

NOTANAARAANLEIDINGVAN HET VERSLAG

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen die leden van uw Kamer hebben gesteld naar aanleiding van het voorstel van wet tot wijziging van de Meststoffenwet (invoering stelsel van verantwoorde mestafzet) (Kamerstukken II 2011/12, 33 322, nr. 2). Hieronder treft u mijn reactie aan.

De leden van verschillende fracties hebben vragen gesteld over nut, noodzaak, betekenis en (financiële) consequenties van het vooraf vastleggen van mestplaatsingsruimte, door middel van mestplaatsingsovereenkomsten (MPO's). Daarbij wordt door verschillende fracties onder meer gewezen op het feit dat het wetsvoorstel ook een mestverwerkingsplicht kent die de druk op de mestmarkt moet verlichten. Tevens wordt gevraagd naar de verhouding tussen beide verplichtingen alsmede de samenloop met het nog van kracht zijnde stelsel van varkens- en pluimveerechten.

Vooruitlopend op de beantwoording van de verschillende vragen in deze nota naar aanleiding van het verslag, wil de regering ten algemene op dit onderwerp ingaan.

Fasen van het nieuwe stelsel

In de visie op het mestbeleid van 28 september 2011 (Kamerstukken II 2011/12, 33 037, nr. 1) en in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (Kamerstukken II 2012/13, 33 322, nr. 3) zijn de plannen voor het nieuwe stelsel van verantwoorde mestafzet en het bestaande stelsel van varkens- en pluimveerechten (dierrechten) uiteengezet.

De plannen voor het nieuwe stelsel beslaan drie fasen:

1. De huidige fase waarin een stelsel van dierrechten bestaat waardoor het aantal te houden dieren is begrensd. Op grond van de huidige tekst van de Meststoffenwet vervalt dat slot op 1 januari 2015.
2. Een overgangsfase waarin de dierrechten nog bestaan en ook het nieuwe stelsel wordt ingevoerd. Aanvankelijk was beoogd het nieuwe stelsel per 1 januari 2013 in te voeren zodat ondernemers in 2013 en 2014 zouden kunnen 'oefenen' met het nieuwe stelsel en het nieuwe stelsel zich zou kunnen bewijzen. Op deze manier is er een geleidelijke overgang tussen twee stelsels.
3. De fase vanaf het moment van vervallen van de dierrechten, waarin het stelsel van dierrechten is vervangen door het nieuwe stelsel. Deze fase gaat in op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

In alle drie fasen is er ook het stelsel van gebruiksnormen dat grenzen stelt aan de mestaanwending en daarmee regelt dat niet teveel mest op het land wordt gebracht.

Mestverwerking

Een cruciaal, nieuwe sturingselement van het nieuwe stelsel is de mestverwerkingsplicht. Ondernemers worden verplicht een vastgesteld percentage van hun mestoverschot te laten verwerken waardoor de druk op de Nederlandse mestmarkt wordt verlaagd. Deze verplichting bevordert ook het van de grond komen van mestverwerkingscapaciteit. Dit is van groot belang voor het toekomstige mestbeleid omdat een situatie wordt bevordert waarin mest niet alleen een waardevolle bron van mineralen en organische stof is, maar ook een economische waarde voor de veehouder vertegenwoordigt. De werking van het instrument kan jaarlijks door de overheid worden versterkt door het bepalen van hogere verplichte verwerkingspercentages.

De mestverwerkingsplicht is een essentieel sturingsinstrument om op termijn te komen tot een evenwicht op de Nederlandse mestmarkt en daarmee tot een structurele oplossing van het mestprobleem. Dit deel van het wetsvoorstel moet dan ook bij het begin van de overgangsfase in werking treden.

Mestplaatsing

In de huidige fase gelden de volgende verplichtingen voor elke veehouder die mest produceert:

- Hij mag niet meer mest gebruiken op zijn grond dan is toegestaan volgens de voor die grond geldende gebruiksnormen (gebruiksnormenstelsel).

- Hij mag niet meer dieren houden dan volgens de hem ter beschikking staande varkens- en/of pluimveerechten (dierrechtenstelsel). Voor melkveehouders geldt ook een zeker plafond door de werking van het melkquotumstelsel.

Als gevolg van het huidige wetsvoorstel zou daar voor een veehouder, die meer mest produceert dan hij op eigen grond kan gebruiken, in de overgangsfase nog het volgende bijkomen:

- Hij is verplicht een deel van de op zijn bedrijf geproduceerde mest te laten verwerken (verwerkingsplicht van het wetsvoorstel).
- Hij is verplicht voor de rest van de op zijn bedrijf geproduceerde mest voorafgaand aan de productie mestplaatsingsovereenkomsten te sluiten met bij voorbeeld Nederlandse akkerbouwers (stelsel van MPO's van het wetsvoorstel). Deze verplichting geldt vanaf 15 mei waardoor het naar verwachting om maximaal 20% van de mestproductie gaat.

Het is gebleken dat de verplichting tot het sluiten van MPO's voorafgaand aan de mestproductie, náást reeds bestaande verplichtingen, vragen oproept bij uw Kamer en bij het bedrijfsleven over de mate van belasting van de veehouder, in relatie tot de meerwaarde van de MPO's, nu de dierrechten er nog zijn. De regering is van mening dat er onder deze omstandigheid in de overgangsfase sprake is van een beperkte extra sturende werking en dat de kosten daarvan niet opwegen tegen het belang van het oefenen met MPO's. De regering wil daarom een verlichting aanbrengen in het regime dat zal gelden voor de komende overgangsperiode. Mede in verband met de aanzienlijke kosten voor het bedrijfsleven en de overheid die dat stelsel met zich brengt, zal de verplichting tot het afsluiten van MPO's bij de start van het stelsel nog niet van kracht zijn. De regering zal daartoe een nota van wijziging voorbereiden waarin een overgangsregime wordt opgenomen voor de komende jaren.

Tot het moment dat daadwerkelijk voldoende mest wordt verwerkt, blijven dierrechten noodzakelijk om de druk op de mestmarkt beperkt te houden. De regering koppelt het moment van vervallen van dierrechten daarom in belangrijke mate aan het daadwerkelijk van de grond komen van de mestverwerking.

Nota van wijziging

Aan het stelsel dat na de overgangsfase zal gelden, zal bij gelegenheid van het insturen van de nota van wijziging nadere aandacht worden besteed.

Om een en ander te effectueren, zal de regering een nota van wijziging indienen waarbij tevens zal worden ingegaan op een deel van de vragen als gesteld in het verslag die hieronder nog niet worden beantwoord. Bij de beantwoording van de desbetreffende vragen wordt dit aangegeven.

De navolgende tekst volgt de volgorde van het door de Tweede Kamer opgestelde verslag.

Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de wijziging van de Meststoffenwet. De leden vragen de regering nadere toelichting op een aantal onderdelen van het wetsvoorstel. De leden van de VVD-fractie zullen het wetsvoorstel toetsen op haalbaarheid, betaalbaarheid, eenvoud en proportionaliteit.

De leden van de fractie van de PvdA hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Het doel van het wetsvoorstel moet in de ogen van de leden zijn om de milieubelasting te verminderen en de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water (KRW) te halen. Vooralsnog is mest een groot probleem en vele pogingen te komen tot een beter mestbeleid hebben slechts marginaal effect gehad op de milieuverbetering. Welke verbetering wordt er verwacht met deze wet? Wordt met deze wet de belasting van water door mest verminderd? Komt het halen van de KRW-doelen hiermee dichterbij? Zo nee, waarom is daarvoor niet gekozen?

Het nieuwe stelsel stuurt niet direct op milieudoelen, maar ondersteunt de realisatie van de doelen uit de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water (KRW) door het ondersteunen van het stelsel van gebruiksnormen en gebruiksvorschriften.

1. Inleiding wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie lezen dat de kwaliteit van het grondwater nog niet in alle delen van het land aan de richtwaarde uit de Nitraatrichtlijn van maximaal 50mg nitraat per liter voldoet. Kan de regering een analyse van de

oorzaken (inclusief niet agrarische oorzaken) geven waarom de kwaliteit van het grondwater nog niet in alle delen van het land voldoet aan de richtwaarde uit de Nitraatrichtlijn?

Het afgelopen jaar is de volgens de Meststoffenwet verplichte vierjaarlijkse evaluatie van het mestbeleid uitgevoerd. Over de synthese van de resultaten van deze evaluatie bent u als Kamer geïnformeerd bij brief van 13 juni 2012 (Kamerstukken II 2012/13, 33 037, nr. 21). Wageningen UR heeft in het kader van deze evaluatie een analyse uitgevoerd naar de oorzaken van de verschillen in nitraatconcentraties tussen de zandgebieden. Onderzoekers schrijven deze verschillen grotendeels toe aan verschillen in bedrijfstype of stikstofoverschot en het voorkomen van verschillende bodemgebruiksvormen, de verdeling van de grondwatertrappen en grondsoorten en het regionale neerslagoverschot.

In het Zuidelijke zandgebied zijn de stikstofoverschotten het hoogst en komen meer uitspoelingsgevoelige gronden voor. (Verhoogde nitraatconcentraties in het Zuidelijk zandgebied, Alterra-rapport 2319). De bijdrage van niet-agrarische bronnen, zoals industrie, huishoudens en verkeer is niet exact bekend, maar mag geacht worden relatief gering te zijn.

De leden van de VVD-fractie lezen de in de memorie van toelichting dat er een nieuw stelsel wordt geïntroduceerd. De leden van de VVD-fractie zien in voorliggend voorstel dat de verantwoordelijkheid voor het mestprobleem grotendeels bij de ondernemer wordt neergelegd. De leden vragen of hiermee voldoende prikkel bij de overheid ligt om de afzet van mestverwerkingsproducten beter te regelen.

De regering is van mening dat ondernemers verantwoordelijk zijn om er voor te zorgen dat alle reststromen die met het houden van dieren gepaard gaan, zoals dierlijke mest, op verantwoorde wijze worden afgezet. De afzet van dierlijke mest alsmede van mestverwerkingsproducten moet daarbij voldoen aan de daarvoor geldende regels.

Wat betreft toestaan van dierlijke meststoffen in concentraten binnen de totaalgebruiksnorm maar buiten die voor dierlijke mest uit de leden van de PvdA-fractie hun zorg over de mogelijkheid zo afgewerkte residuen bijvoorbeeld uit de mestvergisting op het land uit te rijden in plaats van te verwerken. Het moet wel heel duidelijk om een meetbaar en controleerbaar geconcentreerd product gaan waarvan met zekerheid kan worden vastgesteld dat de totaalnormen niet worden overschreden en ook geen andere nadelige gevolgen voor het milieu optreden.

De regering wil de zorg van de leden van de PvdA-fractie wegnemen door te verzekeren dat alleen concentraten die op zeer specifieke, voorgeschreven wijze (namelijk door middel van ultrafiltratie en als laatste stap omgekeerde osmose) uit dierlijke mest geproduceerd zijn, in het kader van de pilots mineralenconcentraat gebruikt mogen worden binnen de totaalstikstofgebruiksnorm. In het proces dat gebruikt wordt om deze mineralenconcentraten te produceren mag wel gebruik worden gemaakt van digestaat uit (co)vergisting van dierlijke mest, mits deze vergisting geschiedt binnen de regels die daarvoor gelden. Wegmengen van gevaarlijke stoffen via covergisting van dierlijke mest is hoe dan ook verboden.

Doel van de pilots mineralenconcentraat is vast te stellen of dit op milieuverantwoorde en bedrijfseconomische verantwoorde wijze kan. Pas als de pilots helemaal zijn afgerond (einddatum is nu vastgesteld op 31 december 2013) zal vastgesteld worden of en zo ja, onder welke voorwaarden deze specifieke mineralenconcentraten ten algemene binnen de totaalgebruiksnormen gebruikt mogen worden.

Tot slot uit de leden hun zorg over de te bepalen plaatsingsruimte. Veel gronden zijn al fosfaatverzadigd, waarbij nog steeds fosfaat mag worden uitgereden. De leden willen daarom aandringen op een voorzichtige inschatting van de plaatsingsruimte, zeker daar waar het gronden nabij natuurgebieden betreft.

Met de start van het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn (Kamerstukken II 2008/09, 28 385, nr. 132) per 2010 zijn de fosfaatgebruiksnormen gedifferentieerd naar de fosfaattoestand van de bodem, juist om te voorkomen dat op percelen waar al ruim voldoende fosfaat in de bodem zit, nog verdere ophoping van fosfaat plaatsvindt. Op percelen met een hoge fosfaattoestand gelden daarom fosfaatgebruiksnormen die, op termijn, zullen resulteren in een daling van fosfaatvoorraad in de bodem. Bij de inschatting van de plaatsingsruimte wordt, in lijn met de wens van de leden van de PvdA-fractie, dus rekening gehouden met de fosfaattoestand van alle landbouwpercelen.

Wat betreft de mestafzet vragen de leden hoe wordt zeker gesteld dat mest daadwerkelijk wordt afgezet en elders verwerkt of toegepast, en het niet blijft bij een papieren verplichting waarbij mest op eigen land wordt uitgereden.

Allereerst zij verwezen naar de inleidende passage van deze nota voor zover het gaat om het uitstel van de verplichting tot het afsluiten van mestplaatsingsovereenkomsten.

Het wetsvoorstel is een samengaan van publiek- en privaatrechtelijke instrumenten. Daar waar gebruik wordt gemaakt van de onder het privaatrecht gesloten overeenkomsten legt de regering een verantwoordelijkheid bij het bedrijfsleven; de verantwoordelijkheid voor naleving van die overeenkomsten is namelijk aan degenen die daarbij partij zijn. Het Burgerlijk Wetboek biedt contractspartijen handvatten om in geval van niet naleving van een contract op te treden. Partijen kunnen in een civiele procedure nakoming van de overeenkomst of schadevergoeding vorderen. Het is niet aan de overheid, die geen partij is bij de overeenkomsten, om in privaatrechtelijke relaties te treden.

Overigens stelt het wetsvoorstel wel eisen aan de inhoud van de overeenkomsten, willen deze meetellen in het stelsel. In artikel 33c is bepaald aan welke voorwaarden overeenkomsten moeten voldoen. Daar is onder andere bepaald dat in de overeenkomst moet zijn opgenomen hoeveel mest, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, de wederpartij bij de overeenkomsten zal afnemen.

Tot slot achten de leden de uitvoeringskosten aanzienlijk en vragen de regering deze in rekening te brengen bij de vervuiler.

De regering zal – conform de uitgangspunten die zijn geformuleerd in het rapport Maat houden¹ - daar waar mogelijk uitvoeringskosten doorberekenen.

De leden van de D66-fractie nemen kennis van de kern van het wetsvoorstel zoals deze wordt omschreven door de regering. Deze leden vragen de regering om aan te geven of over de keuze voor en vormgeving van de benoemde wijzigingen op hoofdlijnen overleg gevoerd is met de Europese Commissie? Zo ja, in welk stadium is dat gebeurd en is daaruit een inschatting voortgekomen van de vraag of deze invulling past binnen de genoemde verplichtingen in het kader van het Europeserecht?

Over de keuze voor en vormgeving van de benoemde wijzigingen in het wetsvoorstel is nog geen overleg gevoerd met de Europese Commissie. De verantwoordelijkheid voor maatregelen om de totale mestproductie te reguleren is immers een nationale verantwoordelijkheid.

De Nitraatrichtlijn bepaalt in artikel 5, vijfde lid: "De Lid-Staten treffen bovendien in het kader van de actieprogramma's de aanvullende of verscherpte maatregelen die zij noodzakelijk achten, indien al aanstonds of in het licht van de bij de uitvoering van de actieprogramma's opgedane ervaring duidelijk wordt dat de in lid 4 bedoelde maatregelen niet toereikend zijn om de in artikel 1 genoemde doelstellingen te verwezenlijken. Bij het selecteren van die maatregelen houden de Lid-Staten rekening met de doeltreffendheid en kosten ervan ten opzichte van die van eventuele andere preventieve maatregelen."

De regering ziet er op dat de regelgeving te allen tijde zal voldoen aan de Europese randvoorwaarden.

De leden van de D66-fractie vragen de regering om in algemene zin in te gaan op de relatie tussen de rol van Rijk en provincie ten aanzien van het mestbeleid in het wetsvoorstel. Is overwogen om over te gaan tot decentralisatie van de sturingsinstrumenten ten aanzien van het mestbeleid, gelet op de wederzijdse invloed van dit beleid op overige delen van het ruimtelijke, milieu en natuurbeleid? Welke garanties bestaan er, zeker na invoering van de Omgevingswet en het vervallen van de dierrechten en het melkquotum, dat de provincies voldoende sturingsinstrumenten behouden op het mestbeleid? De leden van de D66-fractie vragen de regering in ieder geval een overlegverplichting tussen Rijk en provincies op te nemen bij het voorgestelde artikel 33h, om te borgen dat de gevolgen van wijzigingen in de verplichte percentages worden besproken met de meest betrokken decentrale overheden.

De aanzienlijke omvang van de productie van dierlijke meststoffen in delen van Nederland leidt tot druk op de geldende gebruiksnormen binnen geheel Nederland, waarbij de druk niet direct is gerelateerd aan de plaats van de mestproductie; immers, vaak worden dierlijke meststoffen met het oog op de afzet ervan

¹ Maat houden, Een kader voor doorberekening van toelating- en handhavingskosten (Kamerstukken II 1994/95, 24 036, nr. 1).

getransporteerd naar andere delen van Nederland of naar het buitenland. Daarom is het van belang dat de totale mestproductie binnen Nederland wordt beheerst, met het oog op de bescherming van de binnen Nederland geldende gebruiksnormen. Het verplicht invoeren van een overleg tussen Provincies en Rijk inzake de hoogte van te hanteren mestverwerkingsplicht biedt geen meerwaarde. Het gaat immers om een provincieoverstijgend belang – de bescherming van de gebruiksnormen – dat met de verwerking wordt gediend. Bovendien heeft de hoogte van te hanteren verwerkingspercentages geen dan wel beperkte gevolgen voor de provincies in kwestie. Het hanteren van een hoog dan wel laag verwerkingspercentage heeft tot gevolg dat meer dan wel minder mest zal worden verwerkt (industriële verwerking of export). Het feit dat provincies op andere beleidsthema's, zoals ruimtelijk beleid, milieu- en natuurbeleid, wel bevoegdheden hebben toebedeeld gekregen, doet aan het bovenstaande niets af.

2. Achtergrond

2.1 Nitraatrichtlijn en Kaderrichtlijn Water

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Nitraatrichtlijn tot doel heeft de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt door nitraten uit de agrarische bronnen te verminderen en verdere verontreiniging te voorkomen. De leden van de VVD-fractie vragen welke maatregelen de regering heeft genomen om waterverontreiniging uit andere bronnen te verminderen en/of te voorkomen en welke regelgeving hier precies van toepassing is.

Een overzicht van de stand van zaken rond uitvoering van maatregelen van de regering om waterverontreiniging te verminderen en/of te voorkomen en de waterkwaliteit te verbeteren is weergegeven in 'Water in beeld 2011' (Kamerstukken II 2011/12, 27 625, nr. 268).

Relevante regelgeving is onder andere:

- Het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij heeft als doel de emissie van gewasbeschermingsmiddelen en meststoffen naar oppervlaktewater te verminderen
- Het Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013 zet onder andere in op de verduurzaming van de Nederlandse landbouw en het verbeteren van de milieu- en watercondities om de natuurdoelen op het gebied van biodiversiteit te bereiken.
- Om de doelen van de KRW te bereiken stimuleert de Nederlandse overheid innovatieprojecten gericht op het verbeteren van de waterkwaliteit ('Innovatieprogramma Kaderrichtlijn Water').
- In de regionale stroomgebiedbeheersplannen zijn maatregelenpakketten opgenomen die ingrijpen op de onnatuurlijke inrichting en de hoge nutriëntengehalten. Dit betreft:
 - Brongerichte aanpak (o.m. maatregelen in de waterketen zoals bronaanpak, rioleringsmaatregelen en aanpak van rioolwaterzuiveringsinstallaties en riooloverstorten).
 - Effectgerichte aanpak van nalevering (o.m. sanering van waterbodems waarin nutriënten zijn opgehoopt).
 - Structurele aanpak van het watersysteem op inrichtingsniveau (maatregelen gericht op het herstel van habitats en het wegnemen van hindernissen op migratieroutes, plas-drasbermen met riet, beekherstel en natuurvriendelijke oevers).
 - Aanvullende beheersmaatregelen (visstandbeheer en aangepast onderhoud)

De leden van de VVD-fractie lezen verder dat de Europese Commissie als voorwaarde voor de Nederlandse derogatie van de stikstofgebruiksnorm voor dierlijk mest de eis heeft gesteld dat Nederland een adequaat fosfaatbeleid voert, waarmee tevens de fosfaatgebruiksnormen zijn geïntroduceerd. Is in de Nederlandse derogatie ook voldoende rekening gehouden met de bodemvruchtbaarheid? Zo nee, welke wijzigingen zouden dan moeten plaatsvinden in de hierover gemaakte afspraken tussen de Europese Commissie en Nederland?

De genoemde evaluatie van het mestbeleid laat zien dat de kwaliteit van het oppervlaktewater in grote delen van het land nog steeds onvoldoende is. Belasting van het oppervlaktewater met fosfaat uit de landbouw is in veel gevallen een belangrijke oorzaak. Het beleid van de regering is er daarom op gericht overmatige bemesting met fosfaten tegen te gaan. Gebruiksnormen zijn een van de instrumenten daarbij.

Het is de regering bekend dat bij ondernemers op zeer intensief gebruikt grasland zorg bestaat over tekorten in beschikbaar fosfaat bij de geldende normen. Zoals aangekondigd in de beleidsbrief van 28 september 2011 is de inzet er op gericht om in het kader van het vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn te bezien of en hoe ruimte geboden kan worden aan geborgde managementsystemen die zowel voor bedrijfsopbrengsten als voor het milieu betere resultaten opleveren. De gesprekken hierover met de Europese Commissie moeten nog plaatsvinden.

Andere maatregelen die moeten worden getroffen, zien toe op de beperking van de periodes waarin mest mag worden uitgereden, de capaciteit van mestopslag, de methoden om mest op of in de bodem aan te brengen en de omstandigheden waarmee daarbij rekening moet worden gehouden, en het bijhouden van een meststoffenboekhouding, zo lezen de leden van de VVD-fractie. Zijn al deze maatregelen nog nodig als de nieuwe mestwet per 1 januari 2013 van kracht wordt? Zo ja, waarom zijn de maatregelen in het voorstel dan niet toereikend genoeg om aan de verplichtingen van de Nitraatrichtlijn te voldoen? Kan de regering aangeven of zij wellicht zelf voornemens is om extra maatregelen te nemen om aan de verplichtingen te voldoen? Zo ja, kan zij aangeven om welke aanvullende maatregelen het gaat? In de huidige regelgeving zijn beperkingen opgenomen als het gaat om de periode waarin mest uitgereden mag worden. Deze beperkingen houden onvoldoende rekening met bijvoorbeeld de gevolgen van klimaatverandering, weersituatie enzovoort. Kan de regering aangeven of zij voornemens is meer ruimte te creëren in deze regelgeving. Zo nee, waarom niet?

De Nitraatrichtlijn verplicht lidstaten vierjaarlijkse actieprogramma's vast te stellen met het oog op de realisatie van de doelen van de Nitraatrichtlijn. Een belangrijk onderdeel van de verplichte uitwerking van de Nitraatrichtlijn in de actieprogramma's zijn de gebruiksnormen: de bepalingen inzake de hoeveelheid stikstof, die per jaar op een hectare landbouwgrond mag worden aangewend. De door de leden van de VVD-fractie genoemde maatregelen moeten krachtens de Nitraatrichtlijn worden getroffen. Deze maatregelen kunnen derhalve niet worden ingetrokken zonder inbreuk te maken op de verplichtingen die de Nitraatrichtlijn stelt. Zoals in antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie onder 1 is aangegeven, moeten lidstaten op grond van artikel 5, vijfde lid, van de Nitraatrichtlijn in het kader van de actieprogramma's aanvullende of verscherpte maatregelen treffen als duidelijk is dat de verplicht voorgeschreven maatregelen niet zullen volstaan om de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn te bereiken. Aangezien de productie van dierlijke mest in Nederland tot op heden van een dusdanige omvang is dat dierlijke mest veelal een negatieve waarde vertegenwoordigt, als gevolg waarvan het kostentechnisch aantrekkelijk is dierlijke mest boven de maximaal toegestane mestgift per hectare af te zetten, is Nederland ingevolge de Nitraatrichtlijn gehouden aanvullende maatregelen te treffen. Het wetsvoorstel dient derhalve ter ondersteuning van onder andere de gebruiksnormen en geeft uitvoering aan de in artikel 5, vijfde lid, van de Nitraatrichtlijn neergelegde verplichting. Het wetsvoorstel verandert niets aan de andere, uit de implementatie van de Nitraatrichtlijn voortvloeiende normen en voorschriften die betrekking hebben op het gebruik van dierlijke mest. De periodes waarin bemesting van landbouwgronden is toegestaan, gaan uit van een doelmatige landbouwpraktijk: dat wil zeggen dat uitsluitend wordt bemest indien de in de mest aanwezige nutriënten door een gewas kunnen worden opgenomen. Voor grasland wordt uitgegaan van een gemiddeld groeiseizoen. De regering onderkent dat het bij lang aanhoudende ongunstige weersomstandigheden voor ondernemers problematisch kan zijn de toegelaten hoeveelheid mest tijdig op het land uit te rijden. In het kader van het vijfde actieprogramma zal de regering met de Europese Commissie bespreken of voor deze en andere calamiteiten meer ruimte kan worden gekregen om tijdelijk uitzonderingen toe te staan.

2.4 Ontwikkeling mestproductie, mestoverschot, mestmarkt en omvang veehouderij

2.4.1. Ontwikkeling mestproductie, mestplaatsingsruimte en nationaal mestoverschot

De leden van de VVD-fractie lezen dat de fosfaatgebruiksnormen in de jaren 2011–2013 ten opzichte van 2010 verder verlaagd worden voor grasland met fosfaattoestand hoog en bouwland met fosfaattoestand hoog of neutraal. Dit leidt tot een verdere verlaging van de plaatsingsruimte voor (fosfaat uit) dierlijke mest in de Nederlandse landbouw. Op basis van welke informatie zijn deze normen vastgesteld? Is bij de totstandkoming van deze normen rekening gehouden met het

aspect bodemvruchtbaarheid? Kan de regering aangeven wat de fosfaatgebruiksnormen zijn voor 2013, en kan zij ook gelijk aangeven wat de stikstofgebruiksnormen voor dat jaar zijn? Verwacht de regering dat de normen voor fosfaat en stikstof voor 2013 verder nog verder naar beneden worden bijgesteld? Kan de regering aangeven aan welke normen gedacht worden en welke consequenties een eventuele verlaging kan hebben voor de plaatsruimte van fosfaat?

De fosfaatgebruiksnormen zijn gebaseerd op de adviezen van de Commissie van Deskundigen Meststoffenwet (CDM(2007), 'Advies differentiatie fosfaatgebruiksnormen', Wageningen 2007) en de Technische Commissie Bodembescherming (TCB(2007), 'Advies fosfaatverzadiging in landbouwbodems', TCBS35(2007)).

De achtergrond van de fosfaatgebruiksnormen is uitvoerig beschreven in het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn. In het kader van de Evaluatie Meststoffenwet 2012 heeft Wageningen UR op verzoek van de regering een studie uitgevoerd² naar het effect van het mestbeleid op bodemvruchtbaarheid. De studie geeft aan dat er geen aanwijzingen zijn dat de invoering van het gebruiksnormenstelsel in 2006 tot een slechtere bodemvruchtbaarheid heeft geleid. De fosfaattoestand van de bodem blijft stabiel of stijgt. De gewasopbrengsten van de grote landbouwteelten nemen na 2006 toe. De recent aan uw Kamer aangeboden derogatierapportage laat zien dat er sinds de invoering van het gebruiksnormenstelsel geen significante verandering is opgetreden in de graslandopbrengsten op derogatiebedrijven. Zie ten aanzien daarvan ook het antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie hiervoor.

De fosfaatgebruiksnormen voor 2013 zijn opgenomen in tabel 1. De stikstofgebruiksnormen zijn onder meer gedifferentieerd naar grondsoort en gewas. Voor de hoogte van de normen voor 2012 wordt verwezen naar de tabellen op de website van Dienst Regelingen (www.hetlnvloket.nl) of naar bijlage A bij de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet.

	2013
Grasland	
grond met hoge fosfaattoestand	85
Fosfaatneutrale grond	95
grond met lage fosfaattoestand	100
Bouwland	
grond met hoge fosfaattoestand	55
Fosfaatneutrale grond	65
grond met lage fosfaattoestand	85

Tabel 1: Fosfaatgebruiksnormen voor 2013 voor bouwland en grasland.

In de beleidsbrief van 28 september 2011, en meer recent in reactie op de bevindingen van het Planbureau voor de Leefomgeving over de resultaten van de evaluatie Meststoffenwet 2012 (Kamerstukken II 2011/12, 33 037, nr. 21), is aangegeven dat de inzet is gericht op het generiek niet verder verlagen van de gebruiksnormen voor stikstof en fosfaat na 2013.

De leden van de VVD-fractie lezen dat er in 2010, behalve in het concentratiegebied Zuid en concentratiegebied Oost, geen provincies waren waar meer mest geproduceerd werd dan er plaatsingsruimte voor mest in die gebieden beschikbaar was. Kunnen agrarische ondernemers uit de concentratiegebieden met dit wetsvoorstel nog steeds de mest van hun bedrijf in gebieden afzetten waar nog voldoende plaatsingsruimte is?

Ja. Veehouders zijn, zoals dat ook onder het huidige stelsel van dierrechten het geval is, vrij de mest over de grenzen van de concentratiegebieden af te zetten.

De leden van de SP-fractie zien liever een systeem van dierrechten dat stuurt op het aantal te houden dieren en dus op de hoeveelheid mest die we produceren. Zo stoppen we de problemen bij de bron in plaats van dat we die achteraf met

² Schils, R., e.a. Effect mestbeleid op bodemvruchtbaarheid en gewasopbrengst, Alterra Rapport 2266, Wageningen 2012.

lapmiddelen proberen te verhullen. De regering gaat uit van 30 tot 35% te veel aan fosfaat om in huidige plaatsingsruimte binnen de landbouw te voldoen. Kan worden aangegeven hoeveel dieren er teveel worden gehouden om via een systeem van dierrechten aan die eisen uit de regels en wetten te voldoen?

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven dat voor circa 30 tot 35 procent van de nationale fosfaatproductie afzet buiten de Nederlandse landbouw gevonden moet worden indien alle andere omstandigheden gelijk blijven. Die laatste toevoeging is in deze zeer relevant. Bijvoorbeeld omdat door voermaatregelen bij gelijkblijvende dieraantallen de mesthoeveelheid verminderd kan worden, omdat de plaatsingsruimte voor fosfaat uit mest ook deels gevuld wordt door fosfaatkunstmest, en omdat door mestverwerking (als gedefinieerd in het wetsvoorstel, dus inclusief export) de mesthoeveelheid die in de Nederlandse landbouw geplaatst hoeft te worden flink lager kan zijn. Die toevoeging maakt de vraag beantwoorden hoeveel dieren er te veel worden gehouden niet mogelijk. Zeker als in de beschouwing ook zou worden betrokken dat niet alle bedrijven en diercategorieën evenveel bijdragen aan het mestoverschot en dit in de loop van de tijd kan veranderen.

2.5 Overwegingen om te komen tot een nieuw stelsel

De leden van de VVD-fractie lezen dat naar mening van de regering overheidsingrijpen nodig is om te voorkomen dat mest op illegale en milieuonvriendelijke wijze wordt afgezet zolang onbewerkte dierlijke mest een negatieve waarde heeft. De leden van de VVD-fractie vragen waarom de regering de mening is toegedaan dat mest een negatieve waarde heeft.

Veehouders moeten in Nederland, als gevolg van het grote aanbod van dierlijke mest, veelal geld betalen om zich te ontdoen van mest waarvoor op het eigen bedrijf binnen de gebruiksnormen geen ruimte is. Mest heeft in dat opzicht dus voor veehouders met een mestoverschot een negatieve financiële waarde.

De leden van de VVD-fractie lezen dat middelen die door melkveehouders tot het vervallen van de melkquota in 2015 ingezet worden om uitbreiding van melkquotum te financieren, vanaf dat moment voor andere doeleinden kunnen worden ingezet, waaronder versterking van duurzaamheid. Deelt de regering de opvatting van de leden van de VVD-fractie dat het de keuze van de ondernemer zelf is waar ze hun middelen aan besteden en dat de overheid hier geen sturende rol in heeft? Zo ja, waarom vindt de regering dan specifiek dat de genoemde investering in rechten en quota beter ingezet kunnen worden om een efficiënter gebruik van de in dierlijke mest aanwezige nutriënten te stimuleren? Deelt de regering de mening van de leden van de VVD-fractie dat het niet vanzelfsprekend is dat deze middelen zomaar vrijvallen omdat er niet meer geïnvesteerd hoeft te worden in rechten en quota? Heeft de regering bij de totstandkoming van dit standpunt ook rekening gehouden met het feit dat agrarische ondernemers in Nederland op korte termijn ook nog aan tal van andere verplichtingen – onder andere op het gebied van dierenwelzijn – moeten voldoen waar flinke investeringskosten mee gemoeid zijn?

Verwezen zij naar de inleidende passage van deze nota. Dat er ook andere verplichtingen zijn waaraan ondernemers moeten voldoen, doet niets af aan de noodzaak om in het kader van de Nitraatrichtlijn maatregelen te treffen.

De leden van de VVD-fractie lezen dat er voor bewerkte mestproducten niet alleen een markt hoeft te zijn in het buitenland, mogelijk is er voor deze producten ook in Nederland een markt. Hoe hoog acht de regering de kans dat er daadwerkelijk een afzetmarkt voor deze producten in Nederland is? Welke belemmeringen in regelgeving kan de regering weghalen om de afzetmarkt voor deze producten in Nederland te vergroten?

De regering acht deze kans groot, zeker in geval mestbewerking leidt tot mestproducten die gemakkelijker te gebruiken zijn en/of een hogere werking van de in de mestproducten aanwezige nutriënten bewerkstelligen. Gebruik van deze bewerkte mestproducten biedt daarmee immers voordelen aan de gebruiker ten opzichte van onbewerkte dierlijke mest (gebruiksgemak en/of hogere opbrengst bij hetzelfde gebruik). De verantwoordelijkheid voor de afzet van deze mestproducten ligt bij de producent ervan. De regering ziet geen obstakels van overheidswege voor de afzet van deze bewerkte mestproducten in Nederland.

De regering stelt dat de export van dierlijke mest fors is toegenomen afgelopen jaren. De leden van de SP-fractie kunnen begrijpen dat het in het huidige scheefgegroeide systeem verstandig is de bruikbare mest te exporteren. Ook export van de mest is uiteraard een 'end of pipe' maatregel. Kan de regering inzicht geven in de belangrijkste afzetgebieden voor die geëxporteerde mest? Naar welke landen gaat de mest en met welk einddoel? Hoe vindt controle en handhaving hierop plaats?

In tabel 2 is voor de jaren 2006 en 2009 t/m 2011 de bestemming van export weergegeven. Belangrijkste afzetgebied is Duitsland. Het overgrote deel van de dierlijke mest is bestemd voor direct gebruik bij de teelt van gewassen. Een deel wordt afgezet bij mestverwerkers. Exacte cijfers over het einddoel van de uit Nederland afkomstige dierlijke mest zijn niet beschikbaar. Controle en handhaving op het gebruik van dierlijke mest is aan de desbetreffende lidstaat en wordt gereguleerd door de aldaar geldende wet- en regelgeving.

Recent zijn afspraken gemaakt met de Duitse deelstaten Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen om te komen tot informatieuitwisseling met deze deelstaten rond mesttransporten vanuit Nederland naar die deelstaten met als doel verbeteren van de controle en handhaving.

	2006	2009	2010	2011
Duitsland	11,3	21,0	17,5	15,4
België	2,8	3,9	4,3	5,5
Frankrijk	1,9	3,5	3,7	5,3
Overig	0,5	0,2	0,2	0,1
Totaal	16,6	28,6	25,8	26,3

Tabel 2: Export van dierlijk mest (in mln kg fosfaat) voor de jaren 2006 en 2009 t/m 2011. (bron: Dienst Regelingen, www.drloket.nl)

Daarnaast wordt er in Nederland jaarlijks dierlijke mest met daarin ongeveer acht miljoen kilogram fosfaat gebruikt voor het opwekken van duurzame energie.

De regering is van mening dat de huidige systematiek van productierechten het bedrijfsleven onvoldoende uitdaagt en te weinig kansen biedt op innovatie op het vlak van milieu en duurzaamheid. Het stelsel van productierechten vraagt van ondernemers die willen groeien een forse investering in uitsluitend een recht om te produceren. Is de regering het eens met de stelling dat een dier geen product is? Zo nee, waarom niet?

Hier is naar de mening van de regering sprake van een misverstand. De term 'productie' in 'productierecht' ziet op de productie van mest. Een dier is naar de mening van de regering géén product. De regering verwijst hierbij naar het op grond van artikel 11.2 van de Wet dieren ingevoegde artikel 2a van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, dat bepaalt dat dieren geen zaken zijn. Hiermee zijn dieren aangemerkt als een in juridische zin aparte categorie. Artikel 11.2 is uitvoerig toegelicht in de memorie van antwoord Eerste Kamer bij de behandeling van de Wet dieren (Kamerstukken I 2009/10, 31 389, C. blz. 15/16).

2.6 Stelsel van verantwoorde mestafzet

De leden van de VVD-fractie lezen dat het bedrijfsleven het voortouw heeft om te komen tot een forse reductie van de geproduceerde hoeveelheid fosfaat en stikstof in mest door middel van voermaatregelen. Wat is precies de rol van de overheid en het bedrijfsleven in deze? Stelt de overheid de doelen en wordt de invulling hiervan overgelaten aan de sector of bepaalt het bedrijfsleven zelf hoe ze met deze opgelegde verantwoordelijkheid omgaan? Wat zijn de consequenties voor diergezondheid, (melk)productie en bodemvruchtbaarheid (bij uitrijden mest op eigen grond) als er een forse reductie van de geproduceerde fosfaat en stikstof in mest door middel van voermaatregelen moet gaan plaatsvinden?

De sector vult zelf het voerspoor in en bepaalt ook haar eigen doelen. De regering roept de sector op om de ingezette beoogde maatregelen met kracht te implementeren. Zij ondersteunt daarbij het voerspoor waar nodig en op verzoek van de sector, bijvoorbeeld bij de monitoring van de resultaten en de regelgeving rond het indienen van voerjaargegevens. Veehouderijbedrijven hebben belang bij succesvolle voermaatregelen om daarmee het mestoverschot te beperken. Een lager mestoverschot betekent immers dat minder mest hoeft te worden afgezet of verwerkt.

Het op fosfaatefficiëntie gerichte voerspoor van de sector beoogt niet om dieren onder hun behoefte te voeren, dus op gebied van diergezondheid en melkproductie is er geen negatief effect te verwachten. Dit was ook de conclusie van mijn voorganger naar aanleiding van eerdere vragen van voormalig lid van uw Kamer de heer Van der Vlies (SGP) (zie: Kamerstukken II 2008/09, 28 385, nr. 150).

Voor het instandhouden van de bodemvruchtbaarheid is het voerspoor niet van belang. Het voerspoor is immers niet van invloed op de hoogte van de fosfaatgebruiksnorm en daarmee op de hoeveelheid fosfaat die een ondernemer kan aanwenden.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Europese erkenning voor stikstofkunstmestvervangers uit dierlijke mest er nog niet is. Wat is precies de procedure om deze erkenning te verkrijgen? Welke acties heeft de regering mede naar aanleiding van de motie van de leden Snijder-Hazelhoff en Koopmans (Kamerstuk 33000XIII nr. 174) tot nu toe zelf ondernomen om hoogwaardige producten uit dierlijke mest aangemerkt te krijgen als kunstmestvervanger? Wanneer verwacht de regering hier duidelijkheid over?

In de memorie van toelichting (p. 13) heeft de regering de twee sporen beschreven waarlangs de Nederlandse inzet voor het verkrijgen van een zodanige status voor stikstofkali-mineralenconcentraten dat deze in het kader van de Nitraatrichtlijn niet langer als dierlijke mest worden gezien. Cruciaal voor het realiseren van dit doel is wel dat onomstotelijk uit de pilots mineralenconcentraat blijkt dat deze mineralenconcentraten ook echt een andere werking bij toepassing hebben dan dierlijke mest, dat wil zeggen minder emissies naar het milieu veroorzaken dan dierlijke mest en een werkingscoëfficiënt hebben die vergelijkbaar is met kunstmest. De looptijd van deze pilots is verlengd tot en met 2013. Eindrapportage over de conclusies van de pilots is dan in de eerste helft van 2014 te verwachten.

Definitieve uitspraken over de status van de concentraten in het kader van de twee sporen kunnen pas daarna verwacht worden. In geval dat in de EU geconcludeerd zou worden dat aanpassing van de Nitraatrichtlijn nodig is om de status van kunstmest in die richtlijn te verkrijgen, dan neemt het formele traject van aanpassing, nadat de Europese Commissie een voorstel voor aanpassing van de richtlijn heeft ingediend, al snel een jaar in beslag. Ook aanpassing van de EU-Meststoffenverordening (het tweede spoor uit de memorie van toelichting) is een proces dat, nadat de Europese Commissie een formeel voorstel voor een herziene verordening heeft gedaan, al snel een tot twee jaar in beslag neemt, mede afhankelijk van de reikwijdte die de Commissie en de lidstaten aan die herziene verordening zouden willen geven. Er is nog geen formeel voorstel voor een herziene verordening door de Europese Commissie ingediend.

De regering zet zich dus op meerdere vlakken in om de motie Snijder-Hazelhoff-Koopmans uit te voeren: zij heeft de ruimte gecreëerd voor het uitvoeren van de pilots, inclusief een uitbreiding van het aantal deelnemers tot maximaal tien vanaf eind dit jaar; zij draagt bij aan de financiering van het onderzoek en de monitoring die in dat kader nodig is; en zij zet zich binnen de EU, zowel in het kader van de Nitraatrichtlijn als in het kader van de Meststoffenverordening in om een aparte status te creëren voor deze mineralenconcentraten.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering voornemens is om in haar verzoek voor derogatie van de Nitraatrichtlijn voor de jaren 2014 tot en met 2017 de Europese Commissie ook te vragen om een derogatie voor mineralenconcentraten uit dierlijke mest. Kan de regering aangeven wanneer zij het derogatieverzoek hiervoor gaat indienen bij het Nitraatcomité en de Europese Commissie? De leden van de VVD-fractie lezen verder dat alvorens de Europese Commissie een dergelijk derogatieverzoek kan goedkeuren zij goedkeuring dient te verkrijgen van het Nitraatcomité. Voor goedkeuring door het Nitraatcomité is een gekwalificeerde meerderheid van de stemmen nodig. Verwacht de regering dat er een gekwalificeerde meerderheid voor ons verzoek is? Indien er geen akkoord hierover komt van het Nitraatcomité en de Europese Commissie welke gevolgen heeft dat voor de inwerkingtredingdatum van de nieuwe mestwet?

Het verzoek voor derogatie van de norm van gebruik van maximaal 170 kg stikstof uit dierlijke mest per hectare per jaar zal formeel worden ingediend nadat de Europese Commissie heeft aangegeven te kunnen instemmen met de Nederlandse inzet voor het vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn. De regering hoopt begin 2013 die instemming te verkrijgen. Het derogatieverzoek wordt ingediend bij de Europese Commissie. De Europese Commissie zal, indien zij voornemens is een derogatie te verstrekken, de conceptbeschikking waarmee deze derogatie wordt verstrekt, voor een verplicht advies voorleggen aan het Nitraatcomité. Formeel is het ook de Europese Commissie die het conceptbesluit voor verlenen van derogatie in het Nitraatcomité verdedigt.

De regering zal een derogatieverzoek voor toepassing van het mineralenconcentraat indienen, dat voldoet aan de criteria die de Nitraatrichtlijn stelt aan een derogatie. Die criteria zijn opgenomen in bijlage III van de Nitraatrichtlijn en houden in dat de derogatie geen afbreuk doet aan het bereiken van de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn en dat het derogatieverzoek gemotiveerd moet worden aan de hand van objectieve criteria, bijvoorbeeld: lange groeiperiode; gewassen met hoge stikstofopname; hoge nettoneerslag in de kwetsbare

zone; bodems met een uitzonderlijk hoog denitrificatievermogen. De regering meent dat een derogatieverzoek voor mineralenconcentraten gebaseerd zal moeten zijn op bewezen zeer hoge stikstofwerking, vergelijkbaar met die van kunstmeststoffen, van het mineralenconcentraat. De regering zet zich er voor in om van zowel de Europese Commissie als van een gekwalificeerde meerderheid van de lidstaten steun te verwerven voor een derogatie voor het mineralenconcentraat. Op het moment van inwerkingtreding van het stelsel van verantwoorde mestafzet heeft een akkoord met de Europese Commissie over het mineralenconcentraat geen invloed.

De leden van de VVD-fractie lezen dat het stelsel van mestafzetovereenkomsten niet goed aansloot op het toenmalige stelsel van regulerende mineralenheffing. Kan de regering nog eens nader ingaan waarom deze stelsels niet goed op elkaar aansloten? Waarom werkt het stelsel van mestafzetovereenkomsten volgens de regering wel in combinatie met het gebruiksnormenstelsel?

Het toenmalige stelsel van regulerende mineralenheffing, ook wel aangeduid als MINAS-stelsel (MINeralen Aangifte Systeem), had als doel mineralenverliezen bij mestgebruik te verminderen. Daartoe kende het stelsel zogenaamde verliesnormen die bepaalden hoe hoog de toegestane verliezen aan mineralen mochten zijn. Consequentie van deze wijze van sturing op bemesting was dat het Minas-stelsel geen absolute gebruiksnormen voor mest kende. Het stelsel van mestafzetovereenkomsten was gebaseerd op de gedachte dat per hectare landbouwgrond niet meer dan een bepaalde, absolute, hoeveelheid mest geplaatst mocht worden. Omdat het Minas-stelsel geen absolute mestgebruiksnormen kende, sloot het stelsel van mestafzetovereenkomsten niet goed aan op het Minas-stelsel. Om die reden moesten er bij de introductie van het stelsel van mestafzetovereenkomsten, naast de toen bestaande verliesnormen uit het Minas-stelsel, ook normen worden geïntroduceerd om de mestplaatsingsruimte per hectare te kunnen bepalen. Die nieuw geïntroduceerde normen sloten op veel bedrijven niet goed aan bij de verliesnormen die op grond van het Minas-stelsel gehanteerd moesten worden.

Veel van de mest, voornamelijk kippenmest, dat wordt afgezet buiten de plaatsingsruimte gaat momenteel via vergisting en verbranding verloren voor hergebruik. Voornamelijk de schaarser en kostbaar wordende fosfaat wordt zo niet hoogwaardig verwerkt. De leden van de SP-fractie zien dat als een gemiste kans. Net als bij de overige afvalstoffen is een minimumstandaard voor verwerking, anders dan toepassing binnen de plaatsingsruimte in de landbouw, wenselijk. Is de regering bereid die in te stellen?

De regering wijst erop dat bij de verbranding van pluimveemest de in die mest aanwezige fosfor (in de vorm van fosfaat) niet verloren gaat: in de verbrandingsassen zijn de fosforverbindingen bewaard gebleven. Volgens pluimveemestverbrandingscentrale BMC Moerdijk wordt de afgevangen vlieg-as, die rijk is aan fosfor en kalium, verkocht als (grondstof voor) kunstmest (www.bcmcmoerdijk.nl). De in de mest aanwezige fosfor gaat dus niet verloren. In het voorgestelde onderdeel cc, van artikel 1 van de Meststoffenwet wordt een definitie van verwerken van dierlijke meststoffen opgenomen. Deze definitie omvat twee mogelijkheden van verwerken:

- het behandelen van dierlijke meststoffen tot een product dat niet meer als zodanig kan worden aangemerkt, en
- het exporteren.

Een product is niet langer te beschouwen als dierlijke mest indien het product geen dan wel verwaarloosbare hoeveelheden stikstofverbindingen bevat. Dit is in lijn met kaderstellende definities die in de Nitraatrichtlijn zijn opgenomen. Het is tegen deze achtergrond niet noodzakelijk in de definitie van het begrip “verwerken dierlijke meststoffen” minimumstandaarden op te nemen.

Kan worden aangegeven hoe snel de technologische innovaties zich ontwikkelen om voldoende productiecapaciteit op te bouwen voor hoogwaardiger terugwinning en hergebruik van nuttige stoffen uit mest, zoals fosfaat? Op welke wijze stimuleert de regering die ontwikkelingen?

De inwerkingtreding van het stelsel van verantwoorde mestafzet zal naar verwachting innovaties op het gebied van mestbe- en verwerking versnellen. Hoe snel deze innovaties daadwerkelijk toepasbaar zijn in de praktijk kan de regering niet voorspellen. Dit is aan de markt.

De regering stimuleert innovatie op deze terreinen op verschillende wijzen. Enkele voorbeelden hiervan zijn: de Stimuleringsregeling duurzame energie-productie, de subsidieregeling investeringen in milieuvriendelijke

maatregelen, kennis- en innovatiecontracten binnen de topsectorenaanpak, de "Green Deals" en het mede ondertekenen van het Ketenakkoord Fosfaatkringloop.

De regering kiest voor een stelsel waarbij de omvang van de productie van bedrijven afhankelijk is van de afzetruimte die ondernemers zich weten te verzekeren. Hoe voorkomt de regering dat creatief gezocht gaat worden naar goedkope, want niet zo milieu en natuurvriendelijke, afzet van mest en dat meststoffen massaal gedumpt wordt in het buitenland?

De controle op de feitelijke afvoer van dierlijke mest wijzigt niet met de invoering van het stelsel van verantwoorde mestafzet. De af- en aanvoer van dierlijke mest wordt gereguleerd met het gebruiksnormenstelsel en de verplichting die vanuit dat stelsel zijn verbonden aan het transport, waaronder export, van dierlijke mest. De Nederlandse overheid is bij export verantwoordelijk voor de controle op, en deels de uitvoering van, de verplichtingen die daarvoor gelden. Bij dit laatste moet gedacht worden aan het melden van een mesttransport in het Europese TRACES (TRAde Control en Export System). Zoals eerder aangegeven is de ontvangendelidstaat verantwoordelijk voor het toezicht op het gebruik van de dierlijke mest binnen de eigen landsgrenzen. Zoals in antwoord op vragen van leden van de fractie van de SP is aangegeven, heeft de regering afspraken met twee Duitse deelstaten gesloten over informatieuitwisseling over mesttransporten naar de betreffende deelstaten.

In Vlaanderen bestaat net zoals in Nederland een AGR-GPS/verplichting voor het transport van dierlijke mest.

De leden van de D66-fractie vragen de regering aan te geven welke eisen uit de Europese Meststoffenverordening er wat betreft de samenstelling van de meststoffen gelden waar de mineralenconcentraten op basis van dierlijke mest niet aan kunnen voldoen?

Het mineralenconcentraat beantwoordt niet aan de eisen die gesteld worden aan de meststoffen in de huidige EU-Meststoffenverordening³, omdat de gehalten aan stikstof, fosfor en kalium lager zijn dan de minimumeis en mineralenconcentraten organische nutriënten van biologische oorsprong bevatten.⁴

Het is mogelijk om nieuwe producten of nieuwe productgroepen toe te voegen aan de EU-Meststoffenverordening, binnen de kaders van de huidige verordening. Het toelaten van nieuwe producten wordt bepaald door de Europese Commissie en de lidstaten. Gegeven de samenstelling van het mineralenconcentraat, vergt toelating van het mineralenconcentraat uit de pilots echter een vrij fundamentele discussie, juist vanwege de samenstelling van het nu geproduceerde mineralenconcentraat. Die discussie kan gevoerd worden in de herziening van de EU-Meststoffenverordening die de Commissie voornemens is uit te voeren. In deze herziening van de verordening waarbij de reikwijdte ook wordt uitgebreid naar andere meststoffen dan alleen anorganische kunstmeststoffen, zou opname van het mineralenconcentraat een optie kunnen zijn. De regering zet zich in om mineralenconcentraten in de herziene EU-Meststoffenverordening een goede plek te geven.

Deze leden onderschrijven de inzet van de regering om te komen tot een derogatie voor wat betreft de inzet van dergelijke mineralenconcentraten in afwachting van een herziening van de Europese Meststoffenverordening. De aan het woord zijnde leden vragen de regering of bekend is of het Nederlandse perspectief wat betreft de kansen van mineralenconcentraten gedeeld wordt door andere lidstaten.

De regering kent het formele standpunt van andere lidstaten inzake een eventuele conceptbeschikking voor een derogatie van de Europese Commissie voor gebruik van mineralenconcentraten nog niet, omdat het daarvoor nog te vroeg is. De regering verwacht dat die opstelling ook in sterke mate zal afhangen van de precieze inhoud van de tekst en onderbouwing van de conceptbeschikking voor de derogatie, indien deze wordt verleend. De Europese Commissie zal de eventuele conceptbeschikking niet eerder opstellen dan nadat zij een verzoek daartoe heeft ontvangen van de Nederlandse regering en dit verzoek grondig heeft bestudeerd en met de Nederlandse regering heeft bediscussieerd. Pas als blijkt wat de precieze inhoud is van de derogatiebeschikking zoals de Europese Commissie die eventueel zal opstellen, wil de regering de te verwachten opstelling van de andere lidstaten gaan peilen.

³ Verordening (EG) Nr. 2003/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 inzake meststoffen.

⁴ Velthof, 'Synthese van het onderzoek in het kader van de Pilot Mineralenconcentraten (Alterra-rapport 2211, WUR, 2011, p. 12)

De leden van de D66-fractie vragen de regering of het klopt dat de keuze voor de vormgeving van het eerste spoor – de keuze voor sturing op basis van een stelsel van afzetovereenkomsten in als sturingsinstrument in plaats van een stelsel van dierrechten of met een emissie management systeem – los staat van de andere twee sporen. Is er bijvoorbeeld zwaarder ingezet op de twee overige sporen met het oog op deze keuze?

Met inachtneming van hetgeen in de inleidende passage van deze nota is opgemerkt, staat de keuze voor het stelsel van verantwoorde mestafzet niet geheel los van het voerspoor en de inzet op Europese erkenning van hoogwaardige producten uit dierlijke mest als kunstmestvervanger. Succes in het voerspoor, dat wil zeggen dat er minder fosfaat in mest zit, betekent een kleiner mestoverschot. Europese erkenning van mineralenconcentraten als kunstmestvervanger, zou betekenen dat deze producten uit dierlijke mest niet langer als dierlijke mest worden gezien, kan bijdragen aan het 'verwaarden' van dierlijke mest. Desalniettemin zijn het voerspoor en het streven naar erkenning van een status als kunstmestvervanger voor het mineralenconcentraat, goed los te zien van het stelsel van verantwoorde mestafzet. Over het belang van voermaatregelen heeft de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie de Kamer bijvoorbeeld op 14 december 2010 geïnformeerd (Kamerstukken II 2010/11, 28385, nr. 197); de pilots mineralenconcentraat zijn gestart in 2009 (zie o.a. Kamerstukken II 2008/09, 28385, nr. 121).

De leden van de D66-fractie vragen de regering of bij het voerspoor rekening is gehouden met de verschillen in kostprijs tussen fosfaatarm en gangbaar voer? Wordt ingezet op maatregelen om dit verschil te overbruggen, om te voorkomen dat de financiële prikkel blijft om de minst milieuvriendelijke oplossing te kiezen?

Het voerspoor wordt vormgegeven door de sector zelf, die daarbij zelf de afweging heeft gemaakt wat haalbaar en betaalbaar is. De overheid speelt daarin geen bepalende rol. Vanuit de overheid zijn er geen verdere maatregelen of prikkels voorzien.

De leden van de D66-fractie merken op dat de verschillende sturingsinstrumenten die zijn overwogen allemaal lijken uit te gaan van sturing op basis van een plafond met de maximale kwantiteit van meststoffen, in plaats van beprijzing van de gevolgen van deze meststoffen. Kan de regering aangeven of instrumenten op basis van beprijzing ook zijn overwogen, en zo ja waarom hiervan is afgezien? De aan het woord zijnde leden merken op dat uiteindelijk niet is gekozen voor een van de drie sturingsopties uit de CapGemini studie. Kan de regering aangeven waarom dit het geval is, en waarom dan de uiteindelijk gekozen optie voor afzetovereenkomsten niet in verhouding tot de alternatieven is onderzocht?

Verwezen zij naar de inleidende passage van deze nota. Nederland heeft ervaring met het beprijsen van overmatig gebruik van meststoffen om milieuverontreiniging tegen te gaan: het Minas-stelsel waarnaar in antwoord op eerdere vragen ook verwezen werd. In het Minas-stelsel moesten boeren heffingen betalen indien zij, bij het gebruik van mest, meer verliezen van mineralen hadden dan op grond van zogenaamde verliesnormen toegestaan. Met dit stelsel werd volgens een arrest van het Europese Hof van Justitie in 2003 de Nitraatrichtlijn op belangrijke onderdelen niet correct geïmplementeerd. Dit heeft uiteindelijk geleid tot afschaffing van het Minas-stelsel (zie o.a. Kamerstukken II 2003/04, 26729, nr. 59). Nu invoeren van een soortgelijk stelsel naast het bestaande gebruiksnormenstelsel zou betekenen dat boeren zouden moeten voldoen aan twee groepen verplichtingen met het zelfde doel, namelijk voorkomen van milieuverontreiniging, bij het gebruik van mest. Dat acht de regering onnodig en onwenselijk. Te meer daar een stelsel dat het gebruik van mest beprijsd niet direct invloed heeft op de hoeveelheid mest die in de Nederlandse landbouw beschikbaar is. En juist daar wil de regering wel op sturen.

De regering heeft in paragraaf 2.6 van de memorie van toelichting gemotiveerd waarom niet gekozen is voor een van de drie sturingsopties uit de studie van CapGemini. In het rapport geeft CapGemini aan dat zij menen dat bij alle instrumenten maatregelen nodig zijn om binnen de beschikbare milieugebruiksruimte te produceren. Zij noemen in dit verband onder ander toepassing van nieuwe technologie in de vorm van bijvoorbeeld mestverwerking

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat bij de invoering van het stelsel verantwoorde mestafzet een benadering wordt gekozen vanuit een economisch en innovatief perspectief. De nadruk ligt op oplossing op het terrein van de mestafzet, terwijl de mestproductie nauwelijks wordt aangepakt. Genoemde leden vragen of voldoende wordt gekeken naar de milieueffecten en willen graag weten welke prikkels in het stelsel worden opgenomen om het sluiten van kringlopen op een bedrijf of in een regio te bevorderen? Verder willen genoemde leden graag weten of er prikkels zijn voor gebruikers van mest om een goede bemestingspraktijk te realiseren waarbij niet wordt gekeken naar de generieke gebruiksnormen maar ook de specifieke behoeften van het gewas op de betreffende locatie.

De verplichting tot mestverwerking geldt alleen voor veehouderijbedrijven die hun mest niet op hun eigen grond kwijt kunnen binnen de geldende gebruiksnormen. De veehouder wordt hierdoor geprikkeld de hoeveelheid fosfaat in de mest te verlagen door bijvoorbeeld fosfaatarm voer toe te passen, dan wel meer grond in gebruik te nemen. In geval een veehouder A zijn mestverwerkingsplicht overdraagt aan een andere veehouder (B) hoeft hij zijn dierlijke mest niet aan een verwerker te leveren. Deze verplichting wordt dan door veehouder B overgenomen. Veehouder A kan de mest waarvan het de verwerkingsplicht heeft overgedragen in dat geval bijvoorbeeld aanbieden aan bedrijven in de regio voor aanwending op hun land. Het stelsel van gebruiksnormen begrenst de hoeveelheid stikstof en fosfaat die op landbouwgrond in Nederland mag worden toegepast en daarmee ook de milieueffecten hiervan. De regering meent dat gebruiksnormen weliswaar landelijk zijn vastgesteld, en in die zin generiek van aard zijn, maar dat binnen de gebruiksnormen aanzienlijke differentiatie bestaat. De gebruiksnormen voor fosfaat zijn op perceelsniveau gedifferentieerd naar fosfaattoestand van de bodem en naar het type gebruik (grasland/bouwland); de stikstofgebruiksnormen zijn gedifferentieerd naar grondsoort, gewas (en daarbinnen in een aantal gevallen ook ras) en bij consumptie aardappelen en suikerbieten ook naar opbrengst.

Verwezen zij verder naar de inleidende passage van deze nota voor zover het gaat om het uitstel van de verplichting tot het afsluiten van mestplaatsingsovereenkomsten.

De regering zet zich in voor het erkend krijgen van mineralenconcentraten uit dierlijke mest als kunstmestvervanger. De leden van de SGP fractie steunen deze inzet van harte. De regering geeft aan dat enkele sporen bewandeld worden. De leden hebben daar enkele vragen over. Het eerste spoor betreft een wijziging van de (interpretatie van de) Nitraatrichtlijn, waardoor mineralenconcentraten uit dierlijke mest in het kader van deze richtlijn niet langer als dierlijke mest maar als kunstmest gezien worden. Stel dat de Europese Commissie op korte termijn besluit dat wijziging van de (interpretatie van de) Nitraatrichtlijn gewenst is, aan welk tijdpad voor wijziging moeten de leden dan denken? De regering wil in haar verzoek voor derogatie van de Nitraatrichtlijn voor de jaren 2014-2017 de Europese Commissie ook vragen om een derogatie voor mineralenconcentraten uit dierlijke mest. Wat is hiervoor het perspectief, gelet op de noodzakelijke goedkeuring door het Nitraatcomité, de noodzakelijke steun van een gekwalificeerde meerderheid van de stemmen van de lidstaten en de kritische opstelling van de Europese Commissie ten aanzien van de Nederlandse derogatie?

Voor het antwoord op deze vraag verwijst de regering naar haar antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie hiervoor.

3. Nieuw stelsel

3.1 Doel en kern stelsel

Volgens de regering is het doel van dit wetsvoorstel de realisatie van een afname van de druk op de gebruiksnormen door middel van het creëren van een duurzaam evenwicht tussen mestproductie en mestafzetmogelijkheden en het verplicht laten verwerken van een deel van het bedrijfsoverschot. De leden van de SP fractie horen graag waarom de regering vooral kiest voor oplossingen aan de achterkant van het probleem en niet inzet op voorkomen van de mestproductie.

Het stelsel sluit wel degelijk aan op de voorkant van het probleem, namelijk de kant van de mestproductie. Iedere veehouder moet immers een deel van zijn mestoverschot verwerken. Deze verwerkingsplicht is een harde verplichting.

Verwezen zij verder naar de inleidende passage van deze nota voor zover het gaat om het uitstel van de verplichting tot het afsluiten van mestplaatsingsovereenkomsten.

3.1.1 Mestplaatsingsruimte

De leden van de D66 fractie vragen de regering uiteen te zetten welke marge van onzekerheid er ten opzichte van de stikstofneerslag is, wanneer men stuur op fosfaat. Hoe werkt het stelsel voor mestafzet in relatie tot de beoogde Programmatische Aanpak Stikstof?

Verwezen zij naar de inleidende passage van deze nota voor zover het gaat om het uitstel van de verplichting tot het afsluiten van mestplaatsingsovereenkomsten. Fosfaat is als parameter gekozen, omdat de hoeveelheid fosfaat in de uitgescheiden mest constant is en niet, zoals dat bij in de mest aanwezige stikstof het geval is, daalt als gevolg van gasvormige verliezen. Bovendien is het vaststellen van de uitgescheiden hoeveelheid mest, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, relatief eenvoudig vergeleken met een stelsel gebaseerd op stikstof.

Dit wetsvoorstel moet uiteraard niet los gezien worden van het stelsel van gebruiksnormen en gebruiksvorschriften, waarbij ook op stikstof wordt gestuurd. Daarnaast zijn er andere instrumenten die direct sturen op de uitstoot van stikstof en daarmee op de neerslag hiervan in Natura 2000-gebieden. Voor de relatie tot de Programmatische Aanpak Stikstof zij verwezen naar beleidsbrief van 28 september 2011.

De leden van de D66-fractie constateren dat export naar het buitenland niet tot de vier variabelen behoort. Kan de regering uiteenzetten of en zo ja hoe de afzet van mest naar het buitenland zal plaatsvinden in het beoogde stelsel?

Export van mest wordt in het met dit wetsvoorstel in te voeren stelsel als verwerking beschouwd als dat gebeurt op basis van een afgesloten mestverwerkingsovereenkomst door een verwerker (in geval van export dus een exporteur). De veehouder is verplicht om de in mestverwerkingsovereenkomsten vastgelegde hoeveelheid mest ook daadwerkelijk te laten verwerken. Dat kan export zijn. Controle op de feitelijke export van mest gebeurt ook nu al, in het kader van het gebruiksnormenstelsel. Hier verandert niets aan.

Verwezen zij verder naar de inleidende passage van deze nota voor zover het gaat om het uitstel van de verplichting tot het afsluiten van mestplaatsingsovereenkomsten.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of en hoe in het wetsvoorstel voldoende rekening wordt gehouden met mogelijke aanpassingen van de gebruiksnormen voor stikstof en fosfaat. Verder willen genoemde leden graag weten waarom is gekozen voor mestplaatsingsovereenkomsten naast mestverwerkingsovereenkomsten? Zij willen weten of de doelstellingen die met de invoering van het stelsel worden beoogd ook kunnen worden gehaald zonder de verplichting van mestplaatsingsovereenkomsten? De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de regering wil omgaan met 'contractbreuk' van de mestplaatsingsovereenkomsten als niet één-op-één te herleiden is dat mest van producent A naar afnemer B gaat, door de vermenging bij intermediairs. Verder willen de leden van de ChristenUnie-fractie weten waarom alleen landbouwers en verwerkers als afnemers worden gezien, en afnemers buiten de landbouwsector zoals hoveniers en tuincentra zijn uitgesloten.

Verwezen zij naar de inleidende passage van deze nota, voor zover het gaat om het uitstel van de verplichting tot het afsluiten van mestplaatsingsovereenkomsten, en naar het antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie in paragraaf 1 voor zover het de vraag over 'contractbreuk' betreft.

Verder zij verwezen naar het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie in paragraaf 7, artikel 1, onderdeel A.

De leden van de SGP-fractie zetten grote vraagtekens bij de voorgestelde mestplaatsingsovereenkomsten. Zij vragen of deze plaatsingsovereenkomsten niet meer problemen met zich meebrengen dan dat zij, in aanvulling op de verwerkingsplicht, daadwerkelijk een bijdrage leveren aan de aanpak van het mestoverschot. De Raad van State wijst ook op de dubbelslag van verwerkingscontracten en mestplaatsingsovereenkomsten. Tussen 2002 en 2005 was ook sprake van een stelsel van afzetovereenkomsten. Naar aanleiding van de Evaluatie Meststoffenwet 2004 is dit stelsel echter afgeschaft, omdat de administratieve lasten en uitvoeringskosten te hoog bleken te zijn en dat het stelsel een te beperkte binding had met de werkelijke meststromen. De leden van de SGP-fractie willen er ook op wijzen dat het stelsel is afgeschaft in de wetenschap dat het stelsel van regulerende mineralenheffingen (MINAS) vervangen zou worden door een stelsel van mestgebruiksnormen. De regering schrijft in haar toelichting op het Besluit houdende intrekking van het stelsel van mestafzetovereenkomsten (9 september 2004) dat verantwoorde afzet van dierlijke mest gewaarborgd zal blijven via het stelsel van mestgebruiksnormen, de verantwoordingsplicht voor afvoer van mest en het systeem van mestafleveringsbewijzen (Vervoersbewijs Dierlijke Meststoffen). Deze drieslag geldt nog steeds. De leden wijzen daarnaast op enkele risico's en bezwaren van de voorgestelde mestplaatsingsovereenkomsten. In het wetsvoorstel is opgenomen dat veehouders rechtstreeks contracten moeten sluiten met akkerbouwers c.s., terwijl geen afnameverplichting geldt. Daar kleven risico's en bezwaren aan. De leden hebben begrepen dat van alle mest die vanaf half april tot 14 mei wordt vervoerd, het betreffende fosfaatgehalte pas na 15 mei bekend is. Dit heeft te maken met de tijd die nodig is voor het analyseren van deze mest. Dit wringt echter met de plicht om voor 15 mei wel de mestplaatsingsovereenkomsten te hebben gesloten. De leden wijzen er ook op dat plaatsingsovereenkomsten voor 15 mei gesloten moeten worden, terwijl de afzet na 15 mei onzeker is. Na 15 mei betreft dat vooral de bemesting na de oogst wat sterk afhankelijk van weersomstandigheden en oogsttijdstip. Dergelijke onzekerheid geldt ook voor de daadwerkelijke productie. De voorgestelde plaatsingsovereenkomsten zijn gebaseerd op de daadwerkelijke productie. Dit in tegenstelling tot de toenmalige mestafzetovereenkomsten. Deze waren gebaseerd op forfaitair bepaalde productienormen van dierlijke meststoffen. Dat bood meer zekerheid. De leden vrezen dat de genoemde risico's en onzekerheden zullen leiden tot

risicomijdend gedrag en het hanteren van veilige marges door zowel veehouders als afnemers, minder benutting van mest, fraudegevoeligheid en hoge kosten voor het afsluiten van een mestplaatsingsovereenkomst.

De leden van de SGP-fractie wijzen ook op de vele mesttransporten die nu plaatsvinden via de tussenopslag van een intermediair. Dat is wenselijk en noodzakelijk, omdat zo meer homogene mest afgeleverd kan worden en ondermeer weersomstandigheden het direct uitrijden van mest kunnen belemmeren. Dat zal zo blijven. Dat betekent echter wel dat de mestplaatsingsovereenkomsten niet goed aansluiten op wat in de praktijk gebeurt, met alle consequenties van dien, waaronder een hogere fraudegevoeligheid. Intermediaire ondernemingen hebben daarbij geen formele rol meer in het voorliggende stelsel gekregen. Daarmee dreigt opnieuw een beperkte binding tussen het stelsel van plaatsingsovereenkomsten en de werkelijke meststromen.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering op de genoemde kritiekpunten in te gaan en het voorstel om mestplaatsingsovereenkomsten in te voeren, te heroverwegen.

De regering is het met de leden van de SGP-fractie eens: de genoemde drieslag geldt en zorgt ervoor dat de feitelijke afzet van mest vanaf het moment dat deze geproduceerd is, zodanig gebeurt dat de normen die gelden voor het gebruik van fosfaat en stikstof uit dierlijke mest niet overschreden worden, en dat als dit wel gebeurt, de verantwoordelijke bestraft kan worden.

Het met dit wetsvoorstel te introduceren stelsel van verantwoorde mestafzet verandert niets aan de sturingskracht. Verwezen zij verder naar de inleidende passage van deze nota voor zover het gaat om het uitstel van de verplichting tot het afsluiten van mestplaatsingsovereenkomsten.

3.1.1.1. Mestproductie

De leden van de VVD-fractie lezen dat in de eerste plaats veehouder in een kalenderjaar geen dierlijke meststoffen zullen mogen produceren tenzij ze dat doen in een omvang die blijft binnen de afzetruimte die daartoe op uiterlijk 16 mei van dat jaar is vastgesteld. Waarom heeft de regering gekozen voor de datum van 16 mei?

De leden van de VVD-fractie lezen dat een veehouder bij het maken van een inschatting van zijn fosfaatproductie rekening zal kunnen houden met zijn specifieke bedrijfsomstandigheden. Een belangrijk voordeel van deze werkwijze is dat een veehouder kan anticiperen op en sturen met het mineralenmanagement op het eigen bedrijf en eventuele bedrijfsuitbreiding en –inkrimping. De VVD-fractie vindt de redenering van de regering te kort door de bocht. Een veehouder kan moeilijk ieder jaar zijn bedrijf inkrimpen of uitbreiden om in zijn fosfaatproductie te kunnen bijsturen, de financiële gevolgen nog even daar gelaten. Graag een reactie hierop van de regering.

Aan het einde van het kalenderjaar zal worden gecontroleerd of de mestproductie daadwerkelijk binnen de grenzen van de mestplaatsingsruimte is gebleven, zo lezen de leden van de VVD-fractie. Welke organisatie gaat inspecteren of hier ook daadwerkelijk aan is voldaan en hoe gaat deze organisatie hierop controleren? Wat zijn de administratieve lasten van dit voorstel?

De controle van de normen die met dit wetsvoorstel aan de Meststoffenwet worden toegevoegd, zal deels administratief en deels fysiek gebeuren. Voor de administratieve controles is Dienst Regelingen primair aangewezen, voor de fysieke controles de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. Voorts zij verwezen naar de inleidende passage van deze nota voor zover het gaat om het uitstel van de verplichting tot het afsluiten van mestplaatsingsovereenkomsten.

De leden van de D66-fractie vragen of veehouders wel voorbereid zijn op het op voorhand maken van een realistische schatting van de mestproductie op basis van fosfaat. Kan de regering aangeven wat er gebeurt als bijvoorbeeld een meerderheid van veehouders de mestproductie onderschat? Naar mening van de leden van de D66-fractie zou de opgegeven mestproductie openbaar gemaakt moeten worden, zodat indien nodig tijdig kan worden bijgestuurd. Biedt de wetgeving en de beoogde systematiek daartoe handvaten?

In het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet is bepaald op welke wijze in het kader van de controle op de gebruiksnormen de jaarlijks geproduceerde hoeveelheid dierlijke meststoffen moet worden berekend. Veehouders kunnen bij het maken van een inschatting gebruik maken van deze voorschriften en, voor zover aan de orde, bedrijfsspecifieke gegevens, waaronder dieraantallen, verwachte uitval en fosfaatgehalten van gebruikte diervoeders.

Voorts zij verwezen naar de inleidende passage van deze nota voor zover het gaat om het uitstel van de verplichting tot het afsluiten van mestplaatsingsovereenkomsten.

Deze leden vragen ook bij wie juridisch de eindverantwoordelijkheid voor de overschrijding ligt, als de plafonds van de Nitraatrichtlijn overschreden worden?

De regering wijst erop dat de Nitraatrichtlijn geen plafonds voor mestproductie in een lidstaat kent. Nederland heeft zelf, zowel in het derde als het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn gegarandeerd dat de mestproductie uitgedrukt in stikstof en fosfaat het niveau van 2002 niet zou overschrijden, vanwege de constatering dat een plafond noodzakelijk is voor het functioneren van het stelsel van gebruiksnormen waarvoor evenwicht nodig is tussen mestproductie en mestafzetruimte en geproduceerde mest tegen redelijke prijzen afgezet kan worden. In de derogatiebeschikkingen van de Europese Commissie voor de perioden 2006-2009 en 2010-2013 zijn die garanties vervolgens opgenomen als voorwaarden voor verkrijgen en behoud van de derogatie. Aangezien het actieprogramma Nitraatrichtlijn een document is van de lidstaat Nederland en aangezien de derogatiebeschikking gericht is aan de Nederlandse staat, is de Nederlandse staat eindverantwoordelijk voor niet-nakoming van de aan de derogatie verbonden voorwaarde en het niet-leven van de met de actieprogramma's afgegeven garantie over de maximale mestproductie.

3.1.1.3 Afzet via overeenkomsten

De leden van de VVD-fractie lezen dat bij de mestplaatsingsovereenkomsten het primair zal gaan om overeenkomsten met in Nederland gevestigde landbouwbedrijven die dierlijke meststoffen nodig hebben met het oog op de aanwending daarvan op hun landbouwgrond. De leden van de VVD-fractie vragen of er ook een bepaalde flexibiliteit in de mestplaatsingsovereenkomst is ingebouwd. Wat gebeurt er namelijk als een akkerbouwer de mest bijvoorbeeld niet kan ontvangen vanwege het weer? Kan een veehouder een akkerbouwer in dat geval aansprakelijk stellen omdat hij de verplichtingen uit het contract niet nakomt? Waarom kunnen er alleen mestplaatsingsovereenkomsten worden afgesloten in Nederland? Waarom is er niet gekozen voor een afzet in de grensstreken?

Verwezen zij naar de inleidende passage van deze nota, voor zover het gaat om het uitstel van de verplichting tot het afsluiten van mestplaatsingsovereenkomsten, en het antwoord op de vragen van de leden van de PvdA-fractie in paragraaf 1 over de mestafzet.

De leden van de VVD-fractie lezen dat er een verlicht regime is opgenomen voor dierlijke meststoffen die voor de datum van 16 mei rechtstreeks zijn vervoerd van een veehouder naar een landbouwbedrijf. Waarom is dit verlichte regime niet van toepassing voor vervoer naar de verwerker? Waarom heeft de regering gekozen voor een stelsel van mestplaatsingsovereenkomsten terwijl er geen nut en noodzaak voor is gezien de huidige omvang van export en verwerking, die al groter is dan noodzakelijk om het overschot uit de markt te nemen? Deelt de regering de mening van de leden van de VVD-fractie dat het niet nodig is om de mestafzetcontracten onderdeel te laten uitmaken van de nieuwe Mestwet zoals de Raad van State bevestigd in haar advies dat we kunnen volstaan met alleen afzetovereenkomsten voor overschotten? Zo ja, is de regering bereid het wetsvoorstel hierop aan te passen?

Verwezen zij naar de inleidende passage van deze nota voor zover het gaat om het uitstel van de verplichting tot het afsluiten van mestplaatsingsovereenkomsten.

De leden van de D66-fractie vragen wat de lasten zijn voor een gemiddeld landbouwbedrijf om de mestproductie in te schatten, en de contractuele handelingen te verrichten die nodig zijn voor het sluiten van mestverwerkingsovereenkomsten en mestplaatsingsovereenkomsten. Wat is het verschil in lasten tussen het voorgestelde 'lichte' systeem met behulp van een vervoersbewijs voor 16 mei en een 'zwaarder' regime daarna? Geeft dit verschil in administratieve lasten geen scheve prikkel om voor 16 mei mest af te zetten, ongeacht andere factoren zoals de bedrijfsvoering en de weersomstandigheden?

De leden van de D66-fractie vragen waarom het lichte regime niet eveneens kan gelden voor dierlijke mest die voor 16 mei wordt vervoerd naar een verwerker? Naar de mening van deze leden betekent het verschil in lasten tussen afzet bij een landbouwbedrijf en een verwerker een scheve prikkel. Kan de regering het verschil in kosten voor een gemiddeld bedrijf kwantificeren?

Verwezen zij naar de inleidende passage van deze nota voor zover het gaat om het uitstel van de verplichting tot het afsluiten van mestplaatsingsovereenkomsten.

De leden van de D66-fractie vragen welke vrijheidsgraden de veehouder nog werkelijk in handen heeft, als de verwerkingsovereenkomst in het voorafgaande jaar gesloten moet worden. Welke mogelijkheden zijn er dan om nog in te spelen op ontwikkelingen in de markt? Dreigt hiermee niet een groot deel van de mestafzet inflexibel te worden, in tegenstelling tot de uitgangspunten die de regering voorop stelt? Hoe houden de beoogde verwerkingsovereenkomsten

rekening met de onzekerheden in de uiteindelijk geproduceerde mest, en zijn er nog mogelijkheden om een overschatting van de benodigde verwerking alsnog te verkopen als op een later stadium blijkt dat deze capaciteit niet nodig is?

Uitgangspunt bij de verwerkingsplicht is dat binnen Nederland geldende gebruiksnormen het niet toegestaan is dat alle in Nederland geproduceerde dierlijke meststoffen ook als zodanig binnen Nederland kunnen worden afgezet. Het verwerkingspercentage dat de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie zal vaststellen, zal na de aanloopjaren op een reëel niveau moeten worden vastgesteld. Het verwerkingspercentage zal dan zijn gerelateerd aan de ingeschatte productieomvang enerzijds en de plaatsingsruimte binnen Nederland anderzijds.

De eis dat voorafgaand aan het jaar mestverwerkingsovereenkomsten moeten zijn afgesloten is nodig omdat op deze wijze voorafgaand aan de productie zekerheid wordt gecreëerd dat de te produceren meststoffen ook kunnen worden verwerkt en geen druk op de gebruiksnormen zullen geven. De naleving van de overeenkomsten is aan partijen. Mocht een MVO niet worden nageleefd, dan nog blijft de veehouder ingevolge artikel 33e, eerste lid, gehouden de hoeveelheid dierlijke meststoffen die hij verplicht moet verwerken, af te voeren naar een verwerker, waarbij die verwerker een andere verwerker mag zijn dan de verwerker met wie de oorspronkelijke MVO is afgesloten. Deze zogenoemde leverplicht borgt dat voldoende mest ook daadwerkelijk wordt verwerkt. De verplichting dat mestverwerkingsovereenkomsten aan het begin van het jaar moeten worden afgesloten geeft ook verwerkers in een vroeg stadium meer zekerheid over het aanbod van mest waarop zij kunnen rekenen. Het stelsel heeft geen mechanisme in zich om lopende het kalenderjaar de verwerkingsplicht naar beneden bij te stellen.

3.1.1.4 Aanvoer via overeenkomsten

Hoe weet een veehouder bij wie mest wordt aangevoerd en wat er, anders dan het fosfaat zelf, in de mest zit? De leden van de fractie van D66 vragen of er enig zicht is op andere stoffen in de mest zoals zware metalen in de mest?

Het stelsel van gebruiksnormen verplicht bedrijven om bij aan- en afvoer van dierlijke mest de samenstelling van deze mest in termen van stikstof en fosfaat door middel van analyse van een mestmonster vast te laten stellen. De veehouder kan de aangevoerde mest daarnaast op eigen initiatief door een laboratorium laten analyseren op andere bestanddelen dan stikstof en fosfaat.

De hoeveelheid zware metalen in dierlijke mest is sinds 2000 sterk gedaald. De belangrijkste reden voor afname van de gehalten aan koper en zink in dierlijke mest is het aanscherpen van de normen voor gehalten van die stoffen in diervoeders (bron: www.compendiumvoordeleefomgeving.nl).

3.1.2. Mestverwerking

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat verplichte mestverwerking bij kan dragen aan een evenwicht op de mestmarkt. Wel hebben deze leden nog enkele vragen over de uitwerking hiervan. Is de regering van mening dat er voldoende mestverwerkingscapaciteit beschikbaar is? Kan zij haar antwoord onderbouwen met cijfers en relevante gegevens?

De regering is van mening dat er voldoende mestverwerkingscapaciteit beschikbaar is de komende jaren (zie de tabel bij de beantwoording van vragen van de leden van de SP-fractie in paragraaf 2.5).

De leden van de VVD-fractie zien een tweetal belemmeringen voor het realiseren van extra mestverwerking. Enerzijds gaat het om de ontwikkeling van de afzetmarkt van eindproducten uit de mestverwerking. Een verantwoorde opbouw van een markt vergt een grote marketing inspanning gedurende enkele jaren. Nodig is dat een product eerst weet wat de markt wil en dan pas de techniek kiest waarmee hij dat ook kan produceren. Anderzijds gaat het om zoeken van een locatie en verkrijgen van de benodigde vergunningen. Uit de praktijk blijkt dat het zoeken van een acceptabele locatie voor grootschaliger verwerken van mest enkele jaren in beslag neemt. De locatie moet immers acceptabel zijn voor de initiatiefnemer, de vergunningverlener en de omwonenden. Het proces van aanvragen en verlenen van de benodigde vergunningen inclusief de behandeling van de beroepszaken bij de Raad van State kost minimaal 2 à 3 jaar, maar kan oplopen tot 5 à 6 jaar. Graag horen de leden van de VVD-fractie hoe de regering deze aspecten in zijn wetsvoorstel verwerkt heeft? Welke concrete stappen heeft de regering inmiddels genomen naar aanleiding van de motie van de leden Koopmans en Snijder-Hazelhoff (Kamerstuk 33037 nr. 27) waarin werd opgeroepen voor 1 oktober 2012 een convenant af te sluiten met provinciale- en lokale overheden om de vergunningverlening voor mestverwerkingsinitiatieven vlot te trekken?

Het wetsvoorstel kent een brede definitie van mestverwerking. Deze omvat niet alleen de verwerking van mest tot stoffen die geen dierlijke mest meer zijn, maar ook export van dierlijke mest buiten Nederland. Gegeven de vraag naar organische meststoffen buiten Nederland is er volgens de regering de komende jaren voldoende verwerkingscapaciteit (zie de tabel bij de beantwoording van vragen van de leden van de SP-fractie in paragraaf 2.5). Het is aan ondernemers zelf om te zorgen voor markten voor de door hen te produceren dierlijke mest en producten daaruit.

Voor de stand van zaken met betrekking tot de vergunningverlening zij verwezen naar de antwoorden op vragen gesteld door leden Ladders en Snijder-Hazelhoff (Aanhangsel Handelingen II 2012/13, nr. 198).

De leden van de VVD-fractie lezen dat bij het bepalen van de percentages primair rekening zal worden gehouden met de druk op de gebruiksnormen in Nederland. Waarom wordt bij het vaststellen van de regio's vastgehouden aan de oude compartimentering gedateerd uit 1997? Deelt de regering de mening van de leden van de VVD-fractie dat de compartimentering zou moeten worden herzien aangezien de gegevens niet meer actueel zijn en er dagelijks 6 bedrijven stoppen? Hoe heeft de regering de mestverwerkingspercentages per regio berekend? Zijn bij de berekeningen van de percentages ook de effecten van bedrijfsverplaatsingen – bedrijven uit concentratiegebieden die zich verplaatsen naar gebieden waar geen overschot is – meegewogen? Zo nee, waarom niet?

De mestverwerkingspercentages per regio sluiten aan bij mestoverschotten zoals die feitelijk in de betreffende regio's bestaan. De mestverwerkingspercentages (al dan niet indicatief) zijn tot stand gekomen in overleg met het bedrijfsleven als aangegeven in de brief van de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van 29 juni 2012 (Kamerstukken II 2011/12, 33 037, nr. 23). De percentages sluiten aan bij de overdruk op de mestmarkt zoals die feitelijk bestaat.

De regering heeft aangesloten bij de indeling van de compartimenten uit 1997 omdat deze compartimenten nog steeds heel goed onderscheid maken tussen delen van Nederland in termen van mestproductie, druk op de mestmarkt en daarmee druk op het stelsel van gebruiksnormen in die gebieden. Dat wil niet zeggen dat sinds 1997 de landbouw in relatie tot mestproductie en gebruik onveranderd is gebleven; lokaal kunnen er zelfs grote veranderingen zijn opgetreden. Desalniettemin is de fosfaatuitscheiding per hectare in de concentratiegebieden Zuid en Oost ook in 2010 nog steeds fors hoger dan in de rest van Nederland⁵.

De leden van de ChristenUnie-fractie willen graag weten wat momenteel de stand van zaken is met betrekking tot de mestverwerking in Nederland? Wat is de huidige verwerkingscapaciteit? Hoeveel verwerkingscapaciteit is er nog nodig en wat zijn de daarvoor benodigde investeringen om de doelstellingen voor 2015 te halen? Welke stappen heeft de regering reeds samen met het bedrijfsleven genomen om te zorgen dat er vanaf 2013 voldoende mestverwerkingscapaciteit wordt gerealiseerd? Wat is de stand van zaken met betrekking tot de vergunningverlening?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de afzetmarkt voor producten van mestverwerking voldoende groot is, aangezien er in 2015 een grote hoeveelheid mest zal worden verwerkt?

Verwezen wordt naar de beantwoording van vragen van de leden van de SP-fractie in paragraaf 2.5 waarbij is ingegaan op de hoeveelheid fosfaat die is geëxporteerd. Deze capaciteit moet, tezamen met de beschikbare capaciteit voor verbranding van pluimveemest bij de BMC Moerdijk (circa 8 miljoen kilogram fosfaat op jaarbasis), voldoende zijn om de beoogde 28 miljoen kilogram fosfaat die in 2015 verwerkt zal moeten worden te realiseren.

De verwerkingsplicht biedt daarnaast een stimulans voor de markt om andere innovatieve processen te ontwikkelen om dierlijke mest te verwerken dan wel te bewerken gevolgd door export.

Voor de stand van zaken met betrekking tot de vergunningverlening verwijst de regering naar de antwoorden op vragen gesteld door leden Ladders en Snijder-Hazelhoff (Aanhangsel Handelingen II 2012/13, nr. 198).

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom is gekozen voor een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) voor het overdragen van de verwerkingsplicht? Graag vernemen genoemde leden ook welke variant uit de ex-ante evaluatie van het Landbouw Economisch Instituut (LEI) de voorkeur heeft van de regering? Wat is nu precies het standpunt van de regering inzake de overdraagbaarheid van de mestverwerkingsplicht en het aanbrengen van schotten tussen pluimveemest en overige mest? Hoe ver is de regering met het uitwerken van een systeem dat deze overdraagbaarheid mogelijk maakt? Wanneer wordt dit systeem ingevoerd? Hoe beoogt de regering schotten aan te brengen tussen de

⁵ CBS, statline, 2012, tabel dierlijke mest en mineralen; productie, transport en gebruik per regio.

verwerking van pluimveemest en van overige mest? Is de regering van plan om deze schotten reeds op 1 januari 2013 in te voeren?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of en welke alternatieven zijn overwogen voor de verplichte mestverwerking.

In het wetsvoorstel zijn op het niveau van een wet in formele zin de kaders opgenomen, de uitwerking en de exacte voorwaarden waaraan bij de overdracht van de verwerkingsplicht moet zijn voldaan, lenen zich niet voor opname in een wet in formele zin. De uitwerking daarvan is daarom gedelegeerd naar het niveau van een algemene maatregel van bestuur.

De regering is voornemens de overdraagbaarheid vanaf het begin van het stelsel mogelijk te maken. In overleg met het bedrijfsleven is gekozen voor een schot tussen pluimvee en de overige veehouderijsectoren voor de overdraagbaarheid van de verplichte mestverwerking. De wijze van inrichting van de overdraagbaarheid is thans nog onderwerp van nader overleg en onderzoek.

Er zijn geen alternatieven overwogen voor verplichte mestverwerking, omdat de verwerkingsplicht tot de kern van het wetsvoorstel behoort.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de verhouding momenteel is tussen export en verwerking van mest. Hoe wordt geborgd dat er flexibiliteit blijft voor mestproducenten om te bepalen of zij hun mest exporteren of in Nederland laten verwerken?

Verwezen wordt naar de beantwoording van vragen van de leden van de SP-fractie in paragraaf 2.5 waarbij is ingegaan op de hoeveelheid fosfaat die is geëxporteerd.

De keuze voor de manier van verwerken (export of behandelen tot een product dat niet langer is aan te merken als dierlijke mest) is aan de mestproducenten en aan de mestverwerkers. Het stelsel stuurt dit niet.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of in het wetsvoorstel rekening is gehouden met een negatief oordeel van de Europese Commissie over het mogen aanmerken van mineralenconcentraten uit dierlijke mest als kunstmest. Wat betekent een eventueel negatief oordeel voor het mestoverschot in Nederland en voor de mestverwerkingspercentages? Welke criteria worden gehanteerd bij het bepalen/aanpassen van deze percentages?

De regering zet zich volledig in voor het mogen aanmerken van mineralenconcentraat uit dierlijke mest als kunstmestvervanger en gaat niet op voorhand uit van het niet slagen daarvan. Overigens zou het effect voor dit wetsvoorstel beperkt zijn. De gekozen definitie van verwerking maakt het immers mogelijk voor ondernemers te kiezen voor andere vormen van mestverwerking dan het opwerken van dierlijke mest tot het hoogwaardige mineralenconcentraat. Bovendien geldt ook in geval van de keuze van ondernemers voor het opwerken van dierlijke mest tot mineralenconcentraat, dat daarmee het overgrote deel van het fosfaat in de dierlijke mest nog steeds niet van de Nederlandse markt voor dierlijke mest is verdwenen. Het fosfaat zit immers vooral in de dikke fractie van de gescheiden dierlijke mest die niet tot mineralenconcentraat is opgewerkt. Die fractie zal anderszins moeten worden verwerkt (bijvoorbeeld via export).

Of, en zo ja, welk effect een mogelijk negatief oordeel van de Europese Commissie over de status van het mineralenconcentraat zal hebben op de hoogte van het verwerkingspercentage is niet te voorspellen. Hier spelen namelijk meerdere, vaak meer bepalende factoren, een rol. Belangrijkste zijn die factoren die de omvang van het landelijk mestoverschot bepalen: de omvang van de mestproductie en de nationale plaatsingsruimte.

Het voorgestelde stelsel en met name de voorgestelde verwerkingsplicht is voor veel veehouderijbedrijven een ingrijpende maatregel. De Raad van State benadrukt in haar advies daarom het belang van een goede onderbouwing: wordt voldoende tegemoet gekomen aan de eisen van noodzaak en proportionaliteit?

Verwezen zij naar de inleidende passage van deze nota.

De leden van de SGP-fractie willen deze zijn onderstrepen. Het gaat in de eerste plaats om de aanpak van het nationale mestoverschot en het voorkomen van overmatige aanwending van mest, en niet om het vinden van een oplossing voor de hoge mestafzetprijzen in bepaalde sectoren. Daarbij speelt het voldoen aan de Kaderrichtlijn Water en de Nitraatrichtlijn een belangrijke rol. De leden hebben in dit licht enkele vragen.

De leden vinden dat de verwerkingsplicht er niet toe mag leiden dat mestsoorten die in trek zijn bij de Nederlandse landbouw verplicht verwerkt moeten worden. De leden noemen droge stalmest. De regering heeft eerder toegezegd dat voor deze mestsoort een uitzonderingspositie gaat gelden. Gaat de regering dit nog verwerken in het wetsvoorstel?

De verwerkingsplicht geldt voor alle veehouderijen met een bedrijfsoverschot, ongeacht de mestsoort. Dit in tegenstelling tot het stelsel van productierechten dat van toepassing is op alle varkenshouderijen en pluimveehouderijen en het stelsel van melkquota dat van toepassing is op alle bedrijven met melkvee. De regering meent dat er geen toezegging is gedaan om specifieke mestsoorten uit te zonderen van de verwerkingsplicht.

Zoals eerder aangegeven is de regering voornemens de overdraagbaarheid vanaf het begin van het stelsel mogelijk te maken. Veehouders die mestsoorten produceren die zeer in trek zijn bij Nederlandse landbouwbedrijven of die zich minder lenen voor (grootschalige) verwerking kunnen de voor hun geldende verwerkingsplicht overdragen en de eigen mest blijvend afzetten bij landbouwbedrijven in Nederland.

Het is voor de leden van de SGP fractie ook onvoldoende duidelijk wat de noodzaak van snelle invoering van de verwerkingsplicht met snel oplopende percentages is. Waarom zou de verwerkingsplicht, gelet op milieugebruiksruimte, behoud van derogatie en voldoen aan Europeserichtlijnen, niet per 1 januari 2014 van kracht kunnen worden? In hoeverre is de verwerkingsplicht nodig om afschaffing van het dierrechtensysteem mogelijk te maken? Stel dat het dierrechtensysteem na 2015 gehandhaafd zou worden, in hoeverre is een verwerkingsplicht, gelet op milieugebruiksruimte, behoud van derogatie en voldoen aan Europeserichtlijnen, dan nog nodig?

Verwezen zij naar de inleidende passage van deze nota voor zover het gaat om het moment waarop het stelsel van dierrechten kan vervallen.

Op welke wijze zijn de verwachte verwerkingspercentages gekoppeld aan de hoogte van het nationale mestoverschot?

De percentages verplichte mestverwerking zullen gekoppeld worden aan (onder meer) de hoogte van het nationale mestoverschot. De regering wil de percentages geleidelijk op laten lopen naar percentages die aansluiten bij het nationale mestoverschot, zodat de sector aan deze verplichting kan wennen.

Het is voor de leden van de SGP fractie verder onvoldoende duidelijk welke rol het gewenste behoud van de derogatie speelt. Een voorwaarde voor derogatie is dat de nationale mestproductie het niveau van 2002 niet overschrijdt. Op welke wijze gaat de regering ervoor zorgen dat aan deze voorwaarde voldaan kan worden en dat de derogatie niet in gevaar komt? Wat zijn de risico's van het nieuwe stelsel, inclusief de voorgenomen afschaffing van dierrechten en melkquota, hiervoor?

Verwezen zij naar de inleidende passage van deze nota.

Samen met de sector vinden de leden van de SGP fractie dat de verwerkingsplicht overdraagbaar moet worden. Via artikel 33f wordt deze optie opengehouden via een 'kan'-bepaling. De leden vinden dat te vrijblijvend. Zij willen dat onnodige transporten van mest voorkomen worden en wijzen daarbij op de ex-ante analyse van het Landbouw Economisch Instituut (LEI). Het LEI verwacht op korte termijn grote logistieke problemen als de verwerkingsplicht niet overdraagbaar wordt gemaakt. Is de regering bereid er zorg voor te dragen dat bij inwerkingtreding van de verwerkingsplicht deze overdraagbaar is? De regering heeft recent aangegeven dat zij een positieve grondhouding heeft ten aanzien van de overdraagbaarheid van de verwerkingsplicht (Kamerstuk 33037, nr. 30). Zij stelt echter wel twee eisen aan deze overdraagbaarheid: geen grotere uitvoeringslasten voor de overheid, en niet meer fraudegevoeligheid. Alleen al het eerste aspect 'geen grotere uitvoeringslasten voor de overheid' lijkt weinig ruimte te laten voor invoering van de overdraagbaarheid. De leden ontvangen graag duidelijkheid over het wel of niet invoeren van de overdraagbaarheid bij inwerkingtreding van de verwerkingsplicht.

Verwezen zij naar het antwoord op de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie inzake de overdraagbaarheid van de verwerkingsplicht in paragraaf 3.1.2.

De leden van de SGP fractie zijn zeer kritisch over de snelheid waarmee de verplichte mestverwerking ingevoerd zou moeten worden. Er moet nog veel gebeuren. Zij wijzen op de noodzakelijke investeringsbereidheid van banken, terwijl de financieel-economische omstandigheden in bijvoorbeeld de varkenshouderij niet gunstig zijn en banken risicomijdend

gedrag vertonen in verband met de financiële crisis. ING heeft recent aangegeven dat zij vooralsnog geen mestverwerkingsinstallaties wil financieren, met name omdat mineralenconcentraten nog niet als kunstmestvervanger aangemerkt mogen worden en de risico's daarmee te groot zijn. De leden wijzen ook op de problemen met de noodzakelijke vergunningverlening voor verwerkingsinstallaties. Agrarische adviseurs uit Noord-Brabant geven bijvoorbeeld aan dat de doorlooptijd van vergunningsprocedures en bijkomende posten in Noord-Brabant het vrijwel onmogelijk maken dat boeren in 2015 aan de mestverwerkingseis van 50% kunnen voldoen.

Het wetsvoorstel kent een brede definitie van mestverwerking. Deze omvat niet alleen het behandelen van dierlijke mest tot een product dat niet langer als zodanig kan worden aangemerkt, maar ook export. Daarnaast wil de regering de percentages verplichte mestverwerking geleidelijk op laten lopen, zodat de sector hierop kan anticiperen. Daarnaast is de regering, zoals eerder aangegeven op vragen van de leden van de CU-fractie onder paragraaf 3.1.2, voornemens de overdraagbaarheid vanaf het begin van het stelsel mogelijk te maken. Ik verwijs u voor de stand van zaken met betrekking tot de vergunningverlening naar het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de VVD onder paragraaf 3.1.2.

De leden wijzen ook op de noodzakelijke afzet van mestproducten buiten de landbouw. Deze moet nog van de grond komen. Mestbewerking betekent nog geen afzet buiten de Nederlandse landbouw. Hiervoor is hoogwaardige verwerking nodig. Zowel de verwerking zelf als de afzet van de producten moet voor varkens- en rundveedrijfmest nog van de grond komen. Daarbij is het nog onduidelijk of en wanneer mineralenconcentraten als kunstmestvervanger aangemerkt mogen worden. Wat is daarnaast het perspectief voor export? De export van mest is de afgelopen jaren iets teruggelopen. Wat zijn de redenen daarvoor en wat is het perspectief voor komende jaren?

Het perspectief voor de export van dierlijke mest is opgenomen in de tabel bij de beantwoording van vragen van de leden van de SP-fractie in paragraaf 2.5. Uit deze tabel blijkt dat de export weliswaar fluctueert, maar dat deze fors is toegenomen sinds 2006.

De leden van de SGP-fractie vrezen forse problemen en hoge verwerkingskosten bij overhaaste invoering van de verwerkingsplicht en vragen de regering de snelle invoering van de verwerkingsplicht te heroverwegen. Waarom heeft de regering ervoor gekozen de verwerkingsplicht per 1 januari 2013 in te voeren en niet bijvoorbeeld per 1 januari 2014?

Verwezen zij naar de inleidende passage van deze nota.

De Kamer heeft een motie aangenomen waarin gevraagd wordt om een vrijstelling van de verwerkingsplicht voor veehouders die de mest regionaal af kunnen zetten (Kamerstuk 33037, nr. 7). Deze motie is bedoeld om veehouders die hun mestafzet regionaal goed geregeld hebben niet te belasten met afvoer voor verplichte verwerking of het regelen en financieren van een over te dragen verwerkingsplicht. Regionale kringlopen moeten ook in de ogen van de leden van de SGP-fractie niet geremd, maar gestimuleerd worden. De gevraagde vrijstelling is niet in het wetsvoorstel opgenomen. De leden horen graag waarom deze vrijstelling niet opgenomen is. Is overwogen om een vrijstelling bij afzet binnen een straal van minder dan 30 kilometer om het bedrijf op te nemen? Eerder is aangegeven dat een vrijstelling de opbouw van voldoende verwerkingscapaciteit zou frustreren. Kan de regering deze stelling onderbouwen? Is de regering eventueel bereid om een vrijstelling te regelen voor veehouders die hun bedrijfsoverschot via zogenaamde boer-boer transporten afzetten in combinatie met een versoepeling van de voorwaarden voor deze boer-boer transporten?

De regering ondersteunt het pleidooi van de leden van de SGP-fractie voor het mogelijk maken van regionale afzet van dierlijke mest. De regering is van mening dat een vrijstelling van de verwerkingsplicht hiervoor niet het juiste instrument is. Dit zou immers afbreuk doen aan de verplichting voor iedere veehouder met een overschot op bedrijfsniveau om een percentage van dit overschot te laten verwerken. De regering heeft ervoor gekozen regionale afzet te faciliteren door gebiedsgerichte differentiatie van het percentage verplichte mestverwerking, overdraagbaarheid van verplichte mestverwerking en het vaststellen van een ondergrens aan te verwerken hoeveelheid mest.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren wijzen erop dat het 'stelsel verantwoorde mestafzet' stoelt op de be- en verwerking van mest, terwijl in hun ogen de enige verantwoorde manier van mestafzet een gesloten mestkringloop inhoudt, deelt de regering die mening? Zo nee, waarom niet? Op welke wijze is het aanvoeren van grote hoeveelheden veevoer uit andere continenten, dit hier aan dieren voeren, en de mest die zij produceren vervolgens weer verbranden, 'verantwoord' te noemen? Op welke wijze draagt deze aanpak bij aan het sluiten van de mineralenkringloop en in het zorgvuldig gebruik van eindige fosfaatvoorraden?

De regering is een voorstander van het zoveel mogelijk sluiten van kringlopen. Het be- en verwerken van mest draagt bij aan het sluiten van kringlopen op een West-Europees niveau omdat mest na be- of verwerking beter transporteerbaar is wat inzet van dierlijke meststoffen, mede ter vervanging van kunstmeststoffen, in gebieden waar behoefte is aan bemestingsproducten van organische oorsprong (i.v.m. bodemvruchtbaarheid), mogelijk maakt. Be- en verwerken kan ook bijdragen aan een betere beschikbaarheid van mineralen voor het gewas waardoor verliezen naar het milieu worden beperkt.

Daarnaast zijn er inderdaad nog stappen te zetten om kringlopen verder te sluiten en hierin een optimale situatie te bereiken. Dit is niet iets wat van de ene op de andere dag kan worden bereikt. In het kader van onder meer de Uitvoeringsagenda Duurzame Veehouderij worden door de overheid en het bedrijfsleven samen verdere stappen in kaart gebracht en opgepakt.

Door te sturen op fosfaat worden ondernemers geprikkeld om zorgvuldig om te gaan met grondstoffen en zo efficiënt mogelijk te produceren. Immers, hoe kleiner het fosfaatoverschot op bedrijfsniveau, hoe kleiner de hoeveelheid te verwerken dierlijke mest en hoe lager de kosten voor de ondernemer.

Verwezen wordt naar het antwoord op vragen van de leden van de SP-fractie in paragraaf 2.6 over het verbranden van pluimveemest.

Bovendien wijzen de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren erop dat er bij lange na niet genoeg mestverwerkingscapaciteit is om de huidige hoeveelheden geproduceerde mest te verwerken, kan de regering dat bevestigen? Kan de regering aangeven hoeveel fosfaat de afgelopen jaren is verwerkt volgens de definitie uit het wetsvoorstel? Graag krijgen de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren inzicht in de hoeveelheid mestvergisters (met een gemiddelde capaciteit) die er totaal in Nederland in werking zouden moeten zijn in 2014 om te voldoen aan de Europese richtlijnen, ervan uitgaande dat er geen mest meer geëxporteerd wordt, kan de regering dit inzicht verschaffen? Hoeveel mestvergisters moeten er dan elke maand gebouwd worden? Aant de regering dat aantal realistisch?

De regering wil de leden van de fractie van de PvdD erop wijzen dat er – gezien de binnen het stelsel voorgestelde definitie van mestverwerking - voldoende mestverwerkingscapaciteit is (zie paragraaf 2.5). Hierin is overigens de capaciteit van mestvergisters niet meegenomen, omdat het vergisten van mest niet valt binnen de definitie van mestverwerking, omdat het digestaat uit een vergister nog steeds dierlijke mest is. Vaak vormt vergisting een voorbereidingsstap voor verder verwerking.

De regering onderschrijft het door de leden van de fractie van de PvdD geformuleerde uitgangspunt, dat er geen mest geëxporteerd zou mogen worden, niet. Uit Nederland afkomstige dierlijke mest of producten uit dierlijke mest kunnen in het land van bestemming immers op nuttige wijze gebruikt worden voor landbouwproductie en daarmee het gebruik van kunstmest beperken.

3.1.2.1 Achtergrond

De leden van de D66-fractie vragen de regering of er andere mogelijkheden overwogen zijn dan de voorgestelde oplossing om de druk op het stelsel van gebruiksnormen voor dierlijke meststoffen in de Meststoffenwet, ter uitvoering van de Nitraatrichtlijn terug te dringen? Is bijvoorbeeld overwogen om gradueel te sturen op een kleinere veestapel in de varkenshouderij, gelet op het feit dat deze sector financieel zeer smalle marges heeft en voor een groot deel van de druk op de mestafzet zorgt? Waarom is ten principale gekozen voor een verplicht percentage mestverwerking, in plaats van bijvoorbeeld een verplicht percentage eigen grond?

De regering heeft alternatieven overwogen. Deze alternatieven zijn beschreven in het rapport van CAP Gemini Consulting en Alterra Wageningen UR en zijn: een stelsel van dier(productie)rechten, een nieuw stelsel van dierrechten in combinatie met een emissielabel voor ammoniak en een stelsel dat aangeduid wordt als Emissie Managementsysteem.

Door de verwerkingsplicht wordt druk op de gebruiksnormen verminderd en wordt mestverwerking gestimuleerd. Binnen deze kaders staat het veehouders overigens vrij om meer eigen grond in gebruik te nemen. Dit verkleint het bedrijfsoverschot en daarmee de hoeveelheid verplicht te verwerken mest. Verder zij verwezen naar de inleidende passage van deze nota.

De leden van de D66-fractie vragen of er bij het instellen van een verwerkingsplicht niet een quasi monopolistische markt ontstaat. Is er met de Europese Commissie besproken hoe dit zich verhoudt tot de regels wat betreft staatssteun en concurrentie?

De regering verwacht niet dat de verwerkingsplicht tot gevolg zal hebben dat een monopolistische markt zal ontstaan. In de eerste plaats draagt de definitie van het begrip verwerking hieraan bij. In antwoord op vragen van de leden van uw fractie in paragraaf 3.1.1 is ingegaan op de brede definitie van het begrip verwerking die in het wetsvoorstel is gehanteerd; niet alleen het behandelen van dierlijke mest tot producten die niet langer als zodanig zijn aan te merken, maar ook export, valt onder deze definitie. In de tweede plaats geldt dat, als wordt gekeken naar de huidige marktsituatie, conform de gebruiksnormen al een deel van de binnen Nederland geproduceerde mest wordt verwerkt. De gebruiksnormen leiden er immers toe dat niet alle in Nederland geproduceerde dierlijke mest op Nederlandse grond kan worden aangewend.

Het wetsvoorstel is ingevolge de Richtlijn inzake technische voorschriften en de Dienstenrichtlijn genotificeerd bij de Europese Commissie (zie paragraaf 6 van de memorie van toelichting). Vanuit de lidstaten en de Europese Commissie zijn geen bezwaren tegen het wetsvoorstel naar voren gebracht, ook niet vanuit het perspectief van het vrij verkeer van goederen en diensten.

Het aspect van staatssteun is niet aan de orde bij dit wetsvoorstel, omdat het wetsvoorstel niet tot gevolg heeft dat ondernemingen voordeel ondervinden die met overheidsmiddelen worden bekostigd.

De leden van de D66-fractie maken zich zorgen over de vraag of en hoe voldoende effectieve handhaving van de verwerkingsplicht en de verantwoorde afzet van het resterende deel van de mest. Kan de regering aangeven op welke manier dit beter gegarandeerd wordt, dan bij de vorige poging om via sturing op afzet in plaats van op productie via dierrechten te werken?

De overheid zal bij controle en handhaving maximaal gebruik maken van de informatie die al bij de overheid beschikbaar is, onder andere in het kader van perceelsregistratie en het gebruiksnormenstelsel. Veel van deze informatie was niet of slechts beperkt beschikbaar in de periode dat het stelsel van mestafzetovereenkomsten (hierna: MAO-stelsel) van kracht was.

Het voorgaande betekent dat er veel meer informatie beschikbaar is voor controle en handhaving van het voorgestelde stelsel dan ten tijde van het MAO-stelsel. Dat komt de doelmatigheid en doeltreffendheid van de handhaving ten goede.

De leden van de D66-fractie vragen waarom de regering wel hamert op de mogelijkheid tot differentiatie tussen de regio's, maar in feite weinig ruimte laat voor een decentrale invulling van het mestbeleid. Is er overleg geweest met bijvoorbeeld de decentrale overheden die grote hoeveelheden veehouderij herbergen over de vormgeving van het in te voeren systeem? Is er bijvoorbeeld overwogen om de keuze voor een sturingsinstrument over te laten aan de provincie of regio in kwestie, gelet op het feit dat er schotten tussen de regio's blijven bestaan?

Verwezen zij naar het antwoord op vragen van uw fractie in paragraaf 1.

3.1.2.2 Contracteer- en verwerkingsplicht

De leden van de D66-fractie vragen de regering wat er gebeurt als er onvoldoende mestverwerkingscapaciteit bestaat om de benodigde verwerking te realiseren?

In het geval er onvoldoende mestverwerkingscapaciteit beschikbaar is om – nationaal – te voldoen aan de verwerkingsplicht, betekent dit dat onvoldoende mest van de Nederlandse mestmarkt afgevoerd kan worden. Resultante zou overdruk (fraudedruk) op het stelsel van gebruiksnormen betekenen. Dit is nu juist hetgeen dit stelsel beoogt te voorkomen. Voor individuele veehouders met een verwerkingsplicht betekent een tekort aan verwerkingscapaciteit dat niet, of onvolledig, aan de verwerkingsplicht voldaan kan worden. De desbetreffende veehouder mag voor dat deel van de verwerkingsplicht waarvoor geen verwerking gerealiseerd kan worden geen mest produceren en daarmee dus geen dieren houden.

De regering verwacht dat er, mede gezien de brede definitie van mestverwerking en de thans reeds beschikbare capaciteit, de komende jaren voldoende verwerkingscapaciteit beschikbaar zal zijn (zie paragraaf 2.5).

Verder zij verwezen naar de inleidende passage van deze nota.

De leden van de D66-fractie vinden dat het voorstel weinig duidelijkheid geeft aan veehouders voor wat betreft het vaststellen van de verwerkingspercentages. Veehouders moeten een verwerkingsovereenkomst een jaar vooruit afsluiten, maar de minister krijgt de bevoegdheid om zowel meerjaarlijks als jaarlijks percentages vast te stellen. Is het straks mogelijk dat het percentage wordt gewijzigd nadat het al een keer is 'vastgesteld'? Hoe moeten de ondernemers daarmee rekening houden met hun bedrijfsvoering en langlopende investeringen in stallen, in grond en in verwerkingscapaciteit? Stel een ondernemer wil voor vijf jaar een overeenkomst sluiten voor zijn mestafzet met een ander bedrijf, moet hij dan bepalingen opnemen om zich in te dekken tegen wijzigingen in de verplichte percentages en andere aspecten van de mestregels door de overheid? De leden van de D66-fractie vragen de regering welke procedure gevolgd zal worden bij het vaststellen van de percentages – is er sprake van bestuurlijk overleg hierover met de decentrale overheden die de verantwoordelijkheid krijgen voor het natuurbeleid en met de Europese Commissie, de landbouwsector, de watersector en de natuurorganisaties. Is er sprake van consultaties bij het vaststellen van de percentages? Wordt bij de voorbereiding gebruik gemaakt van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure? Zeker gelet op de grote gevolgen voor de omgeving van een meerjarige mestverwerkingsverplichting, lijkt het de leden van de D66-fractie logisch om hierbij een milieueffectrapportage op te stellen, gelet ook op de opmerkingen van de Raad van State over de beperkte onderbouwing op milieugebied van de generieke invoering van de wettelijke bepalingen rondom de verplichting tot mestverwerking. Deze leden vragen de regering of dit zal gebeuren, en zo nee, waarom niet.

De minister van EL&I stelt het percentage verplichte mestverwerking vast en houdt hierbij primair rekening met de omvang van de overschotten die druk veroorzaken op het stelsel van gebruiksnormen in Nederland. De omvang van deze overschotten is in Nederland niet overal hetzelfde, waardoor er gedifferentieerd wordt naar regio. Daarnaast wordt er rekening gehouden met de meest actuele gegevens over onder andere dieraantallen, gebruikte voer, aanwending van dierlijke mest in Nederland, de beschikbare verwerkingscapaciteit in Nederland en de afzetmogelijkheden in het buitenland.

Een milieueffectrapportage is niet vereist voor het vaststellen van het percentage mestverwerking.

Voorts zij verwezen naar het antwoord op de vragen van de leden van uw fractie in paragraaf 1.

De leden van de D66-fractie maken zich zorgen over het 'na-ijl effect' dat de regering als uitgangspunt handhaaft. Op welk tijdstip wordt in dit systeem duidelijk, dat de werkelijke fosfaathoeveelheden de Europese plafonds overschrijden? Kan er dan nog wel tijdig worden ingegrepen? Als er grote veranderingen in de veestapel optreden, bijvoorbeeld na de afschaffing van de melkquotering in 2015, is er dan geen groot risico op een forse overschrijding van de afzetruimte en verwerkingscapaciteit? Wat verstaat de regering onder "geen onoverkomelijke consequenties" – en wat zouden wel onoverkomelijke consequenties zijn? Wat zou de meest eenvoudige manier zijn om dit na-ijl effect te voorkomen, en wat zou dit betekenen voor de administratieve lasten? Zou er niet bijvoorbeeld een meldingsplicht kunnen worden ingevoerd bij een ruime verhoging van de mestafzet, bijvoorbeeld met meer dan 10%?

Dienst Regelingen en het Centraal Bureau voor de Statistiek beschikken over gegevens over de productie en afzet van dierlijke mest. Deze gegevens worden gebruikt om de effecten van het stelsel van verantwoorde mestafzet te monitoren.

Voor het overige zij verwezen naar de inleidende passage van deze nota voor zover het gaat om het moment waarop het stelsel van dierrechten kan vervallen.

3.1.2.5 Mogelijkheid overdracht verwerkingsplicht

De leden van de D66-fractie vragen de regering, wat er gebeurt als een veehouder die een deel van de mestverwerkingsverplichting van een ander op zich genomen heeft, tussentijds failliet gaat?

Als een veehouder met een (overgedragen) verwerkingsplicht in een bepaald kalenderjaar failliet gaat, dan kunnen zich twee situaties voordoen.

- Situatie 1: De veehouder heeft voorafgaand aan het faillissement aan zijn (overgedragen) verwerkingsplicht voldaan. Er is niets aan de hand.
- Situatie 2: De veehouder heeft voorafgaand aan het faillissement niet of gedeeltelijk aan zijn (overgedragen) verwerkingsplicht voldaan. De veehouder is dan in overtreding.

Overigens zullen de materiële gevolgen van situatie 2 waarschijnlijk beperkt blijven. Het faillissement leidt immers tot het stopzetten van de bedrijfsvoering en daarmee ook van de productie van dierlijke mest.

3.2 Rol intermediairs en bewerkers

De leden van de VVD-fractie kunnen zich vinden in het standpunt van de regering om intermediairs en/of bewerkers niet in het wetsvoorstel op te nemen. De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat de invoering van het stelsel van verantwoorde mestafzet geen wezenlijke verandering met zich meebrengt voor de positie van de intermediaire onderneming. In de praktijk zullen intermediairs hun rol kunnen blijven vervullen. De veehouder en akker- en tuinbouwer kunnen bij het afsluiten van een mestplaatsingsovereenkomst afspreken dat levering van de mest door tussenkomst van de intermediaire onderneming plaatsvindt. De rol van intermediairs als makelaar tussen productie en afzet verandert niet volgens de regering. Het lijkt de leden van de SP-fractie juist een groeimarkt. Zij zullen meer mest te verstouwen krijgen. Hoe vindt controle op de 'makelaars' plaats? Hoe wordt voorkomen dat 'makelaars' gaan speculeren met de mestoverschotten door grote voorraden in opslag te nemen en daarmee afzet en afnemers onder druk te zetten?

De intermediaire ondernemingen moeten ook nu al binnen het bestaande stelsel van gebruiksnormen een sluitende mestboekhouding hebben. Hierop wordt thans al toegezien.

Voor de beantwoording van de overige vragen van de leden van de VVD-fractie zij verwezen naar de inleidende passage van deze nota voor zover het gaat om het uitstel van de verplichting tot het afsluiten van mestplaatsingsovereenkomsten.

De leden van de D66-fractie merken op dat de positie van intermediairs en bewerkers sterker kan worden door de verplichte mestverwerking, zeker in een aanloopfase waarin de verwerkingscapaciteit beperkt is. Deze leden vragen de regering of er voldoende concurrentie tussen deze intermediairs en bewerkers is om te zorgen voor een goede marktwerking en een prijsvorming op basis van reële kosten. De leden van de D66-fractie vragen de regering of deze het onderzoek naar de mogelijkheden om intermediairs een formele rol in het stelsel te geven openbaar kan maken.

De regering heeft ervoor gekozen om het percentage verplichte mestverwerking langzaam toe te laten nemen. Dit om de sector de gelegenheid te bieden om hieraan te wennen. Hierdoor is in de aanloopfase de beschikbare verwerkingscapaciteit ruim voldoende om aan de verwerkingsplicht te voldoen (zie paragraaf 2.5).

De regering beziet thans nog de mogelijkheid tot het afsluiten van een driepartijenovereenkomst bij mestverwerkingsovereenkomsten, om zo de afzet via intermediairs ook bij de verplichte verwerking mogelijk te maken. Dit kan nodig zijn in die gevallen waarbij dierlijke mest, voorafgaande aan export, nog een bewerking dient te ondergaan, bijvoorbeeld hygiëniseren of korrelen. Het huidige wetsvoorstel verplicht een rechtstreekse overeenkomst tussen een veehouder en een verwerker, zonder tussenkomst van een intermediair die een bewerking op de mest toepast. Door introductie van een driepartijenovereenkomst zou de intermediair, in de desbetreffende gevallen, een formele rol in het stelsel krijgen. Er is geen onderzoek gedaan naar de vraag of intermediairs een formele rol in het stelsel zouden moeten krijgen. Er zijn dan ook geen onderzoeksresultaten die openbaar kunnen worden gemaakt. Wel is bij de vormgeving van het stelsel overwogen intermediairs een rol te geven. Ten aanzien van die overweging zij verwezen naar paragraaf 3.2 van de memorie van toelichting.

Voor het overige zij verwezen naar de inleidende passage van deze nota, voor zover het gaat om het uitstel van de verplichting tot het afsluiten van mestplaatsingsovereenkomsten, en het antwoord op de vraag van de leden van uw fractie in paragraaf 3.1.2.1.

De regering heeft ervoor gekozen om intermediaire ondernemingen geen formele rol in het stelsel te geven, terwijl deze ondernemingen wel een belangrijke rol spelen. De regering wijst in de toelichting op de risico's en verwijst naar het wetsvoorstel ter invoering van het vorige stelsel van mestafzetovereenkomsten, waarin intermediaire ondernemingen bewust geen formele rol gekregen hadden. De leden van de SGP-fractie vragen een nadere onderbouwing. De toenmalige regering gaf in de Nota naar aanleiding van het verslag aan dat een formele rol voor intermediairs onder voorwaarden wel mogelijk is en dat de risico's dan beperkt zijn. Het probleem zat meer in het gebrek aan tijd om een en ander te regelen. De toenmalige Kamer heeft daarop per amendement een formele rol voor intermediaire ondernemingen geregeld.

Verwezen zij naar de antwoorden op vragen van de leden van de VVD-fractie en de D66-fractie hierboven.

3.3. Samenloop nieuwe stelsel en dierrechten/melkquota

De leden van de VVD-fractie lezen dat de pluimvee- en varkensrechten volgens artikel 77 van de huidige wet in stand tot minste 1 januari 2015 zullen blijven en de Europese melkquotering per 1 april 2015 vervalt. Wat zijn de voor- en nadelen van de invoering van de nieuwe mestwet respectievelijk per 1 januari 2015 en per 1 april 2015?

De leden van de VVD-fractie lezen verder dat mocht besloten worden dat het stelsel van pluimvee- en varkensrechten niet met ingang van 1 januari 2015, maar op een latere datum vervalt, dan bij de bepaling van de verwerkingspercentages op grond van artikel 33h rekening kan worden gehouden met het feit dat voor de pluimvee- en varkenshouders nog een limiterend systeem voor de productie blijft gelden. Wat zou dit concreet betekenen voor de verwerkingspercentages? Kan de regering in haar antwoord ook ingaan op de (financiële) gevolgen voor de veehouders als blijkt dat de verwerkingspercentages in dat geval neerwaarts zouden worden bijgesteld terwijl veehouders in bijvoorbeeld de concentratiegebieden op dat moment al fors geïnvesteerd hebben in mestverwerking om aan de hoge verwerkingspercentages te kunnen voldoen?

Indien het stelsel pas in werking zou treden in 2015, zou direct moeten worden gestart met een verwerkingspercentage dat voldoende hoog is om de druk van de gebruiksnormen weg te nemen en is van een ingroeiregime waarbij de verwerkingspercentages langzaam stijgen geen sprake. De regering ziet dan ook geen voordelen van uitstel. Tevens zij verwezen naar de inleidende passage van deze nota.

De leden van de D66-fractie onderschrijven de keuze om artikel 77 te wijzigen. Deze leden merken op dat de melkquota hoe dan ook vervallen per 2015. De aan het woord zijnde leden vragen de regering aan te geven wat het gevolg zou zijn als de dierenrechten pas na 2015 zouden ophouden met bestaan, terwijl de melkquota zouden vervallen? Zou de regering het in die situatie ook wenselijk vinden om voor runderen als nog dierrechten in te voeren?

De leden van de D66-fractie vragen in welke mate de zelfstandige werking van het stelsel van mestafzet en verwerking daadwerkelijk in kaart kan worden gebracht, als daarnaast nog de dierrechten gelden. Zijn de effecten los te koppelen van elkaar?

Verwezen zij naar de inleidende passage van deze nota voor zover het gaat om het moment waarop het stelsel van dierrechten kan vervallen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de samenloop tussen het nieuwe stelsel en de dierrechten/melkquota concreet vorm gaat krijgen? Beide stelsels zullen een aantal jaar naast elkaar bestaan, met dubbele administratieve lasten en nalevingkosten tot gevolg. Genoemde leden vragen zich af of dit niet leidt tot onevenredig hoge lasten en kosten?

Beoogd wordt om het stelsel van dierrechten af te schaffen bij Koninklijk Besluit zodra het stelsel van mestplaatsing en -verwerking werkt. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen welke criteria worden gehanteerd om te bepalen of het nieuwe stelsel werkt. Moet er in dat geval gedurende een bepaalde tijd evenwicht zijn op de mestmarkt?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen verder waarom is gekozen voor afschaffing van het stelsel van dierrechten bij Koninklijk Besluit.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat de (financiële) consequenties zijn voor veehouders indien de datum van het afschaffen van de dierrechten onduidelijk blijft, als blijkt dat op 1 januari 2015 het nieuwe stelsel nog niet werkt.

Verwezen zij naar de inleidende passage van deze nota.

4. Handhaving en sanctionering

4.1 Handhaving

De leden van de D66-fractie vragen de regering om te omschrijven wat de ervaring van de voorbije jaren is geweest ten aanzien van de handhaving van de geldende mestregels met behulp van genoemde instrumenten: hoe vaak zijn deze ingezet, en was er sprake van recidive onder bepaalde veehouders? Zullen er ten aanzien van de bestaande regels in absolute zin meer partijen vallen onder de regelgeving, en zo ja kan de regering aangeven wat dit betekent voor de handhaving? De leden van de D66-fractie zijn bezorgd naar aanleiding van recente berichtgeving over gebruik van België als 'dumpmarkt' en de toename van fraude. Ziet de regering hierin aanleiding om de handmatige bemonstering van stapelbare mest te beëindigen of andere wijzigingen in de handhaving te overwegen?

De ervaring van de voorbije jaren is, dat de geconstateerde overtredingen afgedaan worden met behulp van bestuursrecht (gebruiksnormenstelsel) of via strafrecht (dierrechten en besluit gebruik meststoffen). De aantallen controles worden niet geregistreerd, wel het aantal overtredingen.

Denaleving van de huidige mestregelgeving wordt over het algemeen beoordeeld als goed, zij het dat er een relatief kleine groep notoire overtreders bestaat. Bij de handhaving wordt aan deze groep veel aandacht besteed, om de handhaving capaciteit zo efficiënt mogelijk in te zetten en de pakkans zo groot mogelijk te laten zijn.

Dit wetsvoorstel leidt er niet toe dat nieuwe partijen onder de mestregelgeving zullen komen te vallen. Dit wetsvoorstel moet de druk op de gebruiksnormen doen afnemen; in het wetsvoorstel worden geen nieuwe of gewijzigde voorschriften ten aanzien van het vervoer van dierlijke meststoffen voorgesteld. Fraude bij mesttransporten dient dan ook op basis van bestaande regelgeving inzake vervoer te worden aangepakt. De regering beziet de mogelijkheden om fraude effectiever aan te pakken, zo ook fraude met bemonstering van stapelbare mest.

4.2 Sanctionering: strafrecht/bestursrecht

De leden van de D66-fractie vragen de regering aan welke soort van overtredingen gedacht wordt wat betreft de ernst waarbij het aan het openbaar ministerie wordt voorgelegd. Deze leden vragen de regering waarom het boetebedrag is vastgesteld op 11 euro per kilogram fosfaat, in plaats van bijvoorbeeld een boete op basis van het economische voordeel op basis van de geldende omstandigheden. De leden van de D66-fractie vragen de regering beter aan te geven waaraan wordt gedacht in het kader van de afspraken die met het openbaar ministerie gemaakt zullen worden.

Voor de Meststoffenwet geldt een duaal handavingsregime; er bestaat de mogelijkheid voor zowel strafrechtelijke (artikel 1a, onder 1°, van de Wet op de economische delicten, hierna: Wed) als bestuursrechtelijke (hoofdstuk VIII van de Meststoffenwet) handhaving. Indien de ernst van de overtreding of de omstandigheden waaronder zij is begaan daartoe aanleiding geven, wordt zij aan het openbaar ministerie voorgelegd. Hierbij kan worden gedacht aan omvangrijke mestfraude of overtredingen waarbij recidive aan de orde is.

Aangezien binnen de Meststoffenwet een duaal handavingsregime geldt, is het gebruikelijk dat nadere afspraken worden gemaakt ten aanzien van de invulling daarvan en de inzet van de strafrechtelijke weg. Met de vaststelling van het boetebedrag op € 11 wordt aangesloten bij de boete die wordt opgelegd bij overtreding van de fosfaatgebruiksnormen.

5. Effecten van het wetsvoorstel

5.1 Bedrijfseffecten

5.1.1. Aantal betrokken bedrijven

De leden van de VVD-fractie lezen dat deze wet gevolgen heeft voor alle landbouwbedrijven die dieren houden. Wat de leden betreft is er geen onderscheid tussen biologische bedrijven en gangbare bedrijven. Kan de regering aangeven of ook biologische bedrijven hieronder vallen?

Ja, ook biologische bedrijven vallen binnen de scope van het wetsvoorstel; het wetsvoorstel maakt geen onderscheid tussen gangbare en biologische bedrijven.

Kan de regering ook aangeven wat zij verstaat onder de definitie van een landbouwbedrijf?

De Meststoffenwet bevat in artikel 1, eerste lid, onderdeel i, een definitie van bedrijf. De definitie van bedrijf luidt: geheel van productie-eenheden bestaande uit één of meer gebouwen of afgescheiden gedeelten daarvan en de daarbij behorende landbouwgrond, uitsluitend of onder meer dienende tot de uitoefening van enige vorm van landbouw, zulks beoordeeld naar de feitelijke omstandigheden.

Wanneer spreken we over plaatsingsruimte op grond in eigen gebruik? Wordt hier ook landruil met burens op afstand en andere samenwerkingsvormen onder verstaan?

In artikel 1, eerste lid, onderdeel m, van de Meststoffenwet is aangegeven wat moet worden verstaan onder het begrip 'tot het bedrijf behorende landbouwgrond'. Het gaat daarbij om in Nederland gelegen oppervlakte landbouwgrond die in het kader van de normale bedrijfsvoering bij het bedrijf in gebruik is. Voor de toepassing van de gebruiksnormen is daarbij in hoofdstuk III van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet aangegeven dat het daarbij gaat om de grond die op 15 mei van een kalenderjaar bij een bedrijf in gebruik is.

Ingevolge artikel 26 van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet geeft een landbouwer ieder jaar de grond op die dat jaar tot zijn bedrijf behoort. Dat kan tevens grond zijn die hij éénjarig in gebruik heeft. Hierbij is de gebruikstitel niet relevant.

De leden van de VVD-fractie lezen dat er eventueel gebruik kan worden gemaakt van de mogelijkheid om bedrijven met een klein overschot geen verwerkingsverplichting op te leggen? Is de regering voornemens om van deze optie gebruik te maken?

Zo ja, waarom wordt voor deze groep een uitzondering gemaakt? Kan een dergelijk besluit geen precedentwerking scheppen voor andere groepen?

De regering is voornemens bedrijven die een zeer kleine hoeveelheid mest naar de verwerker zouden moeten brengen aan geen verwerkingsplicht op te leggen. Met het bedrijfsleven is een ondergrens van 100 kilogram fosfaat overeengekomen. Het hanteren van een dergelijke ondergrens schept geen precedent voor andere groepen aangezien deze ondergrens geldt voor alle bedrijven met een overschot.

Het afschaffen van dierrechten en als gevolg daarvan een (lichte) toename van het aantal dieren zal leiden tot lagere prijzen, met zeer waarschijnlijk schaalvergroting tot gevolg. Ook in het kader van een efficiënte mestafzet lijkt schaalvergroting voor de hand te liggen. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering of er onderzoek is gedaan naar de effecten van het nieuwe stelsel op de schaalvergroting in de intensieve veehouderij.

Er is geen onderzoek gedaan naar de effecten van het nieuwe stelsel op de schaalvergroting in de intensieve veehouderij, vanuit de gedachte dat ook zonder dit stelsel intensieve bedrijven met een mestoverschot deze mest moeten afvoeren in het kader van het gebruiksnormenstelsel. Verschil is dat zij na invoering van dit stelsel een deel van de overschotsmest verplicht zullen moeten laten verwerken. Dit zullen zij niet zelf doen, maar aan derden uitbesteden. In dat opzicht lijkt schaalvergroting ook niet een reëel gevolg van dit stelsel.

5.1.2. Administratieve lasten

5.1.2.1 Toename administratieve lasten door invoeren stelsel van verantwoorde mestafzet

De leden van de D66-fractie constateren dat de administratieve lasten en de nalevingskosten als gevolg van het wetsvoorstel in de miljoenen euro's lopen. Deze leden vragen de regering de achterliggende berekeningen en aannames openbaar te maken. Als deze inschatting juist is, vragen deze leden of de invoering van de wet vanuit een brede blik op de kosten en baten voor de sector en de maatschappij wel wenselijk is. Wat staat er, zo vragen deze leden aan de regering, aan tastbare voordelen tegenover deze fikse lasten, zodat deze gerechtvaardigd zijn?

De leden van de D66-fractie vindt dat regering veel te snel de miljoenen aan omzet in productierechten van de laatste jaren vergelijkt met een hypothetische situatie waarin er geen zware druk meer zou zijn op de mestmarkt in combinatie met het nieuwe systeem. Is het niet zo, zo vragen deze leden, dat als die verlaagde druk daadwerkelijk zou worden gerealiseerd, ook in een sturingssysteem op basis van productie via dierrechten deze kosten zwaar zouden dalen? De hoge prijs hangt immers samen met de schaarste aan geschikte afzetmogelijkheden via grond of verwerking of export in relatie tot de vraag daarna, niet met het sturingssysteem zelf. De aan het woord zijnde leden hebben zwaarwegend twijfel of met deze inschatting van de kosten het verstandig is om dit voorstel in te voeren, zeker als in de eerste jaren na invoering het systeem nog bovenop bestaande productiesturing plaatsvindt, wat betekent dat de werkelijke lasten nog hoger zullen liggen voor de veehouderij.

De leden van de D66-fractie maken op dat de administratie van de mestafzet ingewikkelder zal blijken met het nieuwe systeem dan nu het geval is. Deze leden vragen of daarmee niet opnieuw extra druk ontstaat ten gunste van de schaalgroei van individuele bedrijven, omdat deze kosten niet evenredig zijn met de omvang van het bedrijf. Kan de regering een inschatting geven van de kosten voor een relatief klein bedrijf ten aanzien van een groot bedrijf in de varkenshouderij en de pluimveehouderij, om weer te geven wat dit betekent voor de relatieve concurrentiepositie?

De regeldruk voor bedrijven bestaat uit twee componenten, namelijk de administratieve lasten en de nalevingskosten. De administratieve lasten betreffen de kosten voor het bedrijfsleven om te voldoen aan informatieverplichtingen die voortvloeien uit wet- en regelgeving. Deze worden berekend op basis van een inschatting van het aantal ondernemers dat moet voldoen aan de informatieverplichting, een uurtarief en een inschatting van de tijd die het kost aan de informatieverplichting te voldoen. Nalevingskosten zijn alle kosten die bedrijven maken om te voldoen aan inhoudelijke eisen gesteld in wet- en regelgeving. Deze worden eveneens berekend op basis van een inschatting van het aantal ondernemers dat moet voldoen aan de verplichtingen en de kosten die de ondernemer moet maken om aan de inhoudelijke verplichting te voldoen.

Voor de berekeningen van de administratieve lasten en de nalevingskosten verwijst de regering naar paragraaf 5.1 van de memorie van toelichting.

Voor het overige zij verwezen naar de inleidende passage van deze nota voor zover het gaat om het uitstel van de verplichting tot het afsluiten van mestplaatsingsovereenkomsten.

5.1.3.2. Afname nalevingskosten door afschaffen stelsel van varkens en pluimveerechten

De leden van de VVD-fractie zijn bezorgd dat de administratieve lasten en de nalevingskosten zullen toenemen door de invoering van het stelsel van verantwoorde mestafzet. Kan de regering een inschatting geven van de administratieve lasten en nalevingskosten als de mestafzetcontracten worden geschrapt uit het wetsvoorstel?

Welke andere maatregelen kan de regering nog nemen om de administratieve lasten en nalevingskosten voor ondernemers zoveel mogelijk in te perken? Deelt de regering de mening van de leden van de VVD-fractie dat het ook nog onzeker is of administratieve lasten door het opheffen van het stelsel van varkensrechten en pluimveerechten daadwerkelijk zullen dalen aangezien pas in 2014 wordt bepaald of de dierrechten kunnen worden aangeschaft? Wat gaat de regering tegen de administratieve lasten doen als blijkt dat dierrechten niet worden aangeschaft?

De leden van de VVD-fractie lezen dat het moeilijk te voorspellen is of er nalevingskosten zijn, en zo ja, hoe hoog deze kosten zijn, want het is afhankelijk van een aantal variabelen zoals de hoogte van het nationale mestoverschot en het vast te stellen verwerkingspercentage van het mestoverschot. De leden van de VVD-fractie vinden dat hier eerst duidelijkheid over moet komen alvorens er verdere stappen worden gezet. Graag een reactie hierop van de regering.

Kan de regering haar conclusie nader toelichten dat dit wetsvoorstel ondanks een toename van de administratieve lasten, toch bijdraagt aan een verlaging van de regedruk voor het bedrijfsleven als gevolg van verwachte lagere nalevingskosten van het nieuwe stelsel in vergelijking met de nalevingskosten van het te vervallen stelsel van productierechten?

Verwezen zij naar de inleidende passage van deze nota, voor zover het gaat om het uitstel van de verplichting tot het afsluiten van mestplaatsingsovereenkomsten, en naar het antwoord op de vragen van de leden van de D66-fractie hierboven.

5.2 Milieueffecten

De leden van de D66-fractie hebben twijfels bij de aanneming van de regering dat het wetsvoorstel een drukkende werking op de omvang van de veestapel zal hebben, terwijl tegelijkertijd er een grote daling zou optreden in de nalevingskosten in verhouding tot het bestaande stelsel van dierrechten. Naar mening van deze leden hangt de hoogte van de kosten met de feitelijke schaarste aan ontwikkelruimte als gevolg van het netto mestplafond dat voor Nederland geldt.

Deze leden vragen de regering daarom of deze een kwantitatieve onderbouwing van de verwachte daling in de veestapel heeft opgesteld, en kan aangeven of en zo ja hoe deze afhangt met de verwachte winst als gevolg van het voerspoor en de verwerking?

Het LEI Wageningen UR en het PBL hebben een inschatting gemaakt van de ontwikkeling van de veehouderij in Nederland in de periode tot 2020. Hierbij is rekening gehouden met het afschaffen van het stelsel van dierrechten en het vervallen van de melkquotering. De verwachting is dat het aantal melkkoeien met 2% zal toenemen, het aantal vleesvarkens en fokzeugen met 10% zal afnemen, het aantal vleeskuikens gelijk blijft en het aantal leghennen iets zal toenemen (zie paragraaf 2.4.2. van de memorie van toelichting). In deze prognose wordt geen rekening gehouden met een mestverwerkingsverplichting (zie de inleidende passage van deze nota). Die verplichting is een extra voorwaarde voor veehouders die waarschijnlijk beperkend werkt op de groei van de veestapel.

Het voerspoor moet leiden tot een forse reductie van de hoeveelheid fosfaat in de excretie van de veestapel. Dit zal leiden tot een afname van de druk op de mestmarkt en ondersteunt hiermee het doel van het wetsvoorstel.

De leden van de D66-fractie vragen wat de prognoses zijn voor de maximale capaciteitsontwikkeling voor mestverwerking de komende jaren, gelet op de grote rol die de regering veronderstelt voor verwerking als middel om de druk op de mestmarkt te verminderen.

Hier is aan de markt om initiatieven te ontplooiën om mest te verwerken. Hierdoor is het voor de regering erg lastig om in te schatten hoe de capaciteit zich de komende jaren gaat ontwikkelen. Door de verwerkingsplicht wordt de ontwikkeling van verwerkingscapaciteit wel gestimuleerd.

De leden van de D66-fractie constateren dat bij een hoog verplicht percentage mestverwerking, er aanzienlijke milieueffecten kunnen optreden die nu niet uitgebreid in beeld gebracht zijn en niet gekwantificeerd zijn. Deze leden vragen zich derhalve af of de invulling van het percentage mestverwerking gepaard zou gaan met een milieueffectrapportage.

Een milieueffectrapportage is niet vereist voor de invulling van het percentage mestverwerking. Uiteraard zijn de milieugevolgen van het wetsvoorstel zo goed mogelijk in beeld gebracht. Zie hiervoor paragraaf 5.2 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

De leden van de D66-fractie merken op dat het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in de recent gepubliceerde Balans van de Leefomgeving stelt dat "nieuwe prognoses laten zien dat de uitvoering van het huidige beleid naar verwachting niet zal leiden tot een verdere daling van het nitraatgehalte in de zandgebieden. Om die te bereiken zijn verdere aanscherpingen nodig van de mestgebruiksnormen voor stikstof en oplossingen voor het daardoor groeiende mestoverschot." Deze leden vragen de regering hierop te reageren en zo nodig over te gaan tot scherpere mestgebruiksnormen voor stikstof in deze gebieden. De leden van de D66-fractie constateren voorts op basis van voorgenoemd onderzoek dat inrichtingsmaatregelen die verband houden met de ecologische doelen van de Kaderrichtlijn Water (KRW) volgens het PBL ineffectief zullen blijken, zo lang meststoffengehalten hoog blijven. Deze leden vragen de regering hierop te reageren en daarbij aan te geven hoe de voorgestelde meststoffenwetgeving aansluit bij het behalen van de KRW-doelen. De aan het woord zijnde leden wijzen bijvoorbeeld in dit kader op de door het PBL aangehaalde mogelijkheid om afhankelijk van de prioritering van landbouw of natuur per regio waterdoelen omhoog dan wel omlaag bij te stellen. Ziet de regering hierin kansen? Deze leden vragen de regering te reageren op de opmerking van het PBL dat de nu voorziene kaders van het mestbeleid geen "scherp door milieudoelen afgebakend speelveld" bieden waarbinnen de landbouwsector naar oplossingen kan zoeken. Kan de regering, zo vragen deze leden, gelet op de onzekerheden in de ontwikkelingen de komende jaren en de voorziene stelselwijziging, een doorkijk geven naar welke verdere aanscherpingen in de mestgebruiksnormen en -voorschriften vanaf 2013 mogelijk ingezet zouden kunnen worden, indien dit nodig blijkt vanuit milieuperspectief?

In dit verband zij erop gewezen dat de Evaluatie Meststoffenwet 2012 (zie eerder aangehaalde synthese door het PBL) uitwijst dat een voortzetting van het huidige beleid wel degelijk zal leiden tot een daling van het nitraatgehalte in het grondwater in de zandgebieden ten opzichte van de huidige situatie. Met dat beleid alleen zal de streefwaarde van 50 mg/l nitraat in het zuidelijke zandgebied echter niet helemaal gehaald worden. Op dit punt zijn inderdaad aanvullende maatregelen nodig. Verlaging van gebruiksnormen is echter niet de enige manier om tot verlaging van het nitraatgehalte van het grondwater te komen. In de mestvisiebrief van 28 september 2011 (Kamerstukken II 2011/12, 33 037, nr. 1) is aangegeven dat beoogd wordt de gewenste verlaging na 2013 onder meer te bewerkstelligen door in te zetten op het bevorderen van het gebruik van bewerkte dierlijke mest met een hoge werking, innovatieve technieken voor efficiënter grondstoffengebruik en efficiëntere bemesting en differentiatie en maatwerk in het beleid. Dergelijke maatregelen worden weliswaar genomen in het kader van mestregelgeving, maar verlagen de nutriëntenemissies naar het watersysteem en dragen daardoor bij aan KRW-doelen.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de milieueffecten worden bepaald door een groot aantal variabelen, waarbij er nog veel onzekerheid is over hoe deze variabelen zich zullen ontwikkelen. Genoemde leden vragen hoe deze effecten in kaart worden gebracht en worden gemonitord? Welke doelstellingen zijn er gesteld voor de milieueffecten die het nieuwe stelsel moet sorteren?

Dienst Regelingen en het Centraal Bureau voor de Statistiek beschikken over gegevens over de productie en afzet van dierlijke mest. Deze gegevens worden gebruikt om de effecten van het nieuwe stelsel te monitoren.

Het stelsel van verantwoorde mestafzet stuurt op de koppeling tussen productie en afzetruimte van dierlijke mest en levert zo een bijdrage aan de realisatie van milieudoelstellingen die voortvloeien uit (inter)nationale wet- en regelgeving of afspraken op nationaal niveau.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren maken zich tevens zorgen over de effecten van covergisting. Bij covergisting worden gewassenmeevergist, deze techniek legt dus een groot beslag op het beschikbare landbouwareaal, naast het grote beslag dat de productie van veevoeder hier al op legt. Kan de regering dat bevestigen? Bovendien worden er op deze wijze nog meer stikstof en fosfaat aan de mest toegevoegd, en wordt in feite het mestoverschot op deze wijze nog groter. Kan de regering bevestigen dat de hoeveelheid mineralen die via export momenteel wordt afgevoerd ongeveer even

groot is als de hoeveelheid die via cosubstraten wordt aangevoerd? Hoe beoordeelt de regering dit, en is zij het met de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren eens dat dit een inefficiënte manier van met mineralen omgaan is? Zo nee, waarom niet?

Destoffen die in Nederland in vergistingsinstallaties worden gebruikt als covergistingsmateriaal bestaan in hoofdzaak uit rest- en afvalstoffen die vrijkomen bij de bewerking van plantaardige en dierlijke producten. In 2010 werd volgens gegevens van Agentschap NL⁶ ongeveer 20% van het covergistingsmateriaal geclassificeerd als energiegewas, dat bij uitstek geschikt is voor de productie van groen gas te produceren. Dit blijkt uit het feit dat meer dan 60% van de vergisters het materiaal gebruikt.

Het digestaat dat overblijft na vergisting van dierlijke mest met covergistingsmaterialen die genoemd worden op bijlage Aa van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet wordt gekwalificeerd als dierlijke mest. Hiermee neemt inderdaad de hoeveelheid mineralen in dierlijke mest in Nederland beperkt toe. Uit cijfers van het CBS blijkt dat de export van mineralen ongeveer even groot is als hoeveelheid mineralen die worden aangevoerd door cosubstraten. Een deel van het digestaat wordt echter ook weer verwerkt in de zin van dit wetsvoorstel: uit de hiervoor genoemde studie van Agentschap NL blijkt dat in 2010 ongeveer 25% van het digestaat werd afgezet naar het buitenland⁷. Met name de vergisters die varkensmest vergisten, exporteren het digestaat naar het buitenland.

De regering is het niet met de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren eens dat het gebruik van cosubstraten bij mestvergisting een inefficiënte manier van omgaan met mineralen is, want afvalstoffen worden hiermee nuttig ingezet voor de productie van hernieuwbare energie en voor de productie van een betere kwaliteit meststof.

Het wetsvoorstel focust op fosfaatverantwoording, maar besteedt geen enkele aandacht aan stikstof. De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren willen graag weten waarom deze keuze is gemaakt. Immers, stikstof is mede verantwoordelijk voor de vermisting van Nederland. De keuze om geen stikstofverantwoording op te nemen in het wetsvoorstel zal er naar mening van de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren toe leiden dat er illegale dump van stikstofrijke fractie uit mestscheiders zal optreden, met grote negatieve gevolgen voor natuur en milieu. Deelt de regering die zorg? Zo ja, is zij bereid alsnog ook stikstofverantwoording mee te nemen in het wetsvoorstel? Zo nee, waarom niet en waar is dit op gebaseerd? Op welke wijze zullen mestscheiders gecontroleerd worden, en voor wie zijn de kosten wanneer de vermisting als gevolg van illegale dump van stikstof toch zal optreden?

Verwezen zij naar het antwoord op vragen van de leden van de D66-fractie in paragraaf 3.1.1.

De regering deelt de zorg van de leden van de fractie van de PvdD niet over het ontbreken van stikstofverantwoording in dit wetsvoorstel, omdat het stelsel van gebruiksnormen onverminderd van kracht blijft. Dit stelsel begrenst de hoeveelheid stikstof en fosfaat die toegepast mag worden op een bepaald gewas. Hierop wordt toegezien door het uitvoeren van administratieve en fysieke controles. Sanctionering van overtredingen vindt plaats via het strafrecht of het bestuursrecht. Het nieuwe stelsel ondersteunt dit gebruiksnormenstelsel.

De controle van mestbewerkingsinstallaties, zoals mestscheiders, is onderdeel van de reguliere controle en handhaving. Bij geconstateerde overtreding van de normen (bij voorbeeld door illegale dump) volgt een boete.

Voorts zij verwezen naar de inleidende passage van deze nota voor zover het gaat om het uitstel van de verplichting tot het afsluiten van mestplaatsingsovereenkomsten.

5.3 Uitvoering en handhaving

Naast dat de wet het mestoverschot en de daarmee gepaarde problemen niet zal oplossen, zal het wetsvoorstel naar mening van de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren boeren tot investeringen dwingen die zij niet kunnen opbrengen en niet zullen terugverdienen. Bovendien lijken er een aantal grote fouten in het wetsvoorstel te zitten waardoor het nieuwe systeem ernstig fraudegevoelig wordt. De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren krijgen namelijk de indruk dat het systeem met de mestplaatsingsovereenkomsten (MPO's) en de mestverwerkingsovereenkomsten (MVO's) volledig los staat van de feitelijke meststromen die plaats zullen vinden. Kan de regering dat bevestigen?

⁶ <http://www.agentschapnl.nl/sites/default/files/bijlagen/Evaluatie%20van%20de%20vergisters%20in%20Nederland%20november%202011.pdf>

⁷ <http://www.mestverwerken.wur.nl/index.asp?info/vraagenantwoord/archief/index.asp>

Verwezen zij naar de inleidende passage bij deze nota, voor zover het gaat om het uitstel van de verplichting tot het afsluiten van mestplaatsingsovereenkomsten, naar het antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie in de inleiding en naar het antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie in paragraaf 3.2.

Immers, de veehouder hoeft de mest niet aan te bieden bij degene waarmee hij de MVO heeft afgesloten, kan de regering dat bevestigen?

Het wetsvoorstel is een samengaan van privaatrechtelijke en publiekrechtelijke instrumenten. De overheid is geen partij bij de MVO's die veehouders met verwerkers sluiten en kan daarom de naleving daarvan niet afdwingen; het Burgerlijk Wetboek stelt daartoe het regelgevend kader. Omdat wel van belang is dat de hoeveelheid dierlijke meststoffen die moet worden verwerkt, daadwerkelijk wordt verwerkt, is in het wetsvoorstel de verplichting opgenomen de verplichte hoeveelheid daadwerkelijk bij een verwerker aan te bieden. Dat zal in de regel de verwerker zijn met wie de MVO is afgesloten. In geval de verwerker contractbreuk pleegt, ontslaat dat de veehouder echter niet van zijn verplichting de mest te verwerken. Hij zal een andere verwerker moeten zoeken aan wie hij de dierlijke meststoffen aanbiedt. De in het wetsvoorstel opgenomen publiekrechtelijke leverplicht borgt derhalve dat de verplicht te verwerken hoeveelheid ook daadwerkelijk wordt verwerkt en dat publiekrechtelijk kan worden opgetreden indien dat niet het geval is.

Voor het overige zij verwezen naar het antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie in paragraaf 3.2.

Kan de regering een schematisch overzicht geven van de daadwerkelijk leverings- en afnameplichten van mest die door het wetsvoorstel worden geëist?

Hierbij moet een onderscheid worden gemaakt tussen publiek- en privaatrechtelijke lever- en afnameplichten. Artikel 33c stelt voorwaarden aan de in het kader van het nieuwe stelsel te sluiten overeenkomsten. Een overeenkomst telt binnen het wetsvoorstel mee voor zover de inhoud ervan voldoet aan de minimale eisen die zijn opgenomen in artikel 33c. Op basis van artikel 33c, eerste lid, onderdeel b, en tweede lid, onderdeel b, moet in de overeenkomst ten minste zijn opgenomen de hoeveelheid dierlijke meststoffen die de wederpartij zal afnemen. Hier is dus sprake van een privaatrechtelijke afnameplicht. Het staat partijen natuurlijk vrij al dan niet verdergaande afspraken te maken. Aangezien de naleving van overeenkomsten conform het Burgerlijk Wetboek aan de contractpartijen is, zal de overheid – die geen partij is bij de overeenkomst - de naleving hiervan niet eisen.

Voor de MVO's is naast de minimale eisen die in artikel 33c zijn gesteld, een publiekrechtelijke verwerkingsplicht opgenomen in artikel 33e. Verwezen zij naar het bovenstaande antwoord.

Kan de regering daarbij ook de intermediair meenemen, die momenteel en natuurlijk ook in de toekomst voor een groot deel van de mesttransporten en tussentijdse opslag verantwoordelijk is, en daarbij mest mengt en er zo voor zorgt dat de MVO's niet nagekomen worden, omdat de veehouder helemaal niet rechtstreeks aan de akkerbouwer levert? Deelt de regering de mening van de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren dat bij een dergelijke handelswijze er feitelijk sprake is van contractbreuk? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom legt de regering verplichtingen op om contracten af te sluiten, waarvan men bij het opleggen van de verplichting al weet dat bij een groot deel van deze contracten contractbreuk gepleegd zal worden?

Verwezen zij naar de inleidende passage van deze nota, voor zover het gaat om het uitstel van de verplichting tot het afsluiten van mestplaatsingsovereenkomsten, naar het antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie in de inleiding en naar het antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie in paragraaf 3.2.

5.3.1. Uitvoering

De leden van de VVD-fractie lezen dat de uitvoering van de wijziging van de Meststoffenwet wordt neergelegd bij Dienst Regelingen (DR). De leden van de VVD-fractie vragen of DR in staat is deze taak uit te voeren gezien de perikelen rondom perceelsregistratie. Kan de regering aangeven of DR voldoende uitgerust is in zowel personeels als in budgettaire zin om deze klus uit te voeren en kan hij ook ingaan op de vraag hoe ze deze taak gaan verrichten? De leden van de VVD-fractie lezen verder dat de handhaving van de normen gedeeltelijk door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) zullen worden opgepakt. Is de NVWA volgens de regering voldoende in staat om fysieke controles uit te voeren binnen de huidige formatie?

Verwezen zij naar het antwoord op de vragen van de leden van de D66-fractie in paragraaf 5.3.2.

5.3.2 Handhaving

De leden van de D66-fractie vragen de regering of zij van plan is de handhaving te verdelen in de periode waarin de dierrechten en het nieuwe stelsel van mestafzet naast elkaar bestaan? Kan de regering aangeven hoeveel mensen bij de NVWA op dit moment binnen de varkenshouderij en de pluimveehouderij actief zijn met de handhaving van de regels voor wat betreft de dierenrechten, en een overzicht geven van hoe deze capaciteit wordt ingezet in de jaren 2013, 2014, en vanaf 2015? Moet rekening worden gehouden met een verlaging van de pakkans voor eventuele fraudeurs, gelet op de grotere aantallen bedrijven waar toezicht op gehouden dient te worden? Moet de capaciteit worden vergroot, als er inderdaad sprake blijkt van een significante stijging in het aantal transporten?

De leden van de ChristenUnie-fractie zien dat voor de handhaving aansluiting wordt gezocht bij het reeds bestaande handavingsinstrumentarium. Genoemde leden zijn benieuwd of dit bestaande instrumentarium voldoende is en of de toezichthouders voldoende capaciteit hebben om te handhaven, zeker als beide stelsels naast elkaar bestaan?

Verwezen zij naar het antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie in paragraaf 3.1.1.1 over de organisaties die de controles gaan uitvoeren. De regering acht deze organisaties zowel personeel als budgettair voldoende toegerust.

Het bestaande handavingsinstrumentarium biedt de mogelijkheid om zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk te handhaven. De regering acht dit voldoende.

6. Juridisch kader

De leden van de D66-fractie vragen de regering hoe de opmerking dat met het wetsvoorstel aan de 'verwerking van dierlijke mest te stellen voorwaarden niet verder zullen gaan dan strikt noodzakelijk is om te waarborgen dat de mest daadwerkelijk buiten de Nederlandse markt voor dierlijke meststoffen wordt afgezet en derhalve verzekerd is dat niet in werkelijkheid te veel dierlijke mest op Nederlandse bodem wordt aangewend', zich verhoudt tot de verschillen in eisen die worden gesteld per regio en per sector. Op welke wijze zijn die strikt noodzakelijk om binnen de nationale context de aanwending van meststoffen te beperken?

De druk op de gebruiksnormen is binnen Nederland niet overal gelijk. Er zijn regio's waar veel meer dierlijke meststoffen worden geproduceerd dan binnen die regio kan worden geplaatst en er zijn regio's waar minder dierlijke meststoffen worden geproduceerd dan er plaatsingsruimte is. De druk op de gebruiksnormen verschilt derhalve per regio. Omdat het stelsel tot doel heeft de druk op de gebruiksnormen weg te nemen, is het reëel de verwerkingsplicht te differentiëren.

6.4. Verhouding tot het EU-recht

De leden van de VVD-fractie vragen in het kader van een gelijk speelveld of de regering een overzicht kan geven van een aantal vergelijkbare Europese lidstaten hoe de mestverwerking daar is geregeld en met welke kosten dat gepaard gaat.

De regering wijst er allereerst op dat het gelijke speelveld op EU-niveau in belangrijke mate wordt gevormd door de Nitraatrichtlijn. De doelen van de Nitraatrichtlijn gelden voor alle lidstaten. De uitwerking en effecten van deze richtlijn verschillen per lidstaat omdat de situatie en de problematiek per lidstaat verschilt.

De lidstaten/regio's die qua problematiek en benadering van het mestvraagstuk het meeste op Nederland lijken, zijn Denemarken en Vlaanderen. Beide lidstaten kennen evenals Nederland in vergelijking met de rest van de lidstaten een relatief hoge mestproductie per hectare, met de kanttekening dat de mestproductie per hectare in Nederland en Vlaanderen toch fors hoger is dan in Denemarken. Om die reden is de Vlaamse situatie het meest vergelijkbaar met Nederland.

Vlaanderen kent een mestverwerkingsverplichting. Deze verplichting is vormgegeven tegen de achtergrond van een systeem van 'nutriëntenemissierechten' (gebaseerd op stikstof) voor alle diersoorten. Nutriëntenemissierechten zijn individuele en verhandelbare rechten die op basis van mestproductie bepalen hoeveel dieren op een bedrijf mogen worden gehouden, vergelijkbaar met het stelsel van varkens- en pluimveerechten zoals dit in Nederland van kracht is. De nutriëntenemissierechten worden toegekend aan een landbouwer. De landbouwer moet ervoor zorgen dat hij voor een bepaald jaar niet meer dierlijke mest produceert dan toegestaan volgens zijn nutriëntenemissierechten. Doel van dit systeem is het mestoverschot te beperken.

De Vlaamse definitie van mestverwerking vertoont sterke gelijkheid met de definitie in het

wetsvoorstelverantwoorde mestafzet en omvat export van mest en andere handelingen die er voor zorgen dat de geproduceerde mest (i.c. de daarin aanwezige stikstof) niet op Vlaamse landbouwgrond terecht komt. Mestverwerking in Vlaanderen is verplicht voor zogenaamde bedrijfspgroepen met een mestoverschot. De hoogte van de verwerkingsverplichting is afhankelijk van de mestdruk van de gemeente waarbinnen de bedrijfspgroep gelegen is. Het percentage van het (forfaitair bepaalde) stikstofoverschot van een bedrijf dat verwerkt moet worden, varieert van 10 tot 30%. Bovenop het aldus bepaalde verwerkingspercentage wordt de verwerkingsplicht vermeerderd met 0,6% per volle schijf van 1.000 kg netto stikstofoverschot van de bedrijfspgroep. Uitzonderingen op deze verwerkingsplicht zijn er voor bedrijven met een stikstofoverschot tot 5.000 kg stikstof (geen verwerkingsplicht).

Een bedrijfspgroep kan op drie manieren voldoen aan de basisverplichting voor mestverwerking: door mestverwerkingscertificaten, die de Vlaamse Mestbank uitreikt voor export en mestverwerking, te verwerven; door ervoor te kiezen minder mest te produceren; door een equivalent aan nutriëntenemissierechten definitief te laten annuleren.

De kosten gemoeid met het voldoen aan de basisverplichting komen voor rekening van de landbouwer. Wanneer niet aan de basisverplichting wordt voldaan bedraagt de geldboete 2 euro per kg stikstof die te weinig is verwerkt. Bij een tweede en volgende overtreding binnen vijf jaar bedraagt de geldboete 4 euro per kg stikstof die te weinig verwerkt is.

In Denemarken geldt als basis voor regulering van de omvang van de veestapel de zogenoemde 'Harmonieregels', die voor veehouderijbedrijven de maximale veebezetting per hectare regelen. Voor rundvee geldt een dichtheid van 1,7 diereenheden per hectare (2,3 diereenheden per hectare in geval van derogatie). Voor varkens en andere diersoorten geldt een maximum van 1,4 diereenheden per hectare. Een diereenheid staat gelijk aan 100 kilogram stikstof. Bedrijven met varkens mogen niet meer dan 140 kilogram per hectare stikstof uit dierlijke mest aan hun gewassen geven. Een veehouderij die meer mest produceert dan zo op eigen grond gebracht mag worden (inclusief mest afkomstig van andere landbouwbedrijven) is verplicht om met schriftelijke contracten aan te tonen dat het overschot is afgevoerd naar bedrijven die de mest bewerken of verbranden of dat de mest is geëxporteerd. Bedrijven die mest bewerken moeten eveneens schriftelijke contracten voor de afzet van hun mest kunnen overleggen. Bedrijven die mest verbranden moeten aangeven van wie zij mest ontvangen hebben.

Over de precieze kosten van de systemen van Vlaanderen en Denemarken heeft de regering geen gegevens voorhanden.

6.5 Notificatie

De leden van de D66-fractie vragen de regering wanneer de notificatie heeft plaatsgevonden en op welke termijn hierop een eventuele respons te verwachten valt.

De notificatie van het wetsvoorstel heeft in het voorjaar plaatsgevonden.

Vanuit de lidstaten en de Europese Commissie zijn geen bezwaren tegen het wetsvoorstel naar voren gebracht, ook niet vanuit het perspectief van het vrij verkeer van goederen of diensten.

7. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 Onderdeel A

In artikel 1 Onderdeel A wordt gesproken over een pilot met gebruik van mineralenconcentraat als kunstmestvervanger. De leden van de CDA-fractie achten goedkeuring van de Europese Commissie voor een toekomstige permanente voorziening cruciaal voor het slagen van de wet zoals de zenu voorligt. Hiervoor is ook het slagen van mestverwerkinginitiatieven van belang. Hoewel de leden van de CDA-fractie verheugd zijn met de uitvoering van de motie van de leden Koopmans en Graus (ter benutting van de maximale mogelijkheid die de Europese Commissie Nederland nu toe staat te weten 10 projecten en 20.000 ha, Kamerstuk 28973, nr. 96), zien de leden van de CDA-fractie de daarmee in verhouding staande overige ontwikkelingen toch met enige zorg tegemoet. Door de ontstane politieke situatie heeft onzekerheid toegeslagen, met name in de financieringshoek. Ook doordat jaarlijks de verwerkers hun verwerkingscapaciteit moeten vaststellen en veehouders jaarlijks mestverwerkingsovereenkomsten afsluiten doemt de vraag op hoe moeten verwerkers zekerheid krijgen voor hun investeringen (financierbaarheid)? Kan de regering zekerheid in welke vorm dan ook geven?

Het wetsvoorstel voorziet in het opleggen van een verwerkingsplicht voor een veehouder met een bedrijfsoverschot. Het staat veehouders vrij ter uitvoering van die verplichting meerjarige overeenkomsten te sluiten met mestverwerkers. De regering juicht deze ontwikkeling toe. De verwerkingsplicht verlaagt de druk op de gebruiksnormen en ondersteunt de totstandkoming van verwerking.

Verwezen zij voorts naar de inleidende passage van deze nota voor zover het gaat om het uitstel van de verplichting tot het afsluiten van mestplaatsingsovereenkomsten.

De leden van de CDA-fractie zien graag een reactie van de regering of de verschillen in termijnen (de termijn van de pilots is opgerekt naar 1 januari 2014 terwijl de voorliggende wet op 1 januari 2013 al in werking gaat) tot problemen zouden kunnen leiden.

Zoals al is betoogd in antwoord op vragen van leden van de CU-fractie in paragraaf 3.1.2, is de regering van mening dat, hoewel het wenselijk is dat hoogwaardige meststoffen uit dierlijke mest bij gebleken gelijkwaardige werking als kunstmest in het kader van de Nitraatrichtlijn gebruikt mogen worden als vervanger van kunstmest, dit geen cruciale succesfactor is voor het slagen van het voorgestelde stelsel. Om die reden is de verlenging van de looptijd van de pilots mineralenconcentraat dan ook geen probleem.

De regering heeft eerder gemeld dat enkel aanpassing van de EU-Meststoffenverordening (Verordening (EG) nr. 2003/2003) soelaas biedt voor erkenning van de mineralenconcentraten en dat het heel lang duurt. De leden van de CDA-fractie vragen wat de stand van zaken is. Ook heeft de regering aangegeven dat bij de nieuwe derogatie vooruitlopend op de aanpassing een voorziening zal worden getroffen. Hiervoor is instemming van de Europese Commissie (EC) en een gekwalificeerde meerderheid van de EU-lidstaten nodig. Kan de regering aangeven hoe EU-lidstaten en de EC aankijken tegen de ontwikkeling van Nederland op dit vlak? Kan de regering aangeven of het klopt dat Nederland voorop loopt qua ontwikkeling van milieuconcentraten? Op welke wijze speelt bij de erkenning het vraagstuk van grondstoffenschaarste een rol? Kan de regering aangeven of erkenning van mineralenconcentraten ook een doorbraak zou kunnen zijn voor het verdergaand sluiten van mineralenkringlopen en het verkleinen van de afhankelijkheid van grondstoffen? Kan de regering aangeven welke risico's Nederland loopt, als Nederland het stelsel zou invoeren en Europa uiteindelijk geen erkenning geeft?

Voor de stand van zaken inzake wijziging van de Europese Meststoffenverordening zij verwezen naar het antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie in paragraaf 2.6.

Nederlandse ondernemers lijken inderdaad voorop te lopen waar het gaat om de ontwikkeling van mineralenconcentraten uit dierlijke mest.

In de hiervoor beschreven procedure om te komen tot erkenning van deze mineralenconcentraten speelt grondstoffenschaarste geen directe rol: in het licht van de Nitraatrichtlijn zijn vooral de werking van de mineralenconcentraten en eventuele verliezen van stikstof naar het milieu relevant; in het licht van de (herziening van de) EU-meststoffenverordening is vooral de samenstelling van de mineralenconcentraten relevant. Voor de Nederlandse regering speelt echter wel een rol dat bij bewezen goede werking van de mineralenconcentraten, en een bewezen lagere milieu-impact van deze concentraten, zij het gebruik van kunstmeststoffen zouden kunnen verminderen. Dat zou leiden tot beter gebruik van reeds in Nederland aanwezige stikstof en kali en minder invoer van die mineralen via kunstmest. Dat zou een bijdrage leveren aan een meer gesloten kringloop voor die stoffen.

Het risico dat Nederland loopt is hiervoor in antwoord op vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie in paragraaf 3.1.2 aan de orde geweest.

De leden van de CDA-fractie vragen of de producten van mestkorrel en -granulaatproducenten, de kalvergiërbewerkingsinstallaties van Stichting Mestverwerking Gelderland, de producenten van mineralenconcentraten, de producenten van champignonsubstraat en de producenten van duurzame energie in (co-) vergistinginstallaties vallen onder de definitie van behandelen van dierlijke meststoffen tot een product dat niet meer als zodanig kan worden aangemerkt. Zo niet, waaronder dan wel? En wat valt dan wel onder de definitie?

Deze producten vallen niet onder de definitie van mestverwerking, aangezien genoemde producten vallen onder de definitie van dierlijke meststoffen en met het enkel produceren van deze producten ook nog geen

export heeft plaatsgevonden. Pas als deze producten ook geëxporteerd worden, is sprake van verwerking. In antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie over de definitie van mestverwerking onder paragraaf 2.6. is de definitie van mestverwerking nader toegelicht. Voor de mineralenconcentraten geproduceerd in de pilots mineralenconcentraat geldt dat zij in het kader van het onderzoek in die pilots op basis van een tijdelijke ontheffing van de Meststoffenwet gebruikt mogen worden bovenop de stikstofgebruiksnorm voor dierlijke mest maar binnen de totaalgebruiksnorm voor stikstof.

Voor de champostketen overweegt de regering een uitzondering op de verwerkingsplicht te introduceren. Hierover zult u bij indiening van de nota van wijziging nader worden geïnformeerd.

Verder hebben de leden van de CDA-fractie nog enkele vragen over definities. De definitie verwerker is gekoppeld aan die van verwerkende onderneming waardoor altijd een externe partij moet worden ingeschakeld. Kan een uitwerking gegeven worden van verschillende casussen bijvoorbeeld: als een landbouwer ook mest wil exporteren? Als een landbouwer eigen mest gaat verwerken waarbij alleen bij afvoer van het bedrijf gewogen en bemonsterd wordt? Als een landbouwer eigen mest en mest van derden verwerkt?

De definities van verwerker en van verwerkende onderneming in het wetsvoorstel sluiten aan bij huidige praktijk, namelijk dat vervoer van dierlijke meststoffen naar het buitenland moet worden uitgevoerd door intermediaire ondernemingen. Het staat een veehouder vrij voorafgaand aan de export mest te bewerken. Zolang deze bewerking van dierlijke meststoffen echter een product oplevert dat nog steeds dierlijke mest is, is van verwerking geen sprake en zal de veehouder de meststoffen conform bestaande regelgeving moeten laten verwerken.

Hoever reikt de definitie "enige vorm van landbouw uitoefent op een bedrijf"? Valt de afzet van mest buiten de landbouwsector, bijvoorbeeld naar particulieren, hoveniers, tuincentra, sportterreinen, gemeenten en dergelijke hier ook onder?

De definitie van het begrip landbouwer spreekt van het uitoefenen van enige vorm van landbouw op een bedrijf. De afzet buiten het landbouwbedrijf valt hier niet onder.

De leden van de D66-fractie merken op dat de regering nogal op de zaken vooruit loopt door de definitie van dierlijke meststoffen te voorzien van een uitzondering voor producten die als kunstmest worden gekwalificeerd. Is dat voor de pilots zelf noodzakelijk? Hoewel deze leden kansen zien in de toepassing van dergelijke concentraten, vinden zij het geen goed idee om vooruitlopend op de resultaten van de pilot de wetgeving op dit punt reeds uit te breiden. Deze leden vragen de regering het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

De regering is voornemens de definitie van dierlijke meststof aan te passen en door de verwijzing naar Verordening (EG) nr. 2003/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 inzake meststoffen (PbEU 2003, L 304) te schrappen, aangezien de erkenning van mineralenconcentraten als anorganische kunstmest binnen de definities die verordening in de huidige vorm moeilijk, zo niet onmogelijk blijkt te zijn. Bezien zal worden of het in het licht van de herziening van deze meststoffenverordening mogelijk is om het mineralenconcentraat aan te merken als aparte categorie 'niet-dierlijke' meststof.

Artikel 33a

Artikel 33a geeft aan dat de productie van dierlijke meststoffen is verboden, tenzij de productie in een kalenderjaar de mestplaatsingsruimte in dat betreffende jaar niet overschrijdt. De leden van de SGP-fractie vragen of deze bepalingen voldoende recht doen aan de onzekerheden bij ondermeer de productie van mest. Is het mogelijk om enige flexibiliteit te betrachten door bijvoorbeeld binnen een beperkte bandbreedte de ruimte te bieden voor verevening van een kleine overproductie in een bepaald kalenderjaar met extra mestplaatsingsruimte in een volgend kalenderjaar?

Verwezen wordt naar de inleidende passage van deze nota voor zover het gaat om het uitstel van de verplichting tot het afsluiten van mestplaatsingsovereenkomsten.

Artikel 33b

De leden van de CDA-fractie vragen of het klopt dat artikel 33b eerste lid onderdeel a onder 3 geen ruimte laat voor een bedrijf met een verwerkende onderneming op één en dezelfde locatie. Op welke wijze geeft de wet ruimte voor dergelijke bedrijfspzets?

Wat zijn de verschillen en overeenkomsten tussen de MPO-systematiek en de Mest Afzet Overeenkomsten (MAO)-systematiek? Welke lessen zijn getrokken uit de MAO-systematiek en is de voorliggende wet daarop aangepast zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Kan de regering aangeven of indien voldoende mestverwerking en het bestaande gebruiksnormen systeem zowel de export als de binnenlandse afzet is geborgd de MPO-systematiek overbodig is? Of blijft MPO-systematiek als rekensystematiek noodzakelijk? Welke rol kent het Vervoersbewijs Dierlijke Meststoffen (VDM) in deze?

Verwezen zij naar het antwoord op de vraag van de leden van uw fractie hierover inzake enkele definities. Voor het overige zij verwezen naar de inleidende passage van deze nota.

De leden van de SGP-fractie hebben een vraag over de wijze waarop de mestplaatsingsruimte berekend moet worden. Een deel van de mest wordt afgezet naar ondermeer particulieren, hoveniers, tuincentra, sportterreinen en groenvoorziening gemeenten. Het is voor de leden van de SGP-fractie niet duidelijk of en, zo ja, hoe dergelijke afzet onder de bepalingen van artikel 33b valt. Is voldoende geborgd dat deze afzet meegenomen kan worden bij het bepalen van de mestplaatsingsruimte?

Verwezen zij naar de inleidende passage van deze nota voor zover het gaat om het uitstel van de verplichting tot het afsluiten van mestplaatsingsovereenkomsten.

Artikel 33e

In artikel 33e derde lid wordt de mogelijkheid opgenomen om een drempelwaarde in te stellen voor de verwerkingsplicht. Op welke wijze wordt deze ingevuld? Komt er ook de mogelijkheid tot een drempelwaarde voor regionale afzet? Wat is de definitie van een zeer klein overschot? Aan welk onderscheid per diercategorie wordt gedacht?

Verwezen zij naar het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie in paragraaf 5.1.1.

Er is niet voorzien in een drempelwaarde voor regionale afzet. De regering is van mening dat het verplichte percentage mestverwerking, dat gebiedsgericht is gedifferentieerd, in combinatie met de generieke drempelwaarde en de mogelijkheid de verwerkingsplicht over te dragen voldoende garantie biedt om dierlijke mest regionaal te kunnen afzetten.

Op welke wijze wordt tegemoet gekomen aan de opmerkingen van de Raad van State dat het wetsvoorstel in die gebieden waar een schaarste is aan mest, de aanvoer van mest voor akkerbouwers via mestplaatsingsovereenkomsten met (nabijgelegen) veehouders kan worden bemoeilijkt door de verwerkingsplicht? Kan, zoals de Raad van State stelt, de verplichte aanvoer van mest naar verwerkers te hoge prijzen in de hand werken? Kan de verwerkingsplicht tot nieuwe administratieve lasten voor het bedrijfsleven en handhavinglasten voor de overheid? De leden van de CDA-fractie zien graag een nadere reactie.

De regering erkent de wenselijkheid van de afzet van dierlijke meststoffen binnen de eigen regio. Veehouders met een bedrijfsoverschot dragen bij aan het nationale mestoverschot en de druk die de overschotten gezamenlijk geven op de gebruiksnormen. Tegen die achtergrond is voorgesteld dat in beginsel alle veehouders met een bedrijfsoverschot een deel daarvan moeten verwerken. Dit moet ertoe leiden dat dierlijke mest uiteindelijk weer een product met een positieve waarde wordt en de fraudedruk afneemt. Het wetsvoorstel voorziet voorts in het vaststellen van de gedifferentieerde verwerkingspercentages, een drempelwaarde voor verwerking en de mogelijkheid de verwerkingsplicht over te dragen. Deze instrumenten bieden ruimte aan regionale afzet van dierlijke meststoffen. De markt bepaalt vervolgens de prijs. De effecten van de verwerkingsplicht voor de bedrijven en de overheid kunt u vinden in paragraaf 5 van de memorie van toelichting.

De leden van de SGP-fractie hechten grote waarde aan de invoering van een drempelwaarde voor de verwerkingsplicht. Veehouders met een klein bedrijfsoverschot moeten vrijgesteld worden van de verwerkingsplicht. Waarom heeft de regering gekozen voor een 'kan'-bepaling? Is zij bereid de wettekst zo aan te passen dat een drempelwaarde ingevoerd zal worden? Welke drempelwaarde heeft de regering voor ogen en wanneer komt hier duidelijkheid over?

De regering zal bij nota van wijziging de 'kan'-bepaling omzetten in een verplichte delegatie, omdat zij met de leden van de SGP-fractie het belang van een drempelwaarde inziet. Dat oorspronkelijk is gekozen voor een facultatieve delegatiebepaling houdt verband met het feit dat de invoering van een drempelwaarde nauw

samenhangt met het al dan niet overdraagbaar maken van de verwerkingsplicht. Nu voor dat laatste is gekozen, is er geen reden meer voor een facultatieve delegatiebepaling.

Verwezen zij naar het antwoord van de leden van verschillende fracties hierboven.

Artikel 33h

Waarom heeft de regering ervoor gekozen om de verwerkingspercentages bij ministeriële regeling vast te stellen en niet bij algemene maatregel van bestuur? Deze percentages hebben grote invloed op het functioneren van verwerking en veehouderij. De leden van de SGP fractie hechten aan een zorgvuldige vaststelling en vragen of de regering bereid is de verwerkingspercentages vast te stellen via algemene maatregel van bestuur, inclusief een voorhangbepaling?

Vanwege ontwikkelingen in de mestmarkt moet het mogelijk zijn de verwerkingspercentages jaarlijks vast te stellen. Hiervoor leent een ministeriële regeling zich beter dan een algemene maatregel van bestuur.

De regering wil ten aanzien van de verwerkingspercentages ook onderscheid maken tussen mestsoorten. Kan de regering dit toelichten?

Om de mestverwerking van de grond te krijgen is het wenselijk dat de verwerkingspercentages langjarig vastgesteld worden. Is het de intentie van de regering om deze percentages langjarig vast te stellen en deze percentages jaarlijks slechts binnen een beperkte bandbreedte aan te passen?

De regering wil de mogelijkheid open houden om bij de vaststelling van de verwerkingspercentages zo goed mogelijk rekening te houden met ontwikkelingen op de mestmarkt. Dat betekent dat de regering onderscheid kan maken tussen mestsoorten. Ook de vraag of de percentages jaarlijks of voor meerdere jaren worden vastgesteld, is afhankelijk van die ontwikkelingen. Om dezelfde reden is de regering niet voornemens een bandbreedte vast te stellen waarbinnen de percentages kunnen worden aangepast.

Artikel 33f

De leden van de VVD fractie lezen dat artikel 33f de mogelijkheid biedt om per AMvB te regelen dat de verwerkingsplicht van de ene aan de andere landbouwer kan worden overgedragen. De mogelijkheid tot deze zogenaamde vervangende verwerkingsovereenkomst (VVO) is een belangrijke pijler voor het slagen van het stelsel. Hoe ver is de regering met de uitwerking in de AMvB van het systeem van VVO?

De regering is voornemens de overdraagbaarheid vanaf het begin van het stelsel mogelijk te maken. De wijze van inrichting van de overdraagbaarheid is thans nog onderwerp van nader overleg en onderzoek.

Onderdeel I bepaalt dat de vervaldatum van pluimvee- en varkensrechten op 1 januari 2015 vervangen wordt door een datum op bij Koninklijk Besluit te nemen tijdstip. De VVD fractie vindt dat een eventueel instandhouding van het dierrechtenstelsel de economische ruimte van bedrijven beperkt. De leden willen dan ook vasthouden aan de datum van 1 januari 2015. Graag een reactie hierop van de regering.

Verwezen wordt naar de inleidende passage van deze nota.

Artikel 59

De leden van de SGP fractie vragen of het niet rechtvaardig is een onzekerheidsmarge in te voeren. Veehouders hebben bijvoorbeeld de mestproductie niet helemaal zelf in de hand. Is de regering bereid een onzekerheidsmarge in te voeren en pas een bestuurlijke boete op te leggen als bijvoorbeeld de mestplaatsingsruimte met een bepaald percentage is overschreden?

Verwezen wordt naar de inleidende passage van deze nota voor zover het gaat om het uitstel van de verplichting tot het afsluiten van mestplaatsingsovereenkomsten.

Artikel 77

In de huidige wet staat dat het stelsel van dierrechten per 1 januari 2015 afgeschaft wordt. In het voorliggende wetsvoorstel wordt deze datum vervangen door een bij Koninklijk Besluit te bepalen tijdstip. Ondernemers moeten echter tijdig weten waar ze aan toe zijn. Hoe gaat de regering hiermee om?

Verwezen wordt naar de inleidende passage van deze nota.

8. Overig

Uit de ex-ante analyse van het stelsel van verantwoorde mestafzet blijkt dat de Verplichte mestverwerkingsvariant (VM-variant) "overdraagbaar met schot" het meest succesvol zou zijn. Hierover zou in overleg met het bedrijfsleven naar worden gekeken. De leden van de fractie van het CDA vragen wat de stand van zaken is.

Verwezen zij naar het antwoord op de vragen van de leden van de CU-fractie hierover in paragraaf 3.1.2.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de uitwerking van de mestvisie langs een drietal sporen plaatsvindt en hebben enkele vragen ten aanzien van de aansluiting van de sporen met het voorliggende wetsvoorstel.

Kan de regering aangeven of het klopt dat voor de ontwikkeling van het nationale mestoverschot, niet alleen de mestproductie relevant is, maar ook de geldende aanwendings- en gebruiksnormen?

Voor de ontwikkeling van de omvang van het nationale mestoverschot zijn verschillende factoren van belang. Dit zijn onder andere: dieraantallen, het gebruikte voer en de daadwerkelijke aanwending van dierlijke mest in de Nederlandse landbouw (Kamerstukken II 2011/12, 33 037, nr. 23). De geldende gebruiksnormen bepalen de maximale toepassing van dierlijke mest in Nederland.

De leden van de CDA-fractie constateren dat er ondernemers zijn die hogere opbrengsten van hun land halen dan gemiddeld. Deze ondernemers geven ook aan dat ze te weinig dierlijke mest kunnen aanwenden om zo in evenwicht te kunnen bemesten omdat het huidige systeem daarvoor geen ruimte biedt. Kan de regering aangeven wat de laatste stand van zaken is rondom evenwichtsbemestingonderzoek?

Hiervoor zij verwezen naar de brief over de voortgang mestbeleid en syntheserapport Evaluatie Meststoffenwet 2012 (Kamerstukken II 2011/12, 33 037, nr. 21).

Biedt dit wetsvoorstel genoeg ruimte aan telers van bijvoorbeeld frietaardappelen en suikerbieten om bij bovengemiddelde opbrengsten in aanmerking te komen voor meer stikstofruimte? Op welke wijze kan dit wetsvoorstel evenwichtsbemesting verder bevorderen?

Dit wetsvoorstel heeft geen betrekking op de stikstof- of fosfaatgebruiksnormen voor de verschillende gewassen. Hierin voorziet het stelsel van gebruiksnormen.

Het uitgangspunt en doelstelling van BedrijfsMineralenPlan (BMP) spoor 2 van MestBureauWest (MBW) BMP is een grondgebonden veehouderij. Kan de regering aangeven in hoeverre het systeem BMP in het voorliggende wetsvoorstel past? Is de regering bereid om ruimte te bieden aan het BMP-systeem om dit ook na 2012 voort te zetten?

Het Bedrijfsmineralenplan gaat uit van uitzonderingen op de reguliere transportregels, mits een constante mestsamenstelling geborgd is. De resultaten met betrekking tot de mestsamenstelling in 2012 zullen bepalend zijn voor de vraag of deze uitzonderingen ook na 2012 kunnen gelden.

Voorts zij verwezen naar de inleidende passage van deze nota.

Kan de regering aangeven op welke wijze het voorliggende wetsvoorstel rekening houdt met fluctuaties. Bijvoorbeeld de witvleessector deze kunnen sterk wisselende mestproducties van jaar tot jaar hebben. Maar ook de rundveehouderij als de waarden van de bedrijfsspecifieke excretie (BEX) lager uitvalt dan gedacht wat dan? En het effect van de maatregelen welke volgen uit het voerspoor?

Verwezen wordt naar de inleidende passage van deze nota voor zover het gaat om het uitstel van de verplichting tot het afsluiten van mestplaatsingsovereenkomsten.

Het ex-ante onderzoek naar de werking van de wet wekt bij de leden van de D66-fractie de zorg dat de beoogde invoering per 1 januari 2013 volstrekt onwerkbaar is, bij een gebrek aan verwerkingscapaciteit en aan de logistieke mogelijkheden om die te benutten voor bedrijven die daartoe tot op heden geen gebruik van maken. Deze leden vragen de regering om in te gaan op wat de bevindingen van het LEI onderzoek betekenen voor de beoogde invoering op korte termijn van de wet, en daarbij onder andere ook stil te staan bij de bevindingen van het LEI dat de bestaande logistieke infrastructuur voor mestafzet via export of verwerking niet op te schalen valt van honderden naar de beoogde 24 duizend bedrijven. Als deze bevinding klopt, zo vragen deze leden, hoe zal de regering dan met de handhaving omspringen? Kan de regering in ieder

geval onderschrijven dat invoering per 2013 "logistiek en organisatorisch erg lastig en duur" zou zijn zoals het LEI aangeeft, en dat een stelsel met verplichte mestverwerking zonder overdraagbaarheid "op korte termijn tot grote problemen zou leiden omdat de benodigde logistieke structuur voor individuele mestverwerking ontbreekt"? Deaan het woord zijnde leden maken zich ook zorgen over de door het LEI voorspelde markt imperfecties en vragen de regering om te reageren op de inschatting dat minimaal de helft van de bedrijven in 2013 niet aan de verplichtingen zou kunnen voldoen? Is er advies gevraagd van bijvoorbeeld de Nationale Mededingingsautoriteit (NMa) met betrekking tot de gevolgen van de wetgeving voor de mestmarkt, en zo nee, zou dat naar aanleiding van de bevindingen van het LEI raadzaam zijn? Zou het niet beter zijn, zo vragen deze leden, om pas over te gaan tot invoering van de verplichtingen met betrekking tot afzet en verwerking van de mest van de wet nadat de voermaatregelen en de erkenning van verwerkte producten uit dierlijke mest als kunstmestvervanger bewezen is? Of in ieder geval niet voor 2014? De leden van de D66-fractie vragen voorts de regering om een reactie op de opmerking van het LEI dat de acceptatiegraad van mest door akkerbouwers in de praktijk een stuk lager ligt dan de maximale plaatsingsruimte waarvan uitgegaan is in het wetsvoorstel.

De regering heeft bij het vaststellen van de (indicatieve) percentages verplichte mestverwerking rekening gehouden met het feit dat ondernemers moeten wennen aan het stelsel van verantwoorde mestafzet..

Het wetsvoorstel biedt daarnaast de mogelijkheid om de mestverwerkingsplicht overdraagbaar te maken en om een ondergrens in te stellen. Voor de overdraagbaarheid zij verwezen naar antwoorden op de vragen van de leden van de CU-fractie in paragraaf 3.1.2. Voor de ondergrens zij verwezen naar het antwoord op de vragen van de leden van VVD-fractie in paragraaf 5.1.

De regering verwacht op basis hiervan dat alle bedrijven kunnen voldoen aan hun verplichtingen.

Het wetsvoorstel bevordert geenszins het ontstaan van kartels, concentraties van bedrijven dan wel misbruik van economische machtsposities (monopolieposities), de terreinen waar de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: NMa) op toeziet. Om die reden was en is advies van de NMa niet noodzakelijk. Verwezen zij hiervoor tevens naar het antwoord op vragen van de leden van de D66-fractie in paragraaf 3.1.2.1.

Voorts zij verwezen naar de inleidende passage van deze nota.

De leden van de ChristenUnie-fractie willen graag weten hoe de invoering van het stelsel voor verantwoorde mestafzet zich verhoudt tot de criteria en verplichtingen uit de Europese Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water. Is het stelsel eenvoudig te wijzigen, in het geval Europese verplichtingen worden aangepast?

Indien Europese richtlijnen dan wel verordeningen aanleiding geven om op nationaal niveau wetgeving aan te passen, dan zal dit van geval tot geval bezien worden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de provincies betrokken zijn bij de voorbereiding van het wetsvoorstel? Welke sturingsmechanismen hebben de provincies straks, als het stelsel blijkt te werken en de dierrechten/melkquota zijn afgeschaft, om eventueel beperkingen op te leggen qua aantal dieren, mocht dit nodig zijn, bijvoorbeeld bij bedrijven in de buurt van Natura 2000-gebieden?

Verwezen zij naar het antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie in paragraaf 1.

Graag krijgen de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren ook een reactie op het bericht in het blad Boerderij van 24 september 2012, dat mestscheiden fraude in de hand werkt. Volgens de Land- en Tuinbouworganisatie (LTO), Cumela en het LEI wordt er steeds meer gefraudeerd met de fosfaatgehalten in de mest. Er wordt gevreesd voor een toename van de fraude als het voorliggende wetsvoorstel de handmatige monsternamen niet aanpakt. Kan de regering bevestigen dat er veel wordt gefraudeerd met de handmatige monsternamen, en dat er geregeld exporten van mest plaatsvinden met onwaarschijnlijk hoge fosfaatgehalten? Kan de regering bevestigen dat Dienst Regelingen (DR) daarvan op de hoogte is? Zo nee, hoe kan het dat de instantie die verantwoordelijk is voor handhaving van de Meststoffenwet niet op de hoogte is van deze fraude met grote omvang? Zo ja, hoelang is dit al gaande, en op welke manier gaat DR daarmee om? Doet DR zelf metingen van fosfaatgehalten indien de gehalten op de mestbommen hoog zijn ten opzichte van het gemiddelde? Zo nee, waarom niet? Zijn er boetes uitgedeeld voor deze onwaarschijnlijk hoge gehalten? Zo nee, waarom niet? Op welke wijze wil de regering de regelgeving en de handhaving aanpassen om deze fraude een halt toe te roepen?

Verwezen zij naar het antwoord op vragen van de leden van de D66-fractie in paragraaf 4.1.

Onderhavig wetsvoorstel ziet niet op regels die betrekking hebben op de aan- en afvoer van en de daarbij verplichte weging, bemonstering en analyse van dierlijke mest. Deze regels vallen onder de werking van het stelsel van gebruiksnormen. De regering is bekend met signalen over fraud met mestmonsters en transportgegevens. Samen met het bedrijfsleven wordt op dit moment nagedacht over maatregelen die de mogelijkheden voor ondernemers om te frauderen met mestaanvoer en –afvoer te verminderen. Oplossingen zullen in het kader van het gebruiksnormenstelsel gestalte krijgen.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren concluderen dat het voorliggende wetsvoorstel het hoofdpijndossier mest niet zal oplossen, maar juist eerder zal verergeren. De oplossing voor dit dossier is simpel: minder dieren, minder mest, minder problemen. De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren verwachten dan ook dat ook de regering zal concluderen dat de dierproductierechten niet opgeheven zullen kunnen worden, omdat de problemen niet opgelost zullen zijn in 2014. Graag een reactie.

De regering heeft er het volste vertrouwen in dat het nieuwe stelsel op termijn zal leiden tot een duurzaam evenwicht op de mestmarkt.

(w.g.) dr. Henk Bleker
Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie