

Vergaderjaar 2019–2020

35 233

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

C

VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT/LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT¹

Vastgesteld 10 december 2019

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Inleiding

De leden van de fractie van **Forum voor Democratie** hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel voor de wijziging van de Meststoffenwet. Deze leden hebben nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel voor de wijziging van de Meststoffenwet. Zij vinden het van groot belang dat de derogatie ook voor de komende jaren verlengd wordt. Wel hebben deze leden nog enkele vragen.

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel voor de wijziging Meststoffenwet. Deze leden hebben nog enkele vragen.

De leden van de **D66**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Wijziging van de Meststoffenwet in verband met de implementatie van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijnen en hebben hierover nog een enkele vraag.

¹ Samenstelling:

Koffeman (PvdD), Faber-van de Klashorst (PVV), Van Strien (PVV), Gerkens (SP), Atsma (CDA), N.J.J. van Kesteren (CDA) (*voorzitter*), Pijlman (D66), Schalk (SGP), Klip-Martin (VVD), Van Rooijen (50PLUS), Van Ballekom (VVD), De Blécourt-Wouterse (VVD), Crone (PvdA), Dessing (FVD), Gerbrandy (OSF), Van Gurp (GL), Van Huffelen (D66), Huizinga-Heringa (CU), Kluit (GL), van der Linden (FVD) (*ondervoorzitter*), Meijer (VVD), Otten (Fractie-Otten), Van Pareren (FVD), Prins-Modderaar (CDA), Recourt (PvdA), Vendrik (GL).

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van de Meststoffenwet in verband met de implementatie van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn. Zij onderstrepen het belang van de EU-Nitraatrichtlijn voor de bescherming van het milieu en water en daarmee van de implementatie van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn. Zij hebben enkele vragen.

De leden van de **PVV**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel voor de wijziging van de Meststoffenwet. Deze leden hebben nog enkele vragen.

De leden van de **SGP**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel voor de wijziging van de Meststoffenwet. Deze leden hebben nog enkele vragen.

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

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

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

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? 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?

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?

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? 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?

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 afrotingselementen 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?

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. 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.

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 kringlooplandbouw.

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?

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.

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.²

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

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

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.

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

² Het Landbouw Collectief, «uit de gecreëerde stikstofimpasse», 20 november 2019. https://www.nmi-agro.nl/images/nieuws/Uit_de_gecreerde_stikstofimpasse.pdf.

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? Wat zijn de prognoses op basis van de groei van deze groep in de afgelopen jaren? En hoe worden de houders van geiten of mestkalveren geïnformeerd over mogelijke risico's bij groei? Zijn zij bekend met wat de groeirimte is, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

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.³ 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?

Bij de beantwoording van vraag 13 van de Tweede Kamerfractie van de VVD wordt ingegaan op het mogelijk maken van ontheffingen bij uitbreidingsverboden.⁴ 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.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

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?

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?

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?

De leden van de D66-fractie vragen de regering of het mogelijk is om bij overschrijding van de productieplafonds uit te gaan van een straf voor

³ *Kamerstukken II, 2019–2020, 35 233, nr. 7, blz. 5–6.*

⁴ *Idem, blz. 7.*

diegene die zich niet aan de regels heeft gehouden, in plaats van uit te gaan van generieke maatregelen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

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?

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 afroming 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? En zou het in dat laatste geval niet beter zijn om het tijdelijke percentage van 20% afroming 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?

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?

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? 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?

Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie

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.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

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 gezien moet worden in het licht van al dan niet dreigende overschrijding van de nationale plafonds? 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?

Er is een saneringsregeling voor de varkenshouderij, waarbij productierechten ingenomen worden. In verband met de stikstofproblematiek zullen stikstof reducerende 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?

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zien de antwoorden van de regering met belangstelling tegemoet. Onder voorbehoud van ontvangst van de nota naar aanleiding van het verslag, uiterlijk **vrijdag 13 december 2019, 16:00 uur**, acht de commissie het wetsvoorstel gereed voor plenaire behandeling. Het plenaire debat is voorzien voor 16 en/of 17 december 2019.

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
N.J.J. van Kesteren

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