

Vergaderjaar 2017–2018

33 037

Mestbeleid

Nr. 282

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 april 2018

Op 26 maart jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd over het voorstel van de Europese Commissie (EC) aan het Nitraatcomité om Nederland derogatie van de Nitraatrichtlijn te verlenen voor de jaren 2018 en 2019 (Kamerstuk 33 037, nr. 279). Zoals aangegeven in mijn brief is het voorstel behandeld in het Nitraatcomité van 4 april, inclusief stemming door de lidstaten. Ik ben blij uw Kamer te kunnen mededelen dat het Nitraatcomité een positief advies aan de EC heeft gegeven over een derogatie aan Nederland. De EC kan de derogatie nu conform het voorstel vaststellen. Het duurt nog een aantal weken voordat de definitieve derogatiebeschikking door de EC zal worden afgegeven.

Inhoud derogatie

Zoals aangegeven in mijn brief van 26 maart jl. komt de nieuwe Nederlandse derogatie in grote lijnen overeen met de derogatiebeschikking die gold tot en met 31 december 2017. De grootste verandering is dat deze derogatie voor twee kalenderjaren geldt, in plaats van de gebruikelijke vier jaar. Dit is gerelateerd aan de vragen die gerezen zijn over de naleving van de mestregelgeving in Nederland. Ik kom hier verderop in deze brief op terug.

De gebruiksnorm voor boeren die gebruikmaken van derogatie is ongewijzigd gebleven: bedrijven met minimaal 80% grasland mogen tot 230 kilogram stikstof uit dierlijke mest per hectare per jaar gebruiken in het centrale en zuidelijke zandgebied en in het lössgebied en tot 250 kilogram in andere delen van Nederland. Net als in de vorige periode mogen derogatiebedrijven alleen graasdiermest gebruiken en geen fosfaatkunstmest. Uiteraard moeten derogatiebedrijven, net als alle boeren in Nederland, zich houden aan de gebruiksnormen voor fosfaat en totaalstikstof, zoals beschreven in het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn (Kamerstuk 33 037, nr. 250) en vastgelegd in de Meststoffenregelgeving.

Op een aantal specifieke punten is de derogatiebeschikking gewijzigd ten opzichte van de vorige periode (2014–2017). Dit is een gevolg van het streven van de EC om de derogatiebeschikkingen voor de verschillende lidstaten meer met elkaar in lijn te brengen. In de nieuwe derogatiebeschikking wordt gesproken over een derogatievergunning, in plaats het enkel indienen van een derogatieaanvraag zoals in de periode 2014–2017 het geval was. Dit brengt met zich mee dat aanvragers vooraf moeten verklaren dat zij aan de diverse voorwaarden voldoen om in aanmerking te komen voor een vergunning. Ik beoog deze verandering evenwel op een praktische wijze invulling te geven, zodat de praktijk voor boeren niet veel zal verschillen. Wel ben ik voornemens om, zoals gebruikelijk bij het afgeven van vergunningen, vanaf 2019 hiervoor een beperkte vergoeding te vragen.

Een ander nieuw element is de voorwaarde dat derogatiebedrijven hun mineralenadministratie moeten aanleveren voor 31 maart van het volgende jaar, zodat nagegaan kan worden of aan alle voorschriften is voldaan. De Nederlandse systemen zijn dusdanig geautomatiseerd dat het voor boeren waarschijnlijk niet nodig is om andere informatie aan te leveren dan ze in voorgaande jaren al deden. Verder is, in lijn met derogatiebeschikkingen voor andere lidstaten, opgenomen dat boeren die de derogatievoorschriften overtreden, naast de reguliere boetes die volgen uit de Nederlandse wetgeving, kunnen worden uitgesloten van een derogatie in het volgende kalenderjaar.

De voorwaarden voor het scheuren van grasland zijn in de derogatiebeschikking aangepast aan hetgeen in het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn beschreven is. Dit houdt voor graslandvernieuwing in dat er een ruimere periode is om grasland te scheuren op zand- en lössgrond. Dat mag nu ook in de periode tussen 31 mei en 1 september. In geval van graslandvernieuwing is er dan geen stikstofbemonsteringsplicht na het scheuren van grasland, in plaats daarvan geldt een korting op de stikstofgebruiksnorm van 50 kg per hectare. Vanuit de derogatievoorwaarden geldt deze korting in 2018 en 2019 voor derogatiebedrijven. Op basis van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn wordt deze wijziging vanaf 2019 eveneens doorgevoerd voor alle bedrijven.

Als gras gescheurd wordt voor maïs op zand en löss (ongewijzigd tot 11 mei) op derogatiebedrijven vervalt de stikstofbemonsteringsplicht en geldt een korting op de stikstofgebruiksnorm van 65 kg per hectare. Deze wijziging wordt vanaf 2021 doorgevoerd voor alle bedrijven op basis van het zesde actieprogramma.

De wijzigingen zullen binnenkort in ministeriële regeling worden opgenomen en gepubliceerd in de Staatscourant. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland zal onder andere via de website (www.rvo.nl) ondernemers informeren over deze wijzigingen en de wijze waarop van de derogatie gebruik kan worden gemaakt.

Aanpak mestfraude

Zoals hierboven aangegeven heeft de derogatiebeschikking een looptijd van twee in plaats van vier jaar vanwege de vragen die zijn gerezen over de naleving van de mestregels in Nederland. Ik deel het belang dat de EC hecht aan de aanpak van mestfraude volledig. Het is cruciaal dat de naleving van de mestregels in Nederland verbetert, niet alleen ter verantwoording van de derogatie richting Brussel en andere lidstaten, maar vooral ook ter verantwoording van de positie van de landbouwsector richting de Nederlandse maatschappij. De landbouw speelt een belangrijke rol in de Nederlandse samenleving. Daarbij hoort dat de sector zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid neemt en die ook waarmaakt.

De inzet van de EC onderstreept nog eens het belang van een voortvarende uitvoering van het sectorplan van aanpak tegen mestfraude. Ik blijf de sector daar dan ook op aanspreken. In dat verband heb ik op 28 maart jl. een bestuurlijk overleg gevoerd met LTO, POV, CUMELA, TLN en Rabobank.

Het sectorplan omvat een breed palet aan acties die de sector eigenstandig uitvoert. De organisaties hebben in verschillende in- en externe bijeenkomsten met hun achterban actief stelling genomen tegen mestfraude. Ook hebben zij gezamenlijke uitgangspunten geformuleerd om op te nemen in de bestaande integriteitsverklaringen van de verschillende organisaties. Men werkt aan de afronding van sanctie- en royementregels in het geval de integriteitsverklaring wordt geschonden en aan het ondertekenen van de integriteitsverklaring door alle bestuurders. Verder hebben de sectororganisaties een gezamenlijke gedragscode opgesteld en men werkt aan het inregelen van een systematiek voor het elektronisch ondertekenen van deze gedragscode door ondernemers. De gedragscode moet gezien worden als aanloop naar een certificeringsschema voor de mestketen. Verder hebben alle CUMELA-bestuurders van de sectie mest op hun eigen bedrijf een mestscan uit laten voeren om te beoordelen of ze voldoen aan de regelgeving. CUMELA werkt nu aan de verdere uitvoering van de mestscan onder haar leden. Sectiebestuurders van CUMELA worden door een extern bureau begeleid bij het doen van doeltreffende gedragsinterventies. Rabobank besteedt nadrukkelijk aandacht aan naleving van de regels op revisiemomenten of bij een nieuwe aanvraag. Verder werkt de sector aan verbetering van de systematiek van de mestboekhouding. Mits voldoende robuust en geborgd, kan dit een vereenvoudiging van de regelgeving mogelijk maken.

Met deze acties is een belangrijke, eerste stap gezet om een cultuurverandering in de sector te bewerkstelligen. In het bestuurlijk overleg heb ik mijn waardering uitgesproken voor de inzet van en samenwerking tussen de betrokken organisaties om het sectorplan tot uitvoering te brengen. Ik begrijp dat de uitvoering van het plan begint met de nodige (interne) voorbereidingen en dat dit tijd vraagt. Nu breekt echter een cruciale fase aan, waarin de diverse maatregelen ook echt geïmplementeerd moeten worden, voelbaar voor ondernemers in de sector en zichtbaar voor mensen daarbuiten. De organisaties staan voor een grote opgave om in te breken in de bestaande cultuur en om de samenwerking tussen ondernemers die volgens de regels willen werken te faciliteren. Ik heb bij de organisaties de urgentie van een voortvarende aanpak van mestfraude, en van daaruit het belang dat zij zich houden aan de planning in het sectorplan, benadrukt. Voor het zomerreces zal ik opnieuw met de sectororganisaties in gesprek gaan. Ik heb aangegeven dat ik van de sector dan in ieder geval een concreet certificatieschema voor de mestketen verwacht.

De bestuurders hebben bevestigd nog steeds volledig achter het sectorplan te staan en zich daar vol voor in te zetten. Zij hebben nogmaals gewezen op de complexiteit van de mestregelgeving. Dat vind ik terecht, ik heb immers zelf ook al eerder aangegeven dat het stelsel van wet- en regelgeving rond mest vereenvoudiging behoeft. Op relatief korte termijn kan automatisering een rol spelen om de mestregels te vereenvoudigen. Denk aan het inzetten van (data)technologie voor het «real time» inwinnen van gegevens voor de verantwoording van nutriëntenstromen. Dit vergt actie van zowel de sector als de overheid en we hebben afgesproken hier gezamenlijk aan verder te werken. Verder zal ik de reeds aangekondigde stelselherziening van het mestbeleid nu concreet ter hand nemen. Ik verwacht uw Kamer binnenkort nader te kunnen informeren over de manier waarop ik dat ga doen.

Versterkte handhavingsstrategie

Naast de private maatregelen in het sectorplan om mestfraude tegen te gaan, neem ik uiteraard ook mijn eigen verantwoordelijkheid om de naleving van de mestregelgeving te verbeteren. De EC vraagt Nederland uiterlijk 30 september 2018 een versterkte handhavingsstrategie in te dienen. In de beschikking is een aantal elementen benoemd die onderdeel moeten zijn van deze handhavingsstrategie.

De EC vraagt om een beoordeling door de bevoegde nationale autoriteiten van de schaal en omvang van opzettelijke niet-naleving van de mestregels en in het verlengde daarvan het in beeld brengen van gebieden waar het risico van opzettelijke niet-naleving het grootst is. Een dergelijke beoordeling ligt ten grondslag aan de gebiedsgerichte aanpak die ik heb beschreven in het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn en die nu onder regie van de NVWA in de praktijk wordt gebracht. In de regio Oost-Brabant/Noord-Limburg werken de regionale toezichthouders (provincies, gemeenten en waterschappen en omgevingsdiensten) en NVWA en RVO.nl al intensief op operationeel niveau samen. De samenwerking is van belang om de bevoegdheden en kennis van de verschillende toezichthouders over en weer te benutten.

Met het oog op het stimuleren van gewenst gedrag bij ondernemers maak ik onder meer gebruik van de kennis en expertise van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV). Het CCV stelt met de in Oost-Brabant/Noord-Limburg samenwerkende toezichthoudende organisaties het zogenaamde barrièremodel op, waarmee inzicht wordt gegeven in de kritische punten die van belang zijn voor toezicht en handhaving. De resultaten hiervan worden ook betrokken bij de communicatieaanpak zoals beschreven in het zesde actieprogramma.

Wanneer er sprake is van opsporing wordt samengewerkt met opsporingsdiensten en het Openbaar Ministerie. In dat kader is er onder meer sprake geweest van een gecoördineerde actie van het OM, de NVWA, politie, douane en ILT onder leiding van het Functioneel Parket. Inmiddels is de NVWA in gesprek met toezichthouders in de regio Gelderse Vallei/Veluwe om ook daar gezamenlijk op te treden.

Verder vraagt de EC om versterking van de capaciteit voor inspecties en controles. Het bundelen van krachten in de gebiedsgerichte aanpak zorgt voor een efficiëntere en effectievere inzet van de capaciteit bij verschillende instanties. Daarnaast ben ik met de EC overeengekomen dat de eis voor fysieke controles op bedrijven met een derogatie in de beschikking wordt vastgesteld op 5% (in plaats van 7% in de vorige periode). Daarmee gaat de EC in op een nadrukkelijke wens van Nederland om de controle-inspanningen meer risicogericht in te zetten. De milieuresultaten op derogatiebedrijven zijn namelijk goed. De monitoring van de effecten van de huidige derogatie (zie Kamerstuk 33 037, nr. 220) laat zien dat de grondwaterkwaliteit onder derogatiebedrijven gemiddeld genomen beter is dan het gemiddelde van alle landbouwbedrijven, en dat veruit de meeste derogatiebedrijven een nitraatuitspoeling in de wortelzone laten zien die lager is dan 50 milligram nitraat per liter. Dit reflecteert de toegenomen aandacht van met name melkveehouders om uit- en afspoeling van nutriënten te reduceren en te voorkomen. Dat is een mooi tussenresultaat waar de Europese Commissie ook oog voor heeft. Aangezien voor fysieke controles tot nu toe 7% werd voorgeschreven, komt hiermee handhavingscapaciteit vrij die ik benut om de controle en handhaving op andere onderdelen van het mestbeleid, die als risicovoller worden gezien, te versterken. Deze vrijgespeelde inzet komt overeen met ca. 9.000 uur (6 FTE) capaciteitsinzet bij de NVWA.

Ook automatisering is een belangrijk middel om de handhaving te versterken. Hierboven had ik het al over het inzetten van (data)technologie voor het «real time» inwinnen van gegevens voor de verantwoording van nutriëntenstromen. Ik ben voornemens om extra te investeren in de ICT-infrastructuur bij RVO.nl en de NVWA om hun (data)technologie op het niveau van de hedendaagse stand van de techniek te brengen. Hiermee wil ik beter inzicht krijgen in de mestketen, wat het mogelijk maakt om elektronisch toezicht te houden en handhaving gericht in te zetten waar zich risico's of onregelmatigheden voordoen. Door de verbetering van de systemen bij RVO.nl moet de verantwoording van meststromen «real time» kunnen worden ingenomen, wat voor ondernemers ook een vereenvoudiging met zich meebrengt. Ik zal de regelgeving aanpassen, zodat private initiatieven zich kunnen ontplooiën binnen de randvoorwaarden.

Tot slot benoemt de EC een heldere methodologie voor boetes en sancties als element voor de handhavingsstrategie. Het gaat dan enerzijds om proportionaliteit en anderzijds om effectiviteit en afschrikwekkende werking. Vorig jaar heeft de Auditdienst Rijk een onderzoek uitgevoerd naar de toepassing van het billijkheidsbeginsel bij het opleggen van mestboetes. Ik ben voornemens om als vervolg hierop de effectiviteit en afschrikwekkende werking van de boetes in beeld te laten brengen, ook in vergelijking met andere beleidsterreinen.

Tot slot

Ik ben verheugd dat er nu duidelijkheid is over de derogatie en dat de sector hier de komende tijd mee vooruit kan. Dit is van economisch belang voor de sector maar zeker ook voor het milieu, aangezien het gebruik van grasland boven maïsland hiermee wordt gestimuleerd, wat een positief effect heeft op de waterkwaliteit. Ik wil benadrukken dat de nieuwe derogatie niet betekent dat de urgentie van de mestfraude-aanpak is afgenomen, integendeel. De komende maanden zal ik de handhavingsstrategie langs bovengenoemde lijnen verder uitwerken. Ik zal hierover in overleg blijven met de diensten van de EC. De versterkte handhavingsstrategie stelt Nederland vervolgens in de gelegenheid om een verlenging van de derogatie aan te vragen. De naleving van de mestregels dient dan evenwel op orde te zijn. De sector heeft hierin zelf een zware verantwoordelijkheid. Bij mijn afweging om een verlenging van de derogatie aan te vragen, zullen de voortvarende uitvoering van het sectorplan van aanpak en vooral de praktische resultaten die dit in de praktijk oplevert een belangrijke rol spelen.

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