

Vergaderjaar 2019–2020

35 233

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

D

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 13 december 2019

Hierbij bied ik uw Kamer mede namens de Minister voor Milieu en Wonen de nota naar aanleiding van het verslag inzake het bovenvermelde voorstel aan.

Ik ben de Eerste Kamer zeer erkentelijk voor de spoedige behandeling van dit wetsvoorstel.

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

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen van de fracties van Forum voor Democratie, het CDA, GroenLinks, D66, de PvdA, de PVV en de SGP over het voorliggend wetsvoorstel. Graag ga ik hieronder in op deze vragen. Het kabinet is de Eerste Kamer zeer erkentelijk voor de spoedige behandeling van dit wetsvoorstel. Het is van belang dat dit wetsvoorstel op 1 januari 2020 in werking treedt.

Vragen en opmerkingen van de leden van de Forum voor Democratie-fractie

1. De leden van de fractie van Forum voor Democratie vragen de regering hoe zij kan garanderen dat deze maatregel niet door een rechterlijke instantie wordt verboden en er dan strengere regels gaan gelden?

Gelet op de vervolgvragen doelen deze leden vermoedelijk op de maatregel om de sectorplafonds vast te leggen in de Meststoffenwet. Sinds 2006 is in openvolgende derogatiebeschikkingen een totaalplafond voor de fosfaat- en stikstofproductie van de veehouderij in Nederland vastgelegd. Dit plafond komt overeen met de fosfaat- en stikstofproductie van 2002, en destijds is nationaal afgesproken dat iedere grote veehouderijsector – melkvee, varkens, pluimvee – niet meer fosfaat en stikstof produceert dan in 2002. Dit zijn de sectorplafonds. Na de overschrijding van het sectorplafond van de melkveehouderij in 2015 en van het Nederlandse totaalplafond in 2016 is het voor de Europese Commissie van groot belang dat Nederland zelf de plafonds vastlegt en borgt. In het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn is dan ook afgesproken dat Nederland de plafonds zal vastleggen in de Meststoffenwet. Het gaat hier feitelijk dus om het in de wet vastleggen van plafonds die al sinds 2006 staand beleid zijn. Ik heb daarom geen reden om te veronderstellen dat onderhavige wijziging van de Meststoffenwet ter uitvoering van het zesde actieprogramma zal leiden tot een beroep bij de rechter.

2. Waarom wordt er een sectorplafond ingesteld?

Na de overschrijding van het sectorplafond van de melkveehouderij in 2015 en van het Nederlandse totaalplafond in 2016 is het voor de Europese Commissie van groot belang dat Nederland zelf de plafonds vastlegt en borgt. In het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn is dan ook afgesproken dat Nederland de plafonds zal vastleggen in de Meststoffenwet. Borging van de plafonds vindt plaats via de bestaande stelsels van dierrechten voor de varkens- en pluimveehouderij en van fosfaatrechten voor de melkveehouderij. Hiermee geeft Nederland ook invulling aan de voorwaarden zoals gesteld in de huidige derogatiebeschikking.

3. Deze leden constateren dat een sectorplafond niet door de EU is verplicht voor het verkrijgen van derogatie. Als er wel een sectorplafond wordt ingesteld, wat zijn dan de voordelen voor Nederland?

Met de voorgestelde wijziging van de Meststoffenwet wordt invulling gegeven aan het vereiste in overweging 14 van de derogatiebeschikking, waarin de Europese Commissie heeft vastgelegd dat Nederland in nieuwe wetgeving tot uitvoering van het zesde actieprogramma moet voorzien in een bindend plafond voor de productie van dierlijke mest dat niet mag worden overschreden, en dat waar nodig aan individuele landbouwers kan worden tegengeworpen. Hiervoor wordt aangesloten bij de bestaande stelsels van dierrechten voor de varkens- en pluimveehouderij en van fosfaatrechten voor de melkveehouderij. Ik verwijs verder naar de beantwoording van vraag 2.

4. Waarom wordt een generieke korting op dierrechten mogelijk in geval van een (dreigende) plafondoverschrijding?

Met de mogelijkheid van een generieke korting op dierrechten geeft dit wetsvoorstel invulling aan de bindende voorwaarde om productieplafonds te handhaven uit de huidige derogatiebeschikking. Het doorvoeren van een generieke korting is een laatste redmiddel. Inzet van een generieke korting is bovendien alleen aan de orde als de noodzakelijke verlaging niet op minder ingrijpende wijze kan worden bereikt. Te denken valt aan handhavingsmaatregelen, maatregelen met betrekking tot het voerspoor en afroming van dierrechten bij overdracht bij dreigende overschrijding van het betreffende sectorplafond. Bij deze afweging wordt ook de totale omvang van de productie onder de nationale totaalplafonds betrokken. Het doorvoeren van een generieke korting is een uiterste redmiddel en uitsluitend mogelijk indien zich onverhoopt toch een overschrijding van een plafond voordoet, en dan alleen in die mate om de overschrijding ongedaan te maken. Het wetsvoorstel biedt geen mogelijkheid om een generieke korting door te voeren bij een dreigende overschrijding van de sectorplafonds. In zo'n geval kunnen zoals aangegeven wel andere instrumenten worden ingezet om de dreigende overschrijding te voorkomen.

5. Een sectorplafond zou gebruikt kunnen worden om de veestapel te verkleinen door middel van het afpakken van rechten. Hoe gaat dit voorkomen worden?

Op grond van het wetsvoorstel kan alleen bij overschrijding van een sectorplafond een generieke korting worden opgelegd. De vermindering van het aantal productierechten door de generieke korting kan daarbij niet groter zijn dan de overschrijding van het sectorale plafond. Voor andere of verdergaande doeleinden kan de bevoegdheid dus niet worden ingezet.

6. De dierrechten zijn eigendom, gekocht en betaald van eigen geld. Als iemand meer dieren heeft of meer produceert dan rechten heeft, wordt diegene dan persoonlijk beboet?

Een landbouwer mag niet meer varkens of pluimvee houden dan hij dierrechten heeft en niet meer fosfaat produceren met melkvee dan hij fosfaatrechten heeft. Dit verbod wordt strafrechtelijk gehandhaafd. Als het tot een veroordeling door de strafrechter komt kan aan de overtreder een boete worden opgelegd. Andere straffen die de strafrechter hiervoor kan opleggen zijn een vrijheidsstraf en een taakstraf.

7. Hoe voorkomt de regering dan dat dit de gehele sector raakt? Hoe gaat de regering voorkomen dat Nederlandse ondernemers slachtoffer worden van gijzeling door slechte EU-regels tot EU willekeur aan toe?

Zoals in het antwoord op vraag 4 aangegeven, is het doorvoeren van een generieke korting een laatste redmiddel waarbij de inzet van een generieke korting bovendien alleen aan de orde is als de noodzakelijke verlaging niet op minder ingrijpende wijze kan worden bereikt. Dergelijke maatregelen kunnen bijvoorbeeld een voerspoor en afroming van dierrechten bij overdracht bij dreigende overschrijding van het betreffende sectorplafond zijn. Bij deze afweging wordt ook de totale omvang van de productie onder de nationale totaalplafonds betrokken. Hierdoor wordt voorkomen dat de gehele landbouwsector wordt geraakt. Overigens is het mijn verwachting, op basis van de prognoses van het Centraal Bureau voor de Statistiek, dat de mestproductieplafonds dit jaar niet worden overschreden. Als de mestproductie door melkvee, varkens en pluimvee ook in de toekomst de mestproductieplafonds niet

overschrijdt, heeft onderhavig wetsvoorstel geen negatieve gevolgen voor de veehouderij.

8. Wat gaat de regering doen om te voorkomen dat de EU-Nitraatrichtlijn een oneigenlijke manier is om de nationale waterkwaliteit te waarborgen? Is de regering het met de leden van de Forum voor Democratie-fractie eens dat er nog geen breed gedragen cijfermatige onderbouwing is, met als risico onomkeerbare (foutieve) beslissingen? Wat gaat zij hier aan doen?

De Nitraatrichtlijn is gericht op verbetering van waterkwaliteit die samenhangt met landbouwkundig handelen en bevordering van goede landbouwpraktijk. Uit- en afspoeling van nutriënten uit de landbouw boven een bepaald niveau is een van de bronbelastingen van grond- en oppervlaktewater. Daarmee draagt uitvoering van de Nitraatrichtlijn bij aan het behalen van de doelen van de EU-Kaderrichtlijn Water (KRW). De KRW vraagt om het realiseren van schoon en ecologisch gezond grond- en oppervlaktewater gebaseerd op alle bronbelastingen (zoals rioolwaterzuiveringsinstallaties en belasting vanuit het buitenland).

De Nitraatrichtlijn biedt ruimte aan Lidstaten om op nationaal niveau invulling te geven aan het terugdringen en voorkomen van verontreinigingen van grond- en oppervlaktewater uit agrarische bronnen. In Nederland dient daartoe onder andere het mestbeleid. Het rapport «Waterkwaliteit in Nederland; toestand (2012–2015) en trend (1992–2015)»¹ (Addendum bij het Rapport 2016–0076 (Nitraatrichtlijn) bijlage bij 33 037, nr. 214, «Landbouwpraktijk en waterkwaliteit in Nederland; toestand 2012–2014 en trend (1992–2014)», geeft het meest actuele inzicht in de resultaten van het mestbeleid, met name de uit- en afspoeling van nitraat van landbouwgronden. Medio 2020 volgen de nieuwste data hierover en in het najaar van 2020 volgt het definitieve rapport. Deze cijfermatige onderbouwing van de toestand van de waterkwaliteit als gevolg van het agrarisch handelen is een belangrijke grondslag voor beleidsmaatregelen in de vorm van het voorgeschreven vierjaarlijks actieprogramma Nitraatrichtlijn.

9. Wordt bij deze maatregelen ook een ruim budget (met ruim budget bedoelen deze leden tegen de 6 miljard euro; uit algemene middelen) ingezet voor compensatie van de ondernemers? Zo nee, waarom niet?

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) rapporteert elk kwartaal de productie van meststoffen uitgedrukt in stikstof en fosfaat. In de derde kwartaalrapportage van het CBS van november 2019 is de prognose dat de fosfaat- en stikstofproductie van alle veehouderijsectoren onder de plafonds blijft. Ik verwacht dan ook niet te hoeven ingrijpen en zie derhalve alleen al om die reden geen noodzaak budget te reserveren voor compensatie van ondernemers.

10. Kan de regering ervoor zorgen dat bij intern salderen de ruimte van de niet-gerealiseerde capaciteit kan worden gebruikt bij de ontwikkeling van het bedrijf («vergund is vergund»)? Zo nee, waarom niet?

Intern salderen en de benutting van niet-gerealiseerde capaciteit maakt geen deel uit van voorliggend wetsvoorstel. Met de provincies heb ik op 4 december 2019 over de beleidsregels stikstof een overeenkomst gesloten onder andere ten aanzien van de latente ruimte in de vergunning.

¹ RIVM Rapport 2017–0008

11. Een voorstel uit de sector is om de spelregels zodanig aan te passen dat de negatieve effecten niet op zullen treden. Dat vraagt om schotten tussen sectoren en het per geval terugbrengen van de afomingselementen tot een niveau dat er voor zorgt dat die vergunning voor de rechter houdbaar is. Is de regering bereid dit in de wet in te bedden?

Het voorliggende wetsvoorstel legt onder andere de sectorale plafonds vast voor melkvee, varkens en pluimvee. Voor elk van deze drie sectoren geldt een separaat productierechtenstelsel en deze productierechten zijn onderling niet uitwisselbaar. Daarmee is sprake van schotten tussen sectoren. Wat betreft de vergunningen doelt de vragensteller vermoedelijk op intern en extern salderen bij Natura2000-vergunningen. Dit maakt geen deel uit van voorliggend wetsvoorstel. Zoals ik in het antwoord op vraag 10 heb aangegeven, heb ik over de beleidsregels stikstof op 4 december 2019 een overeenkomst gesloten met de provincies onder andere ten aanzien van de latente ruimte in de vergunning.

12. De leden van de fractie van Forum voor Democratie vragen de regering waarom de Europese Nitraatrichtlijn niet afgeschaft kan worden. Er is immers ook een Kaderrichtlijn Water.

De KRW heeft tot doel het bereiken van schoon water met een goede ecologische kwaliteit door bronbelastingen ten algemene te verminderen. De Nitraatrichtlijn levert een bijdrage aan het bereiken van de doelen van de KRW door de effecten van landbouwkundig handelen op de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater te verminderen. Zie verder het antwoord op vraag 8.

13. Volgens deze leden frustreert deze opeenstapeling van EU-regelgeving de Nederlandse samenleving en ondernemers onnodig. Is de regering met deze leden ook van mening dat Nederland zich laat gijzelen door de Europese Commissie? Zij bepalen immers hoe het actieprogramma inzake de uitvoering van de Nitraatrichtlijn eruitziet, waar ook de eisen in de Meststoffenwet uit voortkomen, waarover de Tweede- en Eerste Kamer «ja» tegen mogen zeggen. Is dat een voorbeeld van Europese democratie, zo vragen de leden van de Forum voor Democratie-fractie.

Bij de totstandkoming van de vierjaarlijkse actieprogramma's vindt overleg plaats met de Europese Commissie over maatregelen die Nederland voorstelt om aan de Nitraatrichtlijn te blijven voldoen. De Europese Commissie beoordeelt of deze maatregelen passen binnen de kaders van die richtlijn. Het kan zo zijn dat de Europese Commissie van mening is dat nadere voorwaarden nodig zijn. In 2017 was de mestfraudeproblematiek aanleiding voor de Europese Commissie om de voorwaarde te stellen productieplafonds op te nemen in de Meststoffenwet en daarbij te voorzien in een handhavingssystematiek. Om die reden is in het onderhavige wetsvoorstel aangekondigd in het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn. Uiteraard zijn op dit wetsvoorstel, net zoals op andere maatregelen uit het actieprogramma, de reguliere democratische procedures van toepassing en is het aan de Tweede en Eerste Kamer om het wetsvoorstel al dan niet aan te nemen.

14. Waarom stelt het wetsvoorstel verlaging van fosfaatgebruiksnormen voor? Op veel teelten is de gewasonttrekking inmiddels hoger dan de toegestane gift. Nederland verlaagt hiermee de bodemkwaliteit en stuurt niet op het door iedereen zo gewenste model van kringloplandbouw.

Het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn volgt de bemestingsadviezen voor de praktijk voor het telen van gras op grasland en voor gewassen op bouwland. Ten aanzien van de fosfaatgebruiksnormen wordt er derhalve

rekening mee gehouden dat op gronden met fosfaattoestand «hoog» minder fosfaat toegediend hoeft te worden dan er wordt onttrokken. Deze gronden bevatten al veel fosfaat die ook kan worden gebruikt door de gewassen. Dat komt de bodemkwaliteit ten goede, want het vermindert op termijn het risico op uitspoeling van fosfaat en op verontreiniging van water. Het behoort ook bij kringlooplandbouw om verliezen naar het milieu te verminderen. Voor de fosfaattoestanden «neutraal» – waar sprake is van evenwichtsbemesting – en «laag» gelden hogere fosfaatgebruiksnormen per 1 januari 2020; deze verhoging is doorgevoerd omdat de gewasopbrengsten en daarmee ook de fosfaatbehoefte zijn gestegen. Ten algemene geldt dat de fosfaatplaatsingsruimte in Nederland naar verwachting gelijk blijft.

15. Waarom is het noodzakelijk dat Nederlandse ondernemers onder dwang van Europa worden belast met meervoudige sloten op de bedrijfsvoering? Er zijn bijvoorbeeld gebruiksnormen, normen voor mestgebruik, dier- en fosfaatrechten, landelijke plafonds en sectorale plafonds. Richt Nederland zo een helder en transparant milieubeleid in?

Nederland heeft indertijd samen met andere lidstaten ingestemd met de Nitraatrichtlijn. Om tot vermindering van de noodzakelijke verliezen aan nitraat en fosfaat te komen, stelt Nederland net als andere lidstaten op basis van nationale specifieke omstandigheden om de vier jaar actieprogramma's op en stemt die af met de Europese Commissie. Er is dus sprake van gezamenlijk stapsgewijs toewerken naar de doelen van de Nitraatrichtlijn. Er zijn twee typen maatregelen in het mestbeleid. Het ene type is erop gericht om op bedrijfsniveau de verliezen naar grond- en oppervlaktewater te beperken; dit betreft de gebruiksnormen voor stikstof en fosfaat en de voorschriften voor gebruik van meststoffen. Het andere type is erop gericht om de totale productie aan dierlijke mest niet verder te doen laten toenemen zodat wordt voorkomen dat te grote hoeveelheden dierlijke mest(producten) moeten worden geëxporteerd; dit betreft de stelsels van productie- en fosfaatrechten.

Ik ben wel van mening dat het stelsel van wet- en regelgeving ten aanzien van het mestbeleid complex is. Ik ben daarom gestart met een herbezinning op het mestbeleid, waarmee ik onder andere een vereenvoudiging van het mestbeleid beoog. Ik verwacht begin volgend jaar de contouren van het toekomstig mestbeleid te kunnen schetsen.

16. De leden van de Forum voor Democratie-fractie merken op dat Nederland in het verleden meerdere fouten heeft gemaakt bij de vertaling van EU-Richtlijnen naar Nederlands beleid (naast de Nitraatrichtlijn bijvoorbeeld ook bij de Vogel- en Habitatrichtlijn, waardoor Nederland nu in de stikstofcrisis zit). Wat gaat, kan en wil de regering nu, en in toekomst, doen om dit terug te draaien? Voor wat betreft de Nitraatrichtlijn stellen deze leden voor om allereerst niet meer heel Nederland als kwetsbaar gebied aan te wijzen en daarnaast om de discussie over meetdiepte en toetsdiepte opnieuw te voeren.

Ik deel uw mening niet dat er fouten zijn gemaakt bij de doorvertaling van de Nitraatrichtlijn naar Nederlands beleid. Met de actieprogramma's die elke vier jaar worden opgesteld vindt bijsturing plaats van beleid. Nederland heeft er vanwege nitraatuitspoeling naar grondwater en eutrofiering van oppervlaktewater, inclusief kust- en overgangswateren, voor gekozen de maatregelen van een actieprogramma op het hele Nederlandse grondgebied toe te passen. Uit onderzoek in 2010 is naar voren gekomen dat het gebied dat in Nederland kan worden uitgezonderd relatief klein is. Daarbij is het beperkte areaal niet-kwetsbare zones technisch moeilijk te onderscheiden van kwetsbare zones. Deze onderbouwing staat nog steeds. Ik zie dan ook geen aanleiding om over te gaan

tot het uitzonderen van kwetsbare gebieden. In de afgelopen jaren is meerdere keren discussie gevoerd over en zijn onderzoeken uitgevoerd naar toets- en meetdiepte. De conclusie uit onderzoek van het RIVM in 2008² is dat meten in het bovenste grondwater de snelste reactie laat zien op de effecten het mestbeleid. In de gebieden waar de waterkwaliteit nog niet op het gewenste niveau is, is verbetering van de waterkwaliteit vooral zichtbaar in het bovenste grondwater. Ook hiervoor geldt dat deze onderbouwing nog steeds staat.

17. Ten slotte vragen de leden van de fractie van Forum voor Democratie wat de regering precies gaat doen met de inbreng van het Landbouw Collectief.

Ik heb diverse malen gesproken met vertegenwoordigers van het Landbouw Collectief. De inbreng van het Landbouw Collectief betreft maatregelen die losstaan van de implementatie van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn. Op een ander moment zal ik uw Kamer hierover informeren.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

18. In het wetsvoorstel wordt aangegeven dat in het uiterste geval overgegaan kan worden op het verminderen van de productierechten. In dat geval kan er sprake zijn van een vergoeding. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan aangeven wie de hoogte van de vergoeding gaat bepalen en welke criteria daarbij een rol spelen.

Als er aanleiding is voor een generieke korting, zal de hoogte van een eventuele vergoeding worden vastgesteld bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur waarmee de generieke korting wordt opgelegd. Daarbij zal in ieder geval rekening moeten worden gehouden met het eigendomsrecht. De algemene maatregel van bestuur wordt voorgehangen in beide kamers der Staten-Generaal. Het parlement kan dan ook nog een mening vormen over een mogelijke vergoeding.

19. In hoeverre kunnen de boeren die zich keurig aan de plafonds hebben gehouden erop vertrouwen dat zij een faire vergoeding krijgen?

Allereerst kunnen veehouders erop vertrouwen dat een eventuele vermindering van productierechten als gevolg van de overschrijding van een of meer mestproductieplafonds een ultimum remedium is. Dit wil zeggen dat eerst minder ingrijpendere maatregelen om de plafonds te handhaven dienen te worden overwogen. Het betreft dan bijvoorbeeld maatregelen tegen landbouwers die meer dieren houden dan op grond van het aantal productierechten die op het bedrijf rusten gerechtvaardigd is. Ook de afoming van dierrechten bij overdracht en maatregelen ten aanzien van het voerspoor zijn genoemd. Mocht onverhoopt toch een generieke korting moeten worden doorgevoerd die voor een veehouder tot een individuele, disproportionele last leidt, dan kan die veehouder erop rekenen dat het door hem in vergelijking met andere veehouders geleden disproportionele nadeel wordt gecompenseerd.

² RIVM, rapportnummer 680747001

20. In het geval van overschrijding van een productieplafonds kan er ingegrepen worden. Het risico bestaat dat enkele boeren ervoor zorgen dat een totale sector gekort wordt, ook de boeren die zich aan de regels hebben gehouden. Op instigatie van de Europese Commissie is er reeds een versterkte handhavingsstrategie ingezet. Kan de regering aangeven hoe er optimaal wordt gehandhaafd om ervoor te zorgen dat boeren die zich aan de richtlijnen houden, niet slachtoffer worden van – bijvoorbeeld – een frauderende buurman?

Inspecties in het kader van de productieplafonds worden risicogericht uitgevoerd. Hierbij wordt gebruik gemaakt van onder andere de gegevens zoals die geregistreerd zijn bij RVO.nl. Daarnaast worden signalen uit het inspectieveld en bevindingen uit andere onderzoeken meegenomen om bedrijven te selecteren voor inspectie.

Indien de NVWA bij de controle een overtreding constateert, wordt een proces verbaal (pv) opgemaakt dat aan het Openbaar Ministerie (OM) wordt gestuurd. Het OM beslist of wordt overgegaan tot vervolging en welke strafeis wordt gehanteerd. De strafrechter beslist of een straf wordt opgelegd en bepaalt de daadwerkelijke hoogte van de straf.

Overigens hoeft overschrijding van het plafond niet per se het gevolg te zijn van fraude. Het kan ook het gevolg zijn van veranderingen in rantsoen, extreme weersomstandigheden of structurele veranderingen in de sector. Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 19 is mijn inzet uiteraard om een overschrijding te voorkomen en zie ik een generieke korting als laatste redmiddel.

21. In de nieuwe richtlijn zijn de sectoren melkvee, varkens en pluimvee onderscheiden, aangevuld met de groep «overige» zoals geiten, mestkalveren et cetera. Deze groep groeit. In de beantwoording van vragen van de Tweede Kamer heeft de Minister aangegeven dat de regering de ontwikkeling van deze groep zal monitoren maar dat zij, gezien de grote verschillen bij deze diersoorten, nu geen plafond wil inzetten. Kan de regering aangeven hoe groot het risico is dat het nationaal plafond wordt overschreden door de groei van de groep Overige?

De groep Overige is een erg gevarieerde groep van kleine sectoren. Deze groep sectoren heeft geen formeel productieplafond. De mestproductie in de drie grote diercategorieën (melkvee, varkens en pluimvee) bevindt zich momenteel dermate onder het sectorale productieplafond dat ook niet direct een overschrijding van het nationale plafond dreigt als gevolg van groei in de categorie Overige. Echter, op het moment dat dit wel dreigt, of dat de categorie Overige een deel van de latente productieruimte van een van de drie grote diercategorieën benut, zal worden gekeken naar de oorzaken van deze ontwikkeling en naar gepaste maatregelen om de excretie in toom te houden. Hiervan is momenteel geen sprake, maar het mag voor zich spreken dat ik de ontwikkelingen in deze sectoren nauw volg.

22. Wat zijn de prognoses op basis van de groei van deze groep in de afgelopen jaren?

Het Centraal Bureau voor de Statistiek heeft in de derde kwartaalrapportage over 2019 van 29 november jongstleden becijferd dat de categorie «Overig» onder het plafond zit. Het CBS maakt geen prognoses. Desbetreffende categorie bestaat uit een verzameling van verschillende kleinere sectoren. Van deze sectoren lijkt de groei in excretie van de afgelopen jaren vooral vanuit de geiten- en kalverhouderij te komen.

23. En hoe worden de houders van geiten of mestkalveren geïnformeerd over mogelijke risico's bij groei? Zijn zij bekend met wat de groeiruimte is, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Het Centraal Bureau voor de Statistiek publiceert elk kwartaal de productiecijfers van stikstof en fosfaat. Deze zend ik eveneens toe aan de Tweede Kamer. Daarmee worden alle sectoren geïnformeerd over de productie en de ruimte onder het nationale en (indien van toepassing) sectorale plafonds.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

24. In de beantwoording van vraag 9 van de Tweede Kamerfractie van GroenLinks geeft de Minister in de nota naar aanleiding van het verslag aan dat de gesprekken met de EU nog niet gaande zijn en dat de regering bij het zevende pakket een «fundamentele herbezinning op het mestbeleid» wil uitvoeren. De leden van de GroenLinks-fractie zijn het met de regering eens dat er bij een fundamentele herziening van het pakket meer ontspanning op dit dossier mogelijk is, er liggen immers genoeg kansen om de kringlooplandbouw, het GLB, de klimaatopgaven, de stikstofimpassie en het mestbeleid aan elkaar te verbinden. Daarmee kunnen boeren een meer divers pakket aan inkomsten krijgen, minder druk op hun omgeving uitoefenen en daardoor kan de regering de volgende keer ook met een sterker en meer integraal pakket naar de EU gaan. Kan de regering aangeven of de gesprekken met de sector over het zevende pakket al gaande zijn? En welke partijen daarbij betrokken worden? Kan de regering bevestigen dat daarbij ook natuurorganisaties en bijvoorbeeld de bouwsector betrokken worden?

De contouren voor het toekomstige mestbeleid die worden opgesteld naar aanleiding van de herbezinning op het mestbeleid vormen de basis voor het zevende actieprogramma Nitraatrichtlijn. In het kader van deze herbezinning zijn bijeenkomsten georganiseerd waar een ieder zich voor aan kon melden. Aan de bijeenkomsten hebben met name sectorpartijen, individuele ondernemers, NGO's en andere overheden, waaronder waterschappen, deelgenomen. Deze bijeenkomsten zijn benut om ideeën op te halen voor het toekomstige mestbeleid. Op basis van deze ideeën zijn vier denkrichtingen opgesteld. Hierop verricht het PBL momenteel een quickscan. Ik ben voornemens in het komende voorjaar de contouren voor een toekomstig mestbeleid vast te stellen mede op basis van bovenstaande input. Bij de uitwerking hiervan in het zevende actieprogramma Nitraatrichtlijn zullen relevante organisaties worden betrokken.

25. Bij de beantwoording van vraag 13 van de Tweede Kamerfractie van de VVD wordt ingegaan op het mogelijk maken van ontheffingen bij uitbreidingsverboden. Kan de regering aangeven hoe vaak van deze mogelijkheid gebruik is gemaakt en welk effect dit had op de mestproductie? Kan de regering dit effect kwantitatief omschrijven, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie.

Er zijn in de recente jaren drie ontheffingsregelingen geweest: de Regeling Ontheffing Productierechten (POR, voor varkens en pluimvee), Golden Harvest (pluimvee) en Het Zuivere Ei (pluimvee). In onderstaande tabel wordt het aantal pluimvee- en varkenseenheden en het aantal deelnemende bedrijven aan deze regelingen weergegeven.

| | | |
|----------------|-----------------------------|---------------|
| POR pluimvee | pluimvee-eenheden 2.352.618 | 175 bedrijven |
| POR varkens | varkenseenheden 125.074 | 92 bedrijven |
| Golden Harvest | pluimvee-eenheden 408.026 | 11 bedrijven |

Uitgaande van leghennen komt de ontheffing van in totaal 3.135.644 eenheden overeen met een stikstofproductie van 0,6 tot 1,8 miljoen kg, uitgaande van de stikstofexcretie van 2017. Dit is afhankelijk van het staltype. Afgezet tegen het sectorale stikstofplafond van 60,3 miljoen kg beslaat deze ontheffingsruimte 1 tot 3 procent van de totale toegestane stikstofproductie.

Uitgaande van vleesvarkens komt de ontheffing van in totaal 125.074 eenheden overeen met een stikstofexcretie van 1,4 miljoen kg, uitgaande van de stikstofexcretie van 2017. Afgezet tegen het sectorale stikstofplafond van 99,1 miljoen kg beslaat deze ontheffingsruimte 1,4 procent van de totale toegestane stikstofproductie in de varkenshouderij. Gedurende de looptijd van regelingen ontstond een lichte overschrijding van het productieplafond van de varkens- en pluimveehouderij, die ongedaan is gemaakt. Volgens de laatste prognose van het CBS blijven de fosfaat- en stikstofexcretie van alle sectoren onder de geldende plafonds.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

26. De derogatie-aanvraag dient ertoe dat de uitstoot binnen de kaders van het jaar 2002 blijft. Inmiddels zijn we aan het zesde programma Nitraatrichtlijn toe. Opnieuw vraagt Nederland om uitzonderingen voor de EU-richtlijn. De administratieve lasten nemen voor de boeren en de staat daarbij steeds verder toe. Kan de regering de leden van de D66-fractie informeren wanneer Nederland naar verwachting binnen de richtlijnen blijft?

Met de implementatie van het zesde actieprogramma voldoet Nederland aan de verplichtingen uit de Nitraatrichtlijn en blijft Nederland binnen de richtlijn.

De Nitraatrichtlijn biedt de mogelijkheid om af te wijken van de in de richtlijn vastgelegde gebruiksnorm voor dierlijke mest van maximaal 170 kilogram stikstof uit dierlijke mest per hectare per jaar, de zogenaamde derogatie. Een derogatie mag geen afbreuk doen aan het bereiken van de doelen van de Nitraatrichtlijn en moet wetenschappelijk worden gemotiveerd aan de hand van objectieve criteria zoals lange groeiperiodes; gewassen met hoge stikstofopname, hoge netto-neerslag in de kwetsbare zone; en het voorkomen van bodems met een uitzonderlijk hoog denitrificatievermogen. Ook met een derogatie blijft Nederland derhalve binnen de doelen van de Nitraatrichtlijn.

27. Is het juist, zoals insprekers menen, dat het instellen van een sectorplafond niet verplicht is om derogatie te verkrijgen? Kan de regering toelichten waarom zij het instellen van een plafond noodzakelijk acht en hoe zij de handhaving ziet?

Zoals ik in de beantwoording van vraag 2 heb aangegeven is het voor de Europese Commissie van groot belang dat Nederland zelf de plafonds vastlegt en borgt na de overschrijding van het sectorplafond van de melkveehouderij in 2015 en van het Nederlandse totaalplafond in 2016. In het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn is dan ook afgesproken dat Nederland de plafonds zal vastleggen in de Meststoffenwet. Borging van de plafonds vindt plaats via de bestaande stelsels van dierrechten voor de varkens- en pluimveehouderij en van fosfaatrechten voor de melkveehouderij. Hiermee geeft Nederland ook invulling aan de voorwaarden zoals gesteld in de huidige derogatiebeschikking waarin de Europese Commissie heeft vastgelegd dat Nederland in nieuwe wetgeving tot uitvoering van het zesde actieprogramma moet voorzien in een bindend

plafond voor de productie van dierlijke mest dat niet mag worden overschreden, en dat waar nodig aan individuele landbouwers kan worden tegengeworpen. Om deze reden is toevoeging van het instrument van de generieke korting als ultimatum remedium in de handhaving van de plafonds via de rechtenstelsels nodig.

28. In het voorstel werd aanvankelijk gesproken over een verplichte generieke korting bij overschrijding van de productieplafonds. Dit is op grond van de inspraak omgezet in een mogelijke korting. Kan de regering daarop een toelichting geven?

Bij de internetconsultatie van het wetsvoorstel is een groot aantal reacties ingediend op het aanvankelijk voorgestelde automatisme tot het opleggen van een generieke korting bij overschrijding van het desbetreffende productieplafond. Deze reacties zijn aanleiding geweest de verplichting om te zetten in een mogelijkheid waarbij een generieke korting toegepast kan worden. Ik acht dit wenselijk omdat het doorvoeren van een generieke korting uitdrukkelijk een laatste redmiddel is. Dit is nader toegelicht in de antwoorden op vraag 4 en vraag 19.

29. De leden van de D66-fractie vragen de regering of het mogelijk is om bij overschrijding van de 4 productieplafonds uit te gaan van een straf voor diegene die zich niet aan de regels heeft gehouden, in plaats van uit te gaan van generieke maatregelen.

In de beantwoording van vraag 20 heb ik aangegeven dat inspecties in het kader van de productieplafonds risicogericht worden uitgevoerd. Indien de NVWA bij een controle een overtreding constateert, wordt een proces verbaal (pv) opgemaakt dat aan het OM wordt gestuurd. Het OM beslist of wordt overgegaan tot vervolging en welke strafeis wordt gehanteerd. De strafrechter beslist of een straf wordt opgelegd en bepaalt de daadwerkelijke hoogte van de straf.

Overigens hoeft overschrijding van het plafond niet per se het gevolg te zijn van fraude. Het kan ook het gevolg zijn van veranderingen in rantsoen, extreme weersomstandigheden of structurele veranderingen in de sector. Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 19 is mijn inzet uiteraard om een overschrijding te voorkomen en zie ik een generieke korting als laatste redmiddel.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

30. De leden van de PvdA-fractie constateren dat dit wetsvoorstel, waarvoor de wijzigingen al in 2017 zijn opgesteld, raakt aan de bredere stikstofproblematiek waarmee ons land momenteel wordt geconfronteerd. De regering voorziet, naast de in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen, in de zeer nabije toekomst een nieuwe wijziging van de Meststoffenwet. Aan welke maatregelen denkt zij daarbij met het oog op een betere bescherming van het milieu en de bevordering van duurzame landbouw?

Mogelijk leiden keuzes ten aanzien van het stikstofdossier tot wijziging van de Meststoffenwet. Dit is echter nog niet zeker. Ik informeer uw Kamer periodiek welke keuzes gemaakt worden en hoe deze worden geborgd.

31. Een robuuste duurzame agrarische sector vermindert tevens het risico op een verminderde vergunningverlening in de bouw, zoals die op dit moment speelt. Zou het voor de bevordering van een robuuste duurzame landbouw niet te overwegen zijn, zo vragen de leden van de PvdA-fractie, om het percentage van de afoming bij de overdracht van dier- en fosfaatrechten geleidelijk te verhogen, zodat de mestproductie sneller omlaag gaat, het herstel van de natuur wordt versneld en de agrarische sector tegelijk daarin mee kan ontwikkelen naar die duurzamere (kringloop)landbouw? Zo nee, waarom niet?

Met het wetsvoorstel wordt invulling gegeven aan implementatie van maatregelen uit het zesde actieprogramma. Het wetsvoorstel voorziet derhalve niet in een versnelde verlaging van de mestproductie door middel van een verhoging van het afomingspercentage bij overdracht van productierechten. Het kabinet neemt wel maatregelen om de stikstofemissie in de landbouw terug te brengen en de vergunningverlening in de bouw vlot te trekken. Hiertoe is een separaat spoedwetsvoorstel ingediend dat voorligt bij uw Kamer.

32. En zou het in dat laatste geval niet beter zijn om het tijdelijke percentage van 20% afoming bij de verkoop van fosfaatrechten permanent te maken, zodat boeren weten waar zij aan toe zijn en de handel erin niet vertraagt in afwachting van een mogelijke terugkeer naar een lager percentage? Zo ja, op welk moment zijn initiatieven in die richting te verwachten?

De ophoging van het afomingspercentage bij overdracht van fosfaatrechten van 10% naar 20% is een tijdelijke maatregel om het aantal uitgegeven fosfaatrechten onder het sectorale fosfaatplafond voor de melkveehouderij te brengen. Artikel 77b van de Meststoffenwet regelt dat het afomingspercentage bij koninklijk besluit naar 10% wordt bijgesteld twee weken nadat het aantal fosfaatrechten onder het sectorale fosfaatplafond is gebracht.

33. In de voorgestelde wijziging van de Meststoffenwet wordt in artikel 33ab, vierde lid, gesteld dat bij een eventuele generieke korting (op basis van art 33ab, eerste lid) een vergoeding kan worden vastgesteld voor de vermindering van het fosfaatrecht. Is een dergelijke vermindering volgens de regering een ontneming van eigendom in de zin van artikel 1 van het eerste protocol bij het EVRM? Zo ja, waarom? Zo nee, deelt de regering dan de opvatting dat een eerlijke afweging moet worden gemaakt tussen doel en middel en dat een eventuele vergoeding alleen plaats kan vinden in geval van individuele en excessieve lasten voor betrokken bedrijven? En deelt de regering de opvatting dat van een dergelijke vergoeding alleen sprake kan zijn als er een dwingende juridische grond voor bestaat?

Voor het opleggen van eventuele generieke korting dient inderdaad een eerlijke afweging gemaakt te worden tussen doel en middel. Dit past bij het karakter van de generieke korting als ultimum remedium. Het wetsvoorstel voorziet erin dat, als dit instrument onverhoopt toch zou moeten worden toegepast, een compensatie kan worden geboden; de invulling van die mogelijkheid is onder andere afhankelijk van de vraag of sprake is van een individuele disproportionele last.

34. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering hoe zij het gegeven beoordeelt dat de stelsels van (fosfaat)rechten ertoe hebben geleid dat inmiddels vele miljarden aan rechten bestaan en worden verhandeld? Die rechten zijn bij de introductie van de stelsels «gratis» verkregen. Kan men dit beschouwen als een extra groei van de vermogens van de individuele betrokken boeren en van de landbouwsector als geheel? Zo nee, waarom niet?

Het fosfaatrechtenstelsel is ingevoerd tijdens het Kabinet Rutte II. Of productierechten kunnen worden meegerekend tot de vermogens van individuele boeren hangt af van hun situatie. Indien een veehouder zijn bedrijf wil voortzetten zijn productierechten noodzakelijk en kunnen deze niet ten gelde worden gemaakt. In het geval van bedrijfsbeëindiging of extensivering van het bedrijf dat wordt uitgeoefend, kunnen productierechten worden verkocht. Voor beginnende veehouders, die hun bedrijf moeten opstarten en in de toekomst moeten groeien, zijn de productierechten een aanvullende kostenpost.

35. Zo ja, dient deze groei meegewogen te worden in compensatie- en (warme) saneringsregelingen? Wanneer het antwoord op deze laatste vraag positief is: op welke wijze zou dat meewegen moeten gebeuren? En wanneer het antwoord negatief is: waarom niet?

In de per 25 november 2019 opengestelde *Subsidieregeling sanering varkenshouderijen* wordt het varkensrecht dat de varkenshouder moet inleveren marktconform vergoed. Het recht wordt vervolgens doorgehaald, het gevolg daarvan is dat de veestapel blijvend krimpt. Ik kan op dit moment nog niet aangeven of naast deze subsidieregeling aanvullende beëindigings- of compensatieregelingen zullen worden opengesteld en op welke wijze hieraan invulling gegeven zal worden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie

36. De leden van de PVV-fractie constateren dat door nadere verfijning van de indeling in fosfaatklassen er een verschuiving plaats kan vinden betreffende de fosfaatgebruikersnorm die van toepassing zijn op de bedrijven. Is het inzichtelijk welke verschuivingen plaats zullen vinden? Zo ja, kan de regering deze verschuivingen nader toelichten? Zo nee, waarom is dit niet inzichtelijk, zo vragen de leden van de PVV-fractie.

De verfijning van de fosfaatklassen die bedoeld is om per 1 januari 2020 door te voeren, heeft betrekking op de bestaande fosfaattoestand «neutraal». Deze was vrij breed en is gesplitst in twee klassen: «neutraal» en «ruim». In de klasse «ruim» treedt geen verandering op in de hoogte van de fosfaatgebruiksnorm; die blijft gelijk aan de norm die nu voor «neutraal» geldt. De fosfaatgebruiksnorm voor de klasse «neutraal» wordt hoger, omdat de gemiddelde gewasopbrengsten en daarmee de fosfaatbehoefte zijn gestegen. Deze verhoging is voor de klasse «ruim» niet nodig, omdat er in de bodem voldoende fosfaat beschikbaar komt voor het gewas om de hogere behoefte te dekken.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

37. De regering verwijst ter onderbouwing van de noodzaak om generiek te kunnen korten dan wel af te romen bij overdracht op de afspraken die gemaakt zijn in het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn en de derogatiebeschikking. De leden van de SGP-fractie constateren op basis van de laatste derogatiebeschikking dat het de Europese Commissie vooral gaat om het niet overschrijden van de nationale plafonds. Deelt de regering de mening van deze leden dat de beoordeling van de sectorplafonds derhalve bezien moet worden in het licht van al dan niet dreigende overschrijding van de nationale plafonds?

Het voorliggende voorstel van wet is in de Tweede Kamer gewijzigd door twee amendementen van het CDA en de SGP met betrekking tot dit onderwerp. Van een generieke korting van productierechten kan alleen sprake zijn indien de overschrijding van het mestproductieplafond niet op een minder ingrijpende wijze dan door een generieke korting ongedaan kan worden gemaakt, ook gelet op de nationale plafonds.

38. In het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn is aangegeven dat omwille van maximale duidelijkheid en transparantie over het bestaan van de sectorplafonds en de hoogte daarvan de sectorplafonds in de Meststoffenwet vastgelegd zullen worden. Is de veronderstelling juist dat hier niet automatisch uit voortvloeit dat ook de mogelijkheid van een generieke korting of afroming bij overdracht in de Meststoffenwet opgenomen moet worden?

In het zesde actieprogramma is aangegeven dat het nationale en de sectorale plafonds zullen worden vastgelegd in de Meststoffenwet en dat bij overschrijding van die plafonds voorzien zal worden in een handhavingssystematiek door middel van de rechtenstelsels. Ook wordt invulling gegeven aan het vereiste in overweging 14 van de derogatiebeschikking, waarin de Europese Commissie heeft vastgelegd dat Nederland in nieuwe wetgeving tot uitvoering van het zesde actieprogramma moet voorzien in een bindend plafond voor de productie van dierlijke mest dat niet mag worden overschreden, en dat waar nodig aan individuele landbouwers kan worden tegengeworpen. Gelet daarop is aanvulling van de rechtenstelsels met het instrument van de generieke korting als ultimum remedium noodzakelijk. Het is in lijn met het fosfaatrechtenstelsel waarin het instrument van de generieke korting nu al is opgenomen. Het wetsvoorstel regelt dat het opleggen van een generieke korting uitsluitend mogelijk is bij overschrijding van een plafond, en alleen in die mate om de overschrijding ongedaan te maken.

39. Er is een saneringsregeling voor de varkenshouderij, waarbij productierechten ingenomen worden. In verband met de stikstofproblematiek zullen stikstofreducerende maatregelen genomen worden in het voerspoor. Wat betreft fosfaat is sprake van een ruime onderschrijding van het nationale fosfaatplafond. De leden van de SGP-fractie ontvangen graag een inschatting van de verwachte mestproductie in de komende jaren. Kan deze inschatting worden gegeven? Is de veronderstelling juist dat de kans zeer klein is dat nationale plafonds overschreden zullen worden?

In de beantwoording van vraag 9 heb ik aangegeven dat het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) elk kwartaal de productie van meststoffen

uitgedrukt in stikstof en fosfaat rapporteert. In de derde kwartaalrapportage van het CBS van november 2019 is de prognose dat de fosfaat- en stikstofproductie van alle veehouderijsectoren onder de plafonds blijft.

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