende op grond van de Nitraatrichtlijn op uiterlijk 31 december 2021 ingediend te worden bij de Europese Commissie. Het mestbeleid is tot eind juni 2021 controversieel verklaard door de Tweede Kamer waardoor het tijdsbestek voor de totstandkoming krap was. Door de grote hoeveelheid consultatiereacties (ca. 3.650 zienswijzen), was het niet mogelijk om bij de toezending van het 7^e AP aan uw Kamer en de Tweede Kamer alle zienswijzen op het ontwerp 7^e AP beantwoord te hebben. Om de termijn van 31 december 2021 te kunnen halen diende het 7^e AP voorafgaand aan de begrotingsbehandeling van mijn departement van 1 december 2021 beschikbaar te zijn. Om recht te doen aan alle inbreng, is ervoor gekozen op dat moment een samenvatting van de ingediende zienswijzen op te nemen in het 7^e AP en een totaaloverzicht (als bijlage bij het 7^e AP) later beschikbaar te stellen aan het parlement.

In het Coalitieakkoord 2021–2025 «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst» is aangegeven op welke manier de coalitiefracties in de Tweede Kamer de nieuwe bestuurscultuur vorm willen geven om daarmee ook een nieuwe politieke cultuur tot stand te brengen. Het is cruciaal dat de controlerende en wetgevende taak van volksvertegenwoordigers, zowel van oppositie- als coalitiepartijen, goed tot zijn recht komt. Versterking van de democratische rechtsorde, het fundament van onze samenleving, verdient focus en gezamenlijke inzet van het kabinet en de Kamer.

2

Bent u het met deze leden eens dat de Nitraatrichtlijn voor meer belangen dan de landbouwsector van levensbelang is? Deze leden denken daarbij bijvoorbeeld aan die van de natuur en de gezondheid van de Nederlandse bevolking.

Antwoord

De Nitraatrichtlijn heeft als doel de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeg gebracht door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen en verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen. Een goede waterkwaliteit is immers, zoals u ook aangeeft, van groot belang voor burger, natuur en voor de agrarische sector.

3

Op welke wijze heeft het kabinet geborgd dat lobbygesprekken, overleg en afstemming over het programma evenwichtig over alle belangen heeft plaatsgevonden? Deze leden ontvangen in dit kader graag een overzicht waaruit blijkt op welke momenten en met welke partijen door zowel de Minister als het ministerie gesproken is over het programma en daaruit volgende maatregelen.

Antwoord

Er is veelvuldig gesproken met een brede groep van stakeholders op verschillende niveaus (zie onderstaande tabel). Ten behoeve van de advisering over het 7^e actieprogramma is de Taskforce Mest en Waterkwaliteit opgericht per 10 december 2020, waarin de Regionale Bestuurlijke Overleggen (RBO) voor de verschillende stroomgebieden vanuit de Kaderrichtlijn Water vertegenwoordigd zijn als ook de Unie van Waterschappen en het IPO. In de RBO's zijn provincies, waterschappen en NGO's vertegenwoordigd, in sommige RBO's aangevuld met partijen uit de landbouwsector. Deze Taskforce heeft de afgelopen anderhalf jaar op regelmatige basis advies uitgebracht (bijlage 1 en 2). Daarnaast is overleg geweest met bijvoorbeeld VEWIN en Natuur en Milieu. Ook is overleg geweest met een brede groep sector- en ketenpartijen. Om dit overleg in een vroeg stadium op te starten is een brede groep stakeholderpartijen uitgenodigd aan te sluiten bij een tweetal dialoogsessies in november 2020. Deze zelfde groep is in najaar 2021 nogmaals de mogelijkheid geboden om in bilaterale overleggen hun zorgen en inbreng te bespreken. Tevens had eenieder in Nederland en daarbuiten als individu of namens een organisatie de mogelijkheid een zienswijze in te dienen op het ontwerp 7^e AP in het kader van de verplichte milieueffectrapportage. Hier is veelvuldig gebruik van gemaakt, met name vanuit de sector en ketenpartijen. De inbreng is op inhoud gewogen; niet op aantallen zienswijzen die op een onderwerp zagen.

In de onderstaande tabel is een globaal overzicht gegeven van de overleggen die met diverse partijen gevoerd zijn afgelopen anderhalf jaar ten behoeve van het 7^e actieprogramma Nitraatrichtlijn. Gedurende deze overleggen is met name in het begin van het traject gesproken over mogelijke maatregelen. Na openbaarmaking van het ontwerp 7^e AP is daarna veelvuldig met diverse partijen gesproken over mogelijke alternatieve maatregelen voor de maatregelen in het ontwerp 7^e AP in navolging van de oproep van mijn ambtsvoorganger waarbij zij heeft aangegeven dat alternatieven mogelijk waren, mits deze net zo effectief of effectiever zijn voor verbetering van de waterkwaliteit.

Organisatie	Overleggen in periode 7-2020 tot en met 12-2021	Niveau
Expert meeting wetenschappers	Juni 2020	Ambtelijk
Ronde langs RBO's	1 à 2x per RBO in najaar 2020 en op verzoek najaar 2021	Ambtelijk
Dialoogsessie I met brede groep stakeholders. Genodigden: LTO, NAV, Biohuis, Cumela, Natuur en Milieu, IPO, Unie van Waterschappen, Vewin, NMV, NAJK, POV, VBBM, Netwerk Grondig, NVP, Boerennatuur, KAVB, BO Akkerbouw.	Begin november 2020	Ambtelijk
Dialoogsessie II met brede groep stakeholders (zie boven)	Medio november 2020	Ambtelijk
Taskforce Mest en Waterkwaliteit: RBO Voorzitters, IPO, Unie van Waterschappen, het Ministerie van I&W en het Ministerie van LNV.	5x (December 2020, mei 2021, juni 2021, september 2021 en november 2021)	Bestuurlijk
Vorbereiding Taskforce Mest en Waterkwaliteit	Maandelijks	Ambtelijk
Expert meeting wetenschappers	Februari 2021	Ambtelijk
Overleg sector en ketenpartijen: BO Akkerbouw, NAV, Rabobank, NAJK, NZO, LTO, Cumela	Diverse keren najaar 2021	Ambtelijk
Overleg ketenpartijen: Avebe, Cosun, VAVI, BO Akkerbouw	Najaar 2021	Bestuurlijk

Organisatie	Overleggen in periode 7-2020 tot en met 12-2021	Niveau
Bilaterale overleggen tbv consultatie met: DDB, NMV, KAVB, Boerennatuur, Netwerk Grondig, NMV, Meststoffen NL, LTO	Najaar 2021	Ambtelijk
LTO & NAJK (&POV)	Frequent gedurende periode	Bestuurlijk & Ambtelijk

4

Kan het kabinet schetsen wat de juridische gevolgen voor Nederlandse bedrijven en burgers zijn wanneer de doelen van de KRW in 2027 niet behaald worden? Moeten we dan vrezen voor een vergelijkbare situatie als rondom de PAS-uitspraak?

Antwoord

Graag verwijs ik naar de uitgebreide duiding die de Minister van Infrastructuur en Waterstaat hier recent over heeft gegeven (Kamerstuk 27 625, nr. 555; zie ook bijlage 3 bij deze beantwoording), in aanvulling op eerdere beantwoording van Kamervragen van de Tweede Kamer (Kenmerk 2021D26987⁸) en naar aanleiding van de motie De Groot en Grinwis (Kamerstuk 27 625, nr. 543).

5

Kan het kabinet puntsgewijs ingaan op de volgende punten die de Commissie m.e.r. maakt:

a.

De doelen van het programma zijn onvoldoende om aan de juridische verplichtingen te voldoen die verschillende Europese Richtlijnen aan Nederland stellen, te weten de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water (KRW) (en in het verlengde daarvan waarschijnlijk ook instandhoudingsdoelen onder de Vogel- en Habitatrichtlijnen). De Commissie voor de MER mist in haar advies een variant in de MER waarin deze doelen wel behaald worden. Is deze variant alsnog ontwikkeld? Zo ja, kan de Kamer die ontvangen? Zo nee, waarom is het kabinet van mening dat het 6 jaar voordat de deadlines voor de KRW keihard worden met een programma kan komen waarin doelbereik nog niet in beeld komt?

Antwoord

Tijdens het opstellen van de milieueffectrapportage werd reeds duidelijk dat niet alle doelen van de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water tijdig gehaald zouden worden met de scenario's die zijn doorgerekend voor de MER. Daarom zijn al vooruitlopend op de vaststelling van de MER aanvullende maatregelen opgenomen in het actieprogramma, die via het addendum op de MER alsnog zijn doorgerekend. De Commissie m.e.r. kon dit addendum niet meer meenemen in haar advies. Uit dit addendum bleek dat de doelen voor grondwater voor het grootste deel gehaald worden met het 7^e AP, maar dat voor oppervlaktewater kwaliteit er nog een opgave overblijft. Om die reden is aan Wageningen Research, TNO, Deltares en de Universiteit Utrecht gevraagd welke aanvullende maatregelen zouden kunnen worden genomen om de doelstellingen voor de kwaliteit van het oppervlaktewater wel te behalen (bijlage 4). Hieruit bleek dat deze een sterk gebiedsspecifiek karakter hebben en verdere specifieke uitwerking vereisen om uitgevoerd te kunnen worden. Een voorbeeld hiervan is de inzet van brede bufferstroken in beekdalen. Vanwege de strakke deadline voor het afronden van het definitieve actieprogramma en

⁸ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2021Z10555&did=2021D26987>.

het hoge detailniveau zijn deze aanvullende maatregelen niet opgenomen in het 7^e AP. Wel zullen zij als basis dienen voor de gebiedsspecifieke integrale stikstofaanpak. Het kabinet kiest met de uitvoering van het coalitieakkoord voor een brede aanpak die zich richt op een verscheidenheid aan doelen. Die aanpak richt zich niet alleen op stikstof, maar ook op de (Europese) normen en opgaven van de waterkwaliteit, bodem, klimaat en biodiversiteit.

b.

Als deze variant, waarin doelbereik wel in zicht is, ontwikkeld is, kunt u dan aangeven waarom is besloten om deze variant niet onverkort uit te voeren?

Antwoord

De effectiviteit van mogelijke aanvullende maatregelen verschilt sterk per gebied terwijl zij zeer ingrijpend kunnen zijn. Er dient een nadere analyse plaats te vinden welke maatregel waar genomen moeten worden en of deze afdoende zijn om te voldoen aan de opgave voor de landbouw wat betreft waterkwaliteit. Gezien de deadline voor het opleveren van het 7^e AP was het niet mogelijk deze vragen tijdig beantwoord te krijgen om de maatregelen integraal onderdeel van het actieprogramma te maken. Door de integratie van waterkwaliteit in de gebiedsgerichte aanpak stikstof, zullen de extra benodigde maatregelen genomen kunnen worden om de doelen voor de oppervlaktewaterkwaliteit te gaan behalen. Ook verwijs ik u naar de brief die ik samen met de Minister voor Natuur en Stikstof op 20 januari jongstleden naar de Tweede Kamer heb gestuurd met daarin onze inzet voor een addendum op het 7e actieprogramma (kenmerk DGA-PAV/22019065; als bijlage 5 opgenomen bij deze beantwoordingsbrief).

c.

Kan het kabinet een risico- en impactanalyse, of zo nodig andere documenten, overleggen waaruit blijkt dat verschillende varianten naast elkaar gelegen hebben?

Antwoord

Ja. In de MER zijn een drietal varianten doorgerekend⁹. Naast de milieueffectrapportage is door Wageningen Economic Research een kwalitatieve analyse gedaan van de verwachte economische impact van het actieprogramma¹⁰.

d.

De Commissie voor de MER geeft aan dat door de stapelingen van regelingen en maatwerk, het voor haar niet meer mogelijk is om te beoordelen onder welk regime de doelen van het programma behaald kunnen worden, en welke maatregelen genomen moeten worden om dat alsnog te kunnen bewerkstelligen. Hoe heeft het kabinet zichzelf er dan van verzekerd dat het behalen van de doelen na 2025 wel gerealiseerd kan worden? Anders geformuleerd: hoe heeft u zich als systeemverantwoordelijke verzekerd van het behalen van de doelen in 2027? Welke actieplannen zijn beschikbaar als onverhoopt zal blijken dat de realisatie van de doelen zich niet snel genoeg voltrekt?

⁹ Van Boekel et al., 2021. Effecten van maatregelen in het Zevende Actieprogramma Nitraat-richtlijn; Milieueffectrapportage op planniveau. Wageningen Environmental Research, rapport 3108.

¹⁰ Mark Manshanden, Marga Hoogeveen en Tanja de Koeijer, 2021. Economische factoren van het 7e Actieprogramma Nitraat voor landbouwbedrijven. Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2021-123.

Antwoord

De emissie van nutriënten uit de landbouw naar water valt onder «het regime» van het Actieprogramma voor de nitraatrichtlijn, zowel het 7^e AP (2022–2025) als het toekomstige 8^e (2026–2029). Het 7^e AP legt een basis voor met name de nutriëntdoelen voor de grondwaterkwaliteit, maar in beperkte mate voor de oppervlaktewaterkwaliteitsdoelen van de Nitraatrichtlijn en Kaderrichtlijn Water. Daarom is voor de (oppervlakte)waterkwaliteit de verbinding gelegd met de stikstofaanpak. Dit borgt tevens de integraliteit en een gebiedsspecifieke aanpak, waarmee via de stikstofaanpak wordt gewerkt aan verdergaande verbetering waterkwaliteit met als focus oppervlaktewater. In het geheel moet dit borgen dat de KRW-doelen voor grond- en oppervlaktewater per 2027 worden bereikt, voor zover het nutriënten uit de landbouw betreft.

In het coalitieakkoord is aangekondigd de uitdagingen in de landbouw en natuur aan te pakken via een Nationaal Programma Landelijk Gebied. Hiervoor wordt een transitiefonds gevormd waarin tot 2035 cumulatief € 25 miljard beschikbaar komt. Met ecologische analyses wordt hierin vastgesteld wat nodig is om gebiedsgericht de opgaven ten aanzien van natuurherstel, klimaat en water te halen. Een ecologische autoriteit draagt zorg voor de wetenschappelijke en juridische borging van deze analyses. Een krachtige regie-organisatie ondersteunt dit proces en stuurt indien nodig bij.

e.

De Commissie voor de MER laat zien dat er reeds bekende trends zijn, die haaks staan op de realisatie van de doelen van de Nitraatrichtlijn en KRW. Daarnaast laat ze zien dat er reeds jarenlang sprake is van een negatieve autonome trend in nitraatconcentraties, met name op zand- en lössgronden. Desondanks gunt het kabinet zich de luxe om met een pakket aan maatregelen te komen dat aantoonbaar onvoldoende is om de doelen te behalen. De leden van de GroenLinks-fractie ontvangen graag het afwegingskader dat is gebruikt om tot het voorliggende maatregelenpakket te komen. Tevens horen zij graag wat de datum, waarop het maatregelenpakket aangenomen moet zijn om in 2027 wel de doelen van de Nitraatrichtlijn te behalen. Immers, de Commissie voor de MER en het kabinet constateren beiden dat het jaren kan duren voordat maatregelen daadwerkelijk effect hebben op de waterkwaliteit. Wat is de termijn waarop het nieuwe kabinet het definitieve programma aangenomen moet hebben om gegarandeerd de doelstellingen van de richtlijnen te behalen? Zeker gezien de opmerkingen naar aanleiding van de Tweede Kamermotie Futselaar³ lijkt het de leden van de GroenLinks-fractie zinnig om deze deadline goed in beeld te hebben, dan wel te brengen. Onderschrijft u deze opvatting?

Antwoord

De benodigde maatregelen moeten voor de KRW in 2027 genomen zijn om op redelijke termijn de doelen te kunnen halen. Juist omdat het jaren kan duren voor maatregelen daadwerkelijk effect hebben op de waterkwaliteit. Voor de Nitraatrichtlijn is geen deadline gesteld. Het addendum op de MER laat zien dat met de maatregelen in het 7^e AP de doelstellingen uit de Nitraatrichtlijn voor nitraatconcentraties in het grondwater vrijwel overal gehaald worden, met uitzondering van het lössgebied¹¹. De oppervlaktewaterkwaliteitsdoelen worden met de maatregelen uit het 7^e AP nog niet gehaald. In het hierboven gegeven antwoord op de punten a en b van uw fractie is aangegeven dat daarom ten aanzien van de oppervlaktewaterkwaliteitsdoelen een aanvullende analyse is uitgevoerd naar welke maatregelen mogelijk en effectief zijn om bij te dragen aan doelbereik. Gezien de sterk regionaal verschillende mate van verwachte

¹¹ Kamerstuk 33 037, AA.

effectiviteit van de maatregelen, alsmede het soms sterk ingrijpende karakter, wordt voor de uitwerking van de maatregelen de koppeling gelegd met het stikstofdossier. Zie ook het antwoord op punt d.

f.

De Commissie constateert op pagina 2 dat belangrijke informatie ontbreekt in de MER. Kunt u aangeven hoe deze informatie alsnog is aangeleverd en waar de leden van de GroenLinks-fractie deze kunnen terugvinden? De Commissie constateert verder op pagina 3 dat alternatieven in een MER niet mogen voorsorteren op een politiek compromis, maar tot doel hebben om feitelijke milieu en gezondheidsinformatie aan te leveren op basis waarvan een politiek compromis gesloten kan worden. Kan het kabinet reflecteren op deze omissie in de concept-MER? Is het kabinet bereid om vanuit Ministerie van LNV de concept-MER, advies van de commissie MER en de definitieve MER door te sturen naar het Ministerie van IenW, de systeemverantwoordelijke voor Milieueffectrapportages, en om advies te vragen hoe de opzet van een mogelijk Achtste programma zodanig kan worden vormgegeven dat het ministerie niet nogmaals een incomplete MER overlegt?

Antwoord

De omissies waarover de Commissie voor de MER spreekt betreffen een gevoeligheidsanalyse van het actieprogramma voor ontwikkelingen zoals klimaat en veranderend mest- en stikstofbeleid, en het uitwerken van minimaal één alternatief waarmee de doelstellingen wel worden gehaald. Gezien de deadline voor het opleveren van het actieprogramma, en onzekerheden over toekomstig beleid vanwege de destijds demissionaire status van het kabinet, was het toen niet mogelijk deze zaken volledig in te vullen. Wel is in de milieueffectrapportage een inschatting gemaakt van de mogelijke effecten van droogte. Daarnaast is in het definitieve actieprogramma een aanvullend pakket opgenomen ten opzichte van de in de MER doorgerekende scenario's waarmee de doelstellingen dichter binnen bereik komen. Aanvullend is een begin gemaakt met het uitwerken van gebiedsgerichte maatregelen waarmee de doelstellingen wel gehaald worden in de analyse van mogelijk aanvullende maatregelen ten aanzien van de oppervlaktewaterkwaliteit (bijlage 4). De verschillende scenario's die zijn geanalyseerd in de milieueffectrapportage hebben niet als doel gehad voor te sorteren op een politieke compromis, maar om te kunnen beoordelen welke maatregelen voldoende zouden zijn om de doelstellingen te halen. Dit om een zo doelmatig mogelijk beleid te kunnen voeren zonder onnodige lasten voor de landbouwsector. Apart advies te vragen aan de Minister van IenW over de opzet van het 8^e actieprogramma lijkt mij niet noodzakelijk. Het 7^e AP is aangeboden door de bewindspersonen van IenW en LNV gezamenlijk. De actieprogramma's komen in nauwe samenwerking met de bewindspersonen van IenW tot stand.

6

Op pagina 3 van uw brief schrijft u dat waterbeheerders kunnen afwijken van de omvang van de voorgeschreven teeltvrije zones in die gebieden waar de waterkwaliteit afdoende is. Hier komt een wetenschappelijke leidraad voor. Kunt u aangeven hoe de controle en handhaving op deze uitzonderingspositie vorm krijgt? Welke middelen zijn hiervoor ter beschikking gesteld? Welke risicomarges worden daarbij aangehouden? Waar komt de verantwoordelijkheid te liggen wanneer de waterkwaliteit onvoldoende blijkt te verbeteren: bij de waterbeheerder die de uitzondering toestond of bij de individuele boer? Welk risico neemt deze partij op zich indien de lokale doelen niet behaald worden? In het geval dat de boer eindverantwoordelijk is: hoe wil het kabinet omgaan met omstandigheden waar de boer geen invloed op kan hebben, of geen weet van kan hebben? Denk aan meerdere jaren droogte, waterbergingsmaatregelen

elders die gevolgen hebben voor waterkwaliteit in het gebied van de boer en andere onzekere omstandigheden.

Antwoord

De komende periode zal de leidraad ten behoeve van de teeltvrije zones worden uitgewerkt en opgesteld. Hiervoor zal een openbare, wetenschappelijk onderbouwde leidraad worden opgesteld, aan de hand waarvan waterbeheerders hun beslissing kunnen nemen. Bij dit traject wordt onder leiding van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit een werkgroep opgericht waarin verschillende partijen zitting hebben, waaronder wetenschappers, de Unie van Waterschappen, Rijkswaterstaat (in haar rol als waterbeheerder), Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Hierbij zullen ook de door u benoemde vragen verder worden uitgewerkt.

7

Welke gevolgen heeft het intrekken van de Wet grondgebonden groei melkveehouderij?

Antwoord

Het verruimen van teeltvrije zones heeft effect op de landbouw wat betreft onder andere mestplaatsingsruimte, mestverwerkingsplicht en de stelsels Verantwoorde en Grondgebonden Groei Melkveehouderij. Deze laatste twee stelsels zullen hiertoe ingetrokken worden, vanwege de uitvoerbaarheid, maar ook omdat in individuele gevallen grote effecten kunnen optreden bij een verminderende mestplaatsingsruimte. De ontwikkeling van de grondgebondenheid van de melkveehouderij, zoals gedefinieerd in de wet, is in de periode 2015–2019 hoofdzakelijk bepaald door het fosfaatreductieplan van 2017 en de invoering van het fosfaatrechtenstelsel per 1 januari 2018. In deze periode hebben de maatregelen om de grondgebondenheid bij groei te borgen een bescheiden rol gespeeld, aldus het rapport van Wageningen Economic Research over de monitoring hierop.¹² De uitwerking op welke wijze de intrekking vorm zal krijgen vindt plaats in het toekomstige mestbeleid. Daarbij spelen het beoogde tijdstip van de invoering van bufferstroken een rol en de wijze van uitwerking van de in het coalitieakkoord opgenomen maatregel dat de melkveehouderij grondgebonden zal worden.

8

Op pagina 3 schrijft u verder dat teeltvrije zones in principe niet meetellen in de mestplaatsingsruimte. Kunt u aangeven welke gevolgen voor de grondkwaliteit verwacht worden wanneer dezelfde hoeveelheid mest over een kleiner oppervlakte uitgereden wordt? De leden van de GroenLinks-fractie zijn met name benieuwd naar de gevolgen voor bodemkwaliteit en bodembiodiversiteit.

Antwoord

Op grond van artikel 25 van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet tellen teeltvrije zones in beginsel niet mee bij tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond, en daarmee niet in de mestplaatsingsruimte. Omdat bij beweiding het onmogelijk is om de bufferstroken onbemest te laten, zal het niet meetellen van de teeltvrije zone in de plaatsingsruimte nader worden uitgewerkt. Hierbij zal gewerkt worden met waar nodig een (grondsoort- en gewasafhankelijke) beperkte, generieke verlaging van de stikstofgebruiksnorm.

Het effect van het plaatsen van een bepaalde hoeveelheid dierlijke mest op een kleiner oppervlak is dat er meer nutriënten in de bodem komen.

¹² WEcR, rapport 2020–064.

Meer nutriënten per oppervlakte grond leiden tot een hoger risico van nitraatuitspoeling. Dit kan een negatief effect hebben op de grondwaterkwaliteit. De hoeveelheid organische stof in de bodem zal beperkt toenemen door een hogere hoeveelheid organische meststoffen, mits organische stofrijke meststoffen worden toegepast. De bodembiodiversiteit kan negatief beïnvloed worden doordat door een grotere nutriëntenbeschikbaarheid specifieke taxa in bodemleven en gewas (bijvoorbeeld engels raaigras) dominant worden.

9

Ook zijn deze leden benieuwd naar de gevolgen voor de natuur van het vervroegen van het uitrijden van mest. Zijn deze gevolgen onderzocht?

Antwoord

Het vervroegen van het uitrijden van mest betekent dat de mest meer uitgereden kan worden in een vaak koudere periode van het jaar. Hierdoor kan de ammoniakuitstoot gemiddeld gezien afnemen. Daarmee is de vervroeging indirect positief voor de (omliggende) natuur. Daarnaast wordt vaste storrijke mest vaak omschreven als positief voor de aantallen regenwormen in de bodem en daarmee de weidevogelstand. Door het vervroegen van het uitrijden van vaste storrijke mest wordt de toepassing hiervan gestimuleerd.

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

1

Gezien de brief van de Europese Commissie, waarin de EC aangeeft onvoldoende overtuigd te zijn van het doelbereik van het 7^e AP, vragen deze leden aan het kabinet of het actieprogramma aangepast gaat worden met aanvullende maatregelen, bovenop de in de Nitraatrichtlijn aangekondigde maatregelen zoals gewasrotatie en teeltvrije zones.

Antwoord

In gesprekken van mijn ambtsvoorganger met de verantwoordelijke Eurocommissaris is naar voren gekomen dat de Europese Commissie de procedure tot verlening van derogatie van de Nitraatrichtlijn vooralsnog niet wil voortzetten, omdat met het vastgestelde 7^e actieprogramma Nitraatrichtlijn (hierna: 7^e AP) nog niet alle doelen van de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water (KRW) behaald worden. Door mijn ambtsvoorganger is aangegeven dat voor het realiseren van de resterende opgave een gebiedsgerichte aanpak nodig is, in aansluiting op de structurele aanpak stikstof. In het Coalitieakkoord 2021–2025 «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst» is een forse investering opgenomen in een duurzame landbouw en in een robuust natuurareaal. Het kabinet kiest voor een brede aanpak die zich richt op de verscheidenheid aan gebieden. Die aanpak richt zich niet alleen op stikstof, maar ook op de (Europese) normen en opgaven van de waterkwaliteit, bodem, klimaat en biodiversiteit. Mijn inzet is om hiermee, in aanvulling op de maatregelen die zijn opgenomen in het 7^e AP, de resterende opgave voor wat betreft de waterkwaliteit binnen bereik te brengen. Ik zal dit de komende periode nader uitwerken en treedt hierover op korte termijn in overleg met de Europese Commissie. Verder verwijs ik u naar de brief die ik samen met de Minister voor Natuur en Stikstof op 20 januari jongstleden naar de Tweede Kamer heb gestuurd met daarin onze inzet voor een addendum op het 7^e actieprogramma (kenmerk DGA-PAV/22019065; als bijlage 5 opgenomen bij deze beantwoordingbrief).

2

Is het kabinet bereid hangende een dergelijk traject tot verbetering geen nieuwe derogatie aan te vragen?

Antwoord

De derogatie van de Nitraatrichtlijn heeft positieve effecten op de waterkwaliteit, klimaat en agrobiodiversiteit en is daarnaast van economische waarde voor de landbouwsector. Mijn inzet is om opnieuw derogatie te verkrijgen. Ik realiseer mij terdege dat Nederland hiervoor in een aanpak moet voorzien waarmee de doelen voor zowel de grond- als oppervlaktewaterkwaliteit, daar waar het de landbouw betreft, gehaald worden. Ik verwijs hiervoor naar het antwoord op vraag 1 van uw fractie.

3

Zijn groepen als «Caring Farmers» en andere vertegenwoordigers van (bio)boeren met duurzame landbouwbedrijven ook betrokken geweest bij het opstellen van de Nitraatrichtlijn? Zo nee, waarom niet, zo vragen de leden van de Partij voor de Dieren-fractie.

Antwoord

Deze groepen zijn naar verwachting niet betrokken geweest bij het opstellen van de Nitraatrichtlijn zelf. Wel zijn vertegenwoordigers van de biologische boeren betrokken geweest bij het opstellen van het 7^e actieprogramma voor de Nitraatrichtlijn. Ik verwijs naar het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks waarin is aangegeven met welke partijen overleg is geweest over het ontwerp 7^e AP. Daarnaast zijn deze partijen in de gelegenheid gesteld een zienswijze in te brengen tijdens de publieke consultatie in het kader van de verplichte milieueffectrapportage. Met een aantal van deze partijen is daarnaast overleg geweest over het ontwerp 7^e AP.