

Vergaderjaar 2016–2017

33 037

Mestbeleid

Nr. 222

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 september 2017

Hierbij informeer ik uw Kamer over de voortgang en resultaten van verschillende dossiers op het gebied van het mestbeleid.

Voortgang zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn

Met de brieven van 20 december 2016, 14 april en 4 juli 2017 (Kamerstukken 33 037, nrs. 183, 195 en 219) heeft de Staatssecretaris uw Kamer geïnformeerd over de hoofdlijnen van het concept zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn. Sindsdien hebben diverse contacten met de Europese Commissie plaatsgevonden.

Een belangrijk punt van discussie is of, en zo ja op welke wijze en onder welke voorwaarden, Nederland een nationaal plafond voor de mestproductie vastlegt. Het nu geldende plafond van 172,9 miljoen kilogram fosfaat is vastgelegd in de derogatiebeschikking die loopt tot en met 31 december 2017. De Europese Commissie stelt het nationaal vastleggen van een plafond als voorwaarde voor het verkrijgen van een nieuwe derogatie. Vanzelfsprekend heb ik zelf ook punten die ik in het zesde actieprogramma tot uiting wil laten komen. De besprekingen hierover zijn gaande en worden de komende periode voortgezet. Uiteindelijk moet dit leiden tot een samenhangend pakket waarover uw Kamer zich kan uitspreken.

Als eerste, formele stap richting het verkrijgen van een nieuwe derogatie ben ik met de Commissie overeengekomen dat Nederland in het Nitraatcomité van 11 september a.s. een presentatie zal geven van de milieuresultaten. Het gaat in deze presentatie uitsluitend om de milieusituatie en -trends als gevolg van het huidige en voorgaande actieprogramma's. Nieuwe beleidsmaatregelen zullen in een later stadium aan de orde komen.

Ik verwacht uw Kamer in oktober nader te kunnen informeren over de voortgang van zowel het zesde actieprogramma als het proces richting het verkrijgen van een nieuwe derogatie. In dat licht geef ik in overweging om het Algemeen Overleg zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn, dat gepland staat op 14 september a.s., uit te stellen, zodat de meest actuele

informatie betrokken kan worden bij een in het najaar in te plannen Algemeen Overleg.

KringloopWijzer en het stelsel van fosfaatrechten

De zuivelketen werkt sinds 2011 aan de ontwikkeling van de KringloopWijzer. De KringloopWijzer is een managementinstrument waarmee een boer inzicht krijgt in de mineralenstromen op zijn bedrijf. De wet tot wijziging van de Meststoffenwet in verband met de invoering van een stelsel van fosfaatrechten (Stb. 2017, nr. 229) biedt de mogelijkheid om methoden aan te wijzen waarmee de productie van fosfaat door melkvee bepaald kan worden, anders dan met de wettelijk voorgeschreven excretieforfaits zoals deze zijn opgenomen in bijlage D bij de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet (Artikel 21b, tweede lid). De zuivelketen heeft voorgesteld om de KringloopWijzer aan te wijzen als methode voor bedrijfsspecifieke verantwoording in het kader van de wet.

Er zijn vijf criteria geformuleerd ter beoordeling van methoden voor de verantwoording van fosfaatproductie op bedrijfsniveau:

1. De systematiek van de bedrijfsspecifieke regel of norm dient wetenschappelijk gevalideerd te zijn;
2. Het gebruik van de bedrijfsspecifieke regel of norm leidt niet tot negatieve consequenties voor het milieu, en bij voorkeur tot een voordeel. Milieuneutraliteit geldt niet alleen voor de specifieke ondernemer, maar ook voor de groep ondernemers als geheel;
3. Gegevens die voor de bedrijfsspecifieke regel of norm worden gebruikt, zijn volledig en juist en dit is achteraf controleerbaar en handhaafbaar;
4. De controle van de bedrijfsspecifieke regel of norm gebeurt zo veel mogelijk op basis van zelfregulering;
5. Er is geen of minimale toename van uitvoerings- en handavingslasten van Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA).

De KringloopWijzer kan uitsluitend als methode voor bedrijfsspecifieke verantwoording in het stelsel van fosfaatrechten erkend worden als deze aan alle vijf criteria voldoet.

Omdat ik meen dat het in de eerste plaats de boer zelf is die op doelmatige wijze kan sturen op minder milieuverliezen, sta ik positief tegenover de Kringloopwijzer als managementinstrument voor de boer. De sector heeft de afgelopen periode hard gewerkt aan de verdere ontwikkeling van dit instrument. Ik heb daar waardering voor. In een bestuurlijk overleg van 18 augustus jl. heeft de Staatssecretaris met de sector besproken in hoeverre de KringloopWijzer voldoet aan de gestelde criteria om te kunnen worden erkend als methode voor bedrijfsspecifieke verantwoording.

De Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM) heeft de rekenregels van de KringloopWijzer wetenschappelijk gevalideerd (criterium 1)¹. De CDM concludeert dat de KringloopWijzer voldoende is getest en voor een deel van de melkveehouderij bruikbaar en betrouwbaar is. De CDM concludeert ook dat de KringloopWijzer de stikstof- en fosfaatexcreties van melkvee licht onderschat. Wageningen Universiteit werkt aan een oplossing hiervoor.

¹ Advies CDM wetenschappelijke toetsing KringloopWijzer 15 juni 2017 http://www.wur.nl/upload_mm/6/8/d/72fc9543-392d-4c9a-84af-7d74a09cec0e_1714619_Oene%20Oenema.pdf
Bijlage bij advies CDM wetenschappelijke toetsing KringloopWijzer 15 juni 2017 http://www.wur.nl/upload_mm/e/3/c/b5c9b048-9e1f-48e5-8096-0a3eec5ba483_1714619_Oene%20Oenema%20bijlage.pdf

Recent is door de NVWA en RVO.nl beoordeeld hoe ver de ontwikkeling van de KringloopWijzer is gevorderd op het gebied van borging en handhaving (criteria 3 tot en met 5), zie bijlage². Zij concluderen dat de KringloopWijzer (nog) niet geschikt is als verantwoordingssysteem voor het fosfaatrechtstelsel. De volgende punten worden benoemd:

- De borging is onvoldoende en moet verbeterd worden. Sommige gegevens zijn niet controleerbaar dan wel moet er veel moeite gedaan worden om de gegevens te controleren die voor de bedrijfsspecifieke regel of norm zijn gebruikt. Het is daardoor vrijwel onmogelijk om juridisch hard te maken dat ingevulde KringloopWijzers niet kloppen.
- De opzet van de private controlerende instantie moet nog verder worden uitgewerkt.
- Vooral nog leidt dit tot een relevante toename van de handhavingsslast voor RVO.nl en NVWA.

Ook op het punt van milieuneutraliteit zijn er nog vraagtekens (criterium 2). Het is belangrijk dat het fosfaatplafond niet wordt overschreden als gevolg van de inzet van de KringloopWijzer, maar ook dat er geen andere milieuproblemen ontstaan als gevolg van bedrijfsspecifiek afrekenen.

Ondanks het commitment van de sector heb ik op dit moment onvoldoende vertrouwen dat de KringloopWijzer tijdig aan alle vijf geformuleerde criteria kan voldoen om gelijktijdig met de inwerkingtreding van het stelsel van fosfaatrechten te worden erkend. In het bestuurlijk overleg van 18 augustus jl. heeft de Staatssecretaris met de sector afgesproken dat de komende periode gezamenlijk verder verkend wordt of en hoe bedrijfsspecifiek afrekenen in het stelsel van fosfaatrechten kan worden gebracht en of een pilot in 2018 daar een plaats in kan krijgen. De besluitvorming daarover is aan het volgende kabinet.

Grondgebonden bedrijven in het stelsel van fosfaatrechten

Met de motie Visser en Lodders (Kamerstuk 21 501-32, nr. 973) heeft uw Kamer de regering verzocht om grondgebonden bedrijven tegemoet te komen die worden geraakt door de generieke korting in het kader van het stelsel van fosfaatrechten, omdat ze formeel na 2 juli 2015 zijn ontstaan. De Staatssecretaris heeft tijdens het VAO Landbouw en Visserijraad van 23 februari 2017 aangegeven dat het wat hem betreft gaat om bedrijven waarvan sinds 2015 de rechtspersoon is gewijzigd, maar waarvan de feitelijke situatie niet is veranderd. De Staatssecretaris heeft uw Kamer toegezegd te verkennen of dit binnen de Meststoffenwet is op te lossen en hierover te rapporteren.

In de wet tot wijziging van de Meststoffenwet in verband met de invoering van een stelsel van fosfaatrechten (Stb. 2017, nr. 229) is bepaald dat bedrijven, die in het kalenderjaar 2015 grondgebonden produceerden, volledig vrijgesteld worden van de generieke korting per 1 januari 2018. Bedrijven die in 2015 een relatief klein fosfaatoverschot met melkvee hadden, worden gedeeltelijk vrijgesteld van de generieke korting. Deze voorziening in de wet is het resultaat van het amendement Dik-Faber en Koşer Kaya (Kamerstuk 34 532, nr. 31) en het subamendement Van Gerven (Kamerstuk 34 532, nr. 55).

De wet voorziet in de mogelijkheid om bij een samenvoeging, splitsing, bedrijfsoverdracht, of bij een wijziging in rechtsvorm die na 2 juli 2015 heeft plaatsgevonden, de fosfaatrechten toe te kennen aan het nieuw ontstane bedrijf of (naar rato) te verdelen over de nieuw ontstane bedrijven.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Zoals aangekondigd per brief van 12 juli 2017 (Kamerstuk 34 532, nr. 100) zal het generieke kortingspercentage worden vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur. Bij de vormgeving van die algemene maatregel van bestuur zal rekening gehouden worden met de grondsituatie van een bedrijf zoals die was voor de bedrijfsoverdracht, de splitsing of de wijziging in rechtsvorm en, in geval van een samenvoeging, van de grondsituatie van bedrijven zoals die waren voorafgaande aan de samenvoeging.

Roodvleessector in het stelsel van fosfaatrechten

Tijdens het VAO Landbouw- en Visserijraad van 23 februari van dit jaar heeft de Staatssecretaris een motie van het lid Geurts c.s. (Kamerstuk 21 501-32, nr. 978) overgenomen. De motie verzoekt de regering om een werkgroep te starten met de roodvleessector om in kaart te brengen welke impact de fosfaatrechten hebben op vleesveehouders en natuurbeheer en met structurele oplossingen te komen, en de Kamer voor 31 maart 2017 te informeren over de voortgang. Hierbij ontvangt u de terugkoppeling.

Tijdens de voorbereiding van de wet tot wijziging van de Meststoffenwet in verband met de invoering van een stelsel van fosfaatrechten, (Kamerstuk 34 532, nr. 2) heeft de Staatssecretaris veelvuldig gesproken met vertegenwoordigers uit de sector, waarbij ook de reikwijdte van het stelsel van fosfaatrechten uitvoerig aan bod is gekomen. De Staatssecretaris is in de nota naar aanleiding van het verslag van 6 oktober 2016 (Kamerstuk 34 532, nr. 7), in antwoord op vragen hieromtrent van de leden van de fractie van het CDA, uitvoerig ingegaan op de reikwijdte van het stelsel. Uit de besprekingen met de sector zijn geen knelpunten naar voren gekomen die specifiek zien op de roodvleessector en die vragen om een (structurele) oplossing. Wel is, naar aanleiding van gesprekken die zijn gevoerd sinds de stemming over het wetsvoorstel in uw Kamer, de informatie over de reikwijdte van het stelsel en de specifieke diercategorieën die onder het stelsel vallen via de website van de RVO.nl verder verduidelijkt. Ook kunnen ondernemers door in te loggen op «Mijn RVO» inzicht krijgen in de bij RVO.nl geregistreerde gegevens van hun bedrijf als het gaat om de peildatum van 2 juli 2015, en is aan ondernemers de mogelijkheid geboden om op deze gegevens een zienswijze te geven.

Zoals bij meerdere gelegenheden aan uw Kamer is toegelicht, ontvangen bedrijven die op 2 juli 2015 melkvee hielden hiervoor bij de inwerkingtreding van het stelsel op 1 januari 2018 fosfaatrechten. Bedrijven dienen vanaf 1 januari 2018 de fosfaatproductie van melkvee te verantwoorden met fosfaatrechten. Dat geldt dus ook voor bedrijven waar de hoofdactiviteit het fokken en houden van vleesvee is, maar waar ook dieren gehouden worden die vallen onder de definitie van melkvee.

Natuurbeheerders die gedurende – een gedeelte van – het jaar melkvee houden voor het beheren van hun gronden, dienen de fosfaatproductie van het gehouden melkvee vanaf 1 januari 2018 te verantwoorden met fosfaatrechten. De wet bevat een voorziening voor de toekenning van fosfaatrechten ingeval er op de peildatum sprake was van uitgeschaard melkvee. Bedrijven die op 2 juli 2015 melkvee hadden uitgeschaard, bijvoorbeeld bij natuurbeheerders, kunnen na de inwerkingtreding van het stelsel bij RVO.nl verzoeken om een ophoging van het toe te kennen fosfaatrecht voor het melkvee dat uitgeschaard was. Hierover dient wel overeenstemming te bestaan met de inschaarder van het melkvee. Deze voorziening geeft ondernemers de mogelijkheid om in onderling overleg de verdeling van de toe te kennen fosfaatrechten voor op de peildatum uitgeschaard respectievelijk ingeschaard melkvee te regelen, zodat ook vanaf 2018 ruimte blijft om melkvee uit te scharen bij natuurbeheerders.

Met deze voorziening is een belangrijke belemmering voor natuurbeheerders om, ook na inwerkingtreding van het stelsel van fosfaatrechten, natuurbeheer met melkvee te realiseren weggenomen.

Mogelijkheden voor verkoop van mestkorrels aan particulieren

Bij de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Meststoffenwet in verband met de invoering van een stelsel van fosfaatrechten heeft de Staatssecretaris toegezegd om uw Kamer schriftelijk te informeren over wat de mogelijkheden zijn voor biologische boeren met betrekking tot de verkoop van mestkorrels aan particulieren.

Gangbare, niet biologische, bedrijven kunnen mestkorrels verkopen aan particulieren. Indien de mestkorrels geproduceerd worden op een intermediaire onderneming, dan zal dit bedrijf, naast zijn registratie als landbouwbedrijf, ook geregistreerd moeten worden als intermediaire onderneming. Aan de productie van mestkorrels zitten wel enige voorwaarden. Wil het bedrijf eigen geproduceerde mest verwerken en dit mee laten tellen om te voldoen aan hun mestverwerkingsplicht, dan dienen het landbouwbedrijf en mestverwerkingsbedrijf gescheiden te zijn. Op basis van de Meststoffenwet is er alleen sprake van mestverwerking (voor de mestverwerkingsplicht) indien de mestverwerking plaatsvindt op een intermediaire onderneming. Mest die geproduceerd wordt op een landbouwbedrijf kan dan getransporteerd worden, onder de bestaande voorwaarden voor handel en transport van dierlijke mest, naar het verwerkende bedrijf. In het specifieke geval van een verwerkend bedrijf op korte afstand zou er gebruik gemaakt kunnen worden van de mogelijkheid om met een pijpleiding te werken. Hiervoor gelden wel voorwaarden uit artikel 59b van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet. Op deze wijze wordt geborgd hoeveel mest er van het bedrijf wordt afgevoerd en welke hoeveelheid voor de mestverwerkingsplicht in aanmerking komt. Om dit mee te kunnen laten tellen voor de mestverwerkingsplicht, zal men op het vervoersbewijs dierlijke mest, opmerkingscode 61 moeten vermelden. Voor het verwerkende bedrijf geldt dat de installatie moet voldoen aan de eisen van de verordening dierlijke bijproducten en dat het een erkend verwerkend bedrijf is. De mestkorrels moeten voldoen aan de eis dat het eindproduct een drogestofgehalte van ten minste 90% bevat. Op deze wijze wordt een product geproduceerd zoals bedoeld in artikel 70b van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet.

Voor biologische bedrijven geldt de mestverwerkingsplicht niet. Dit is een gevolg van de Europese biologische verordening.³ Indien een bedrijf meer mest produceert dan 170 kg stikstof per hectare moet het deze mest afvoeren naar een ander biologisch bedrijf. Daarmee kan een biologische veehouder nooit voldoen aan de mestverwerkingsplicht zoals in de Meststoffenwet vastgelegd en daarom is voorzien in de uitzondering in 72a van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet.

Om dezelfde reden mag een biologische boer geen mestkorrels afvoeren naar particulieren als zijn dieren meer mest produceren dan 170 kg stikstof per hectare. Een particulier is immers geen biologisch bedrijf. Afvoeren naar particulieren is in dat geval dus in strijd met de voornoemde verordening inzake biologische productie.

³ (EG) nr. 889/2008 van de Commissie van 5 september 2008 tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van Verordening (EG) 834/2007 van de Raad inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten, wat de biologische productie, de etikettering en de controle betreft (PbEU 2008 L 250).

Onderzoek toepassing billijkheidsbeginsel bij opleggen mestboetes

Met de motie Dijkgraaf c.s. (Kamerstuk 34 300, nr. 141) en het amendement Dijkgraaf (Kamerstuk 34 295, nr. 15) heeft uw Kamer verzocht om aanpassing van de meststoffenregelgeving, zodat boetes naar beneden bijgesteld kunnen worden als de aard en de zwaarte van de overtreding daar aanleiding toe geven. De motie en het amendement zijn gebaseerd op signalen vanuit de praktijk waarin ondernemers aangeven dat boetes als niet passend worden ervaren en zij onevenredige inspanning moeten verrichten om de boetes bijgesteld te krijgen. In zijn brief van 28 april 2016 (Kamerstuk 34 300, nr. 171) heeft de Staatssecretaris toegezegd om de uitvoeringspraktijk van RVO.nl op deze aspecten steekproefsgewijs door een externe partij te laten beoordelen.

De Staatssecretaris heeft de Auditdienst Rijk verzocht te onderzoeken of bij het opleggen van boetes voor het overtreden van de Mestwetgeving het billijkheidsbeginsel door RVO.nl is toegepast. Het rapport is als bijlage bij deze brief toegevoegd⁴. Uit het rapport blijkt dat de uitvoeringspraktijk in mechanismen voorziet die een zorgvuldige afweging bevorderen en dat deze mechanismen correct toegepast worden bij boetes. Bij de bepaling van de hoogte van de boete weegt RVO.nl de ernst van de overtreding en bijzondere omstandigheden van de betrokkene in de besluitvorming mee. De Auditdienst Rijk beveelt aan om de bevindingen en conclusies van de toets door de uitvoeringsexpert zichtbaarder in het systeem vast te leggen en om in het systeem aan te geven of de behandelaar al of niet matiging toepast. RVO.nl neemt deze aanbevelingen ter harte.

Met de uitkomst ben ik tevreden. Dit draagt er immers aan bij dat het boetestelsel goed blijft functioneren – en dus ook het noodzakelijke afschrikkende effect behoudt – maar dat ook op de juiste momenten gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om boetes op een lager niveau vast te stellen dan vastgelegd in de mestwetgeving.

Uitvoering Regeling fosfaatreductieplan 2017

Bij brief van 18 augustus 2017 (Kamerstuk 33 037, nr. 221) heeft de Staatssecretaris uw Kamer geïnformeerd over het maatregelenpakket fosfaatreductie 2017. Ten aanzien van de Regeling fosfaatreductieplan 2017, waarvan ZuivelNL en RVO.nl de uitvoering gezamenlijk voor hun rekening nemen, heeft de Staatssecretaris gedurende de zomer moeten constateren dat het voor ZuivelNL niet mogelijk was om alle beschikkingen tijdig af te ronden. Op verzoek van het bedrijfsleven heeft RVO.nl daarom een deel van de uitvoering van ZuivelNL overgenomen. Het gaat daarbij om de berekening van de geldsommen (heffingen en bonus) van melkproducerende bedrijven. De zuivelondernemingen gebruiken deze berekeningen voor het opstellen van de beschikkingen.

Door RVO.nl een grotere rol te geven zet ik samen met de sector in op een zo robuust mogelijke uitvoering van de regeling fosfaatreductieplan 2017. De complexiteit van de regeling, de tijdsdruk en het adequaat gevolg geven aan rechterlijke uitspraken blijven factoren die de uitvoering bemoeilijken. RVO.nl zet opnieuw extra capaciteit in om de risico's te beperken en vertragingen bij het opleggen van de geldsommen zoveel mogelijk te voorkomen.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl