

Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 22
2513 AA DEN HAAG

Directoraat-generaal Agro
Directie Plantaardige Agroketens
en Voedselkwaliteit

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001858272854000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6100 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/Inv

Ons kenmerk
DGA PAV/ 20261209

Uw kenmerk
167429U

Datum

Betreft Beantwoording schriftelijke vragen over jaarlijkse rapportages
mestbeleid

Geachte Voorzitter,

Hierbij zend ik u de antwoorden op de vragen van de leden van de fracties van GroenLinks en van de PvdD over de jaarlijkse rapportages mestbeleid (nummer 167429U).

Carola Schouten
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Vragen van de leden van de fractie van GroenLinks

De leden van de fractie van GroenLinks vragen in te gaan op het feit dat op individueel bedrijfsniveau de normen voor nitraatconcentratie in het water, ondanks de derogatie, met aanzienlijke percentages overschreden worden. Deze leden zijn benieuwd welke mogelijkheden landelijke en overige overheden hebben om op bedrijfsniveau deze overschrijdingen te voorkomen. Welke maatregelen heeft het kabinet genomen om overschrijdingen op deze bedrijven in de toekomst te voorkomen, bijvoorbeeld door boeren te helpen hun bedrijfsvoering aan nieuwe klimatologische omstandigheden? Zijn er maatregelen tegen de betreffende bedrijven genomen zodat overschrijdingen in de toekomst voorkomen worden? Zijn deze bedrijven bijvoorbeeld extra onderzocht op fraude?

Ons kenmerk
DGA PAV/ 20261209

De aan uw Kamer toegezonden rapportage van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)¹ geeft een overzicht van de landbouwpraktijk en waterkwaliteit in 2018 voor de bedrijven in het derogatiemeetnet die zich hebben aangemeld voor derogatie en ook een vergelijking met voorgaande jaren. Dat wordt gedaan op basis van het derogatiemeetnet. Het derogatiemeetnet is ingericht door uitbreiding van het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid (van het RIVM en Wageningen Economic Research). Driehonderd landbouwbedrijven die zich hadden aangemeld voor derogatie zijn door stratificatie zo goed mogelijk verdeeld over bedrijfstype (melkveebedrijven en overige graslandbedrijven), grondsoortregio (Zand-, Löss-, Klei- en Veenregio) en bedrijfseconomische omvang om zo een representatief beeld te krijgen van de waterkwaliteit op derogatiebedrijven. De derogatierapportage kan gezien worden als een aanvulling op de Nitraatrapportage waarvoor zoals artikel 5 lid 6 van de Nitraatrichtlijn voorschrijft dat lidstaten het nitraatgehalte van de wateren (oppervlaktewater en grondwater) controleren op zodanig geselecteerde meetplaatsen, dat de omvang van de nitraatverontreiniging uit agrarische bronnen kan worden vastgesteld.

Het derogatiemeetnet is er niet op gericht om deelnemers aan het derogatiemeetnet af te rekenen op metingen, sterker nog het wordt zeer gewaardeerd dat deze bedrijven deelnemen om zo een goed beeld te krijgen van landbouwpraktijk en effecten op de waterkwaliteit. Het dient ertoe om algemeen inzicht te krijgen in de landbouwpraktijk en effecten op de waterkwaliteit van derogatie. Daarbij kan niet één op één gesteld worden dat de waterkwaliteitsmeting gemeten op een bepaald bedrijf het gevolg is van de bedrijfsvoering op dat bedrijf. Ook andere factoren kunnen namelijk een rol spelen. Een gemeten (hogere) concentratie hoeft dan ook niet het gevolg te zijn van het overtreden van regelgeving.

De algemene conclusie van het RIVM in de derogatierapportage 2018 luidt dat vanaf 2015 de gemiddelde nitraatconcentratie van derogatiebedrijven in alle regio's onder de EU-norm van 50 milligram per liter lag, wat lager is dan gemiddeld in de Nederlandse landbouw.² Door de lokale droogte in 2017 en nationale droogte in 2018 zijn de gemiddelde nitraatconcentraties in alle regio's gestegen. Door het naijlingseffect tussen de landbouwpraktijk van het voorgaande jaar en de effecten ervan op de waterkwaliteit, worden in 2019 de effecten van de droogte van de voorgaande periode zichtbaar.

¹ <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2020-0096.pdf>.

² <https://www.rivm.nl/water>.

De droogte heeft enerzijds geleid tot verminderde gewasproductie met een hoger stikstofbodemoverschot tot gevolg, waardoor de nitraatuitspoeling heeft kunnen toenemen. Anderzijds heeft de droogte geleid tot verminderde denitrificatie, meer indamping van het bodemvocht, en een beperktere verdunning door een gering neerslagoverschot in de winter van 2018-2019, waardoor de nitraatconcentraties zijn gestegen. In de Lössregio kwam de gemiddelde concentratie boven de norm uit in 2018 (65 milligram per liter). In figuur 4.17 van de rapportage wordt een gestandaardiseerde nitraattrendlijn gepresenteerd, waarin gecorrigeerd wordt voor onder andere droogte. De droogte heeft op zowel nitraatconcentraties onder derogatie als niet-derogatiebedrijven effect gehad. Daarbij laten derogatiebedrijven, die al lagere nitraatconcentraties hadden voorafgaand aan de droogte, ook een beperktere stijging zien dan niet-derogatie bedrijven. Van een trendbreuk is op dit moment geen sprake.

Met de actieprogramma's Nitraatrichtlijn worden maatregelen genomen om de waterkwaliteit te verbeteren. Op dit moment wordt het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn uitgevoerd en wordt gewerkt aan de totstandkoming van het zevende actieprogramma (2022-2025), waarvan de gebiedsgerichte aanpak waterkwaliteit (waarover uw Kamer is geïnformeerd op 9 september jl. in de contourenbrief voor het toekomstig mestbeleid) een integraal onderdeel is (Kamerstuk 33037, nr. U). Omdat langere perioden van droogte steeds vaker voorkomen en vanwege het effect dat droogte op de waterkwaliteit kan hebben, is de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM) gevraagd te adviseren over mogelijkheden om structureel beter om te gaan met de effecten van droogte op de waterkwaliteit. Dit advies wordt op korte termijn verwacht en zal betrokken worden bij de invulling van het zevende actieprogramma Nitraatrichtlijn.

Deze leden vragen naar aanleiding van het artikel in de Groene Amsterdammer 'Ten koste van mens en milieu'³ of aangegeven kan worden waarin de systematiek van de aanpak van de Groene verschilt van de aanpak van de extra administratieve controles die onderdeel zijn van de versterkte handhavingssystematiek.

In het artikel van de Groene wordt gekeken naar vergunningen en data van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) van de diertaantallen, die worden gebaseerd op de identificatie en registratie gegevens. Daarbij wordt ook melding gemaakt van ammoniakemissies gemeten door een Amerikaanse satelliet, waarbij onduidelijk is in hoeverre deze verschillen van de gegevens van het RIVM. De journalist trekt uit de vergelijking tussen de diertaantallen zoals bijgehouden door het CBS op basis van de landbouwtelling en de dieren die gehouden mogen worden op basis van de milieuvergunningen de conclusie dat er een onverklaarbaar groot verschil is. Dat verschil wordt toegewezen aan fraude, te weten het niet doorgeven van de daadwerkelijke diertaantallen die gehouden worden waarmee de beschikbare milieuvergunningen in grotere mate gebruikt zouden worden zonder daarvoor over de vereiste productierechten te beschikken. In het artikel geeft de woordvoerder van het CBS reeds aan dat vergunningen vaak niet volledig gebruikt worden, omdat stallen niet volledig vol of zelfs leeg staan. Daarbij wordt nog een belangrijke reden niet genoemd, namelijk dat een deel van de vergunde ruimte niet daadwerkelijk gebouwd is. De milieuvergunning

³ De Groene Amsterdammer, 2 september 2020, 'Ten koste van mens en milieu'; Beschikbaar op: <https://www.groene.nl/artikel/ten-koste-van-mens-en-milieu>.

is mogelijk ooit aangevraagd ten behoeve van toekomstplannen die deels of niet gerealiseerd of uitgesteld zijn. Daarom is het niet vreemd dat er een verschil bestaat tussen de milieuvergunningen en het aantal gehouden dieren.

Deze aanpak verschilt van de controlesystematiek van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl), die zich niet richt op het verschil tussen milieuvergunningen en dieraantallen maar op het controleren van dieraantallen in relatie tot productierechten. Het controleren op productierechten is een verantwoordelijkheid van het Rijk, en wordt uitgevoerd door RVO.nl en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Gegevens over dieraantallen en dierproductierechten worden bijgehouden door RVO.nl. RVO.nl vergelijkt verschillende datasets en deelt deze analyse met de NVWA. Op grond van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren zijn houders van dieren verplicht om gegevens over de door hen gehouden dieren te melden in het identificatie- en registratiesysteem. Die gegevens mogen ook worden gebruikt voor het toezicht op de naleving van de regels over productierechten van de Meststoffenwet (artikel 1, derde lid, van het Besluit identificatie en registratie). De uitvoering van beide wetten berust bij de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (RVO.nl en NVWA).

De versterkte handhavingsstrategie (VHS) is onder andere gericht op drie focusgebieden, te weten de Peel, Gelderse vallei en Twente. Dit zijn ook de gebieden met de grootste concentratie van dieren. Daarbij werken RVO.nl en NVWA gezamenlijk met Openbaar Ministerie, Nationale Politie, Waterschappen en Omgevingsdiensten aan risicoanalyses en inspecties. De extra administratieve controles van RVO.nl in 2020 hebben met name betrekking op intermediaire ondernemingen (mesttransporteurs), deze zijn vaak wel gevestigd in één van de risicogebieden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom in de rapportage 'Nederlands mestbeleid 2019' staat dat de versterkte handhavingsstrategie 'zijn vruchten afwerpt' ten opzichte van het artikel van de Groene.

Zoals aangegeven in de rapportage is in 2019 en de eerste helft van 2020 de VHS volgens plan uitgevoerd. Zo is er het resultaat dat in de met de VHS geïdentificeerde drie risicogebieden volgens plan door RVO.nl en NVWA gezamenlijk met Openbaar Ministerie, Nationale Politie, Waterschappen en Omgevingsdiensten risicoanalyses zijn gemaakt en inspecties zijn gedaan. Ook is de inspectiecapaciteit van de NVWA in 2020 versterkt en wordt het realtime verantwoorden van mesttransporten ingevoerd.

Deze leden vragen wat gedaan wordt met de opmerkingen van het OM in het artikel.

Met de versterkte handhavingsstrategie wordt ingezet op de bestrijding van fraude, ook ten behoeve van een afschrikwekkende werking van mogelijke fraudeurs. We gaan onder andere verder met de invoering van realtime verantwoording van mesttransporten. Daarnaast wil ik met de op 9 september jl. gepubliceerde contouren voor het toekomstig mestbeleid (Kamerstuk 33037, nr. U) naar een eenvoudiger mestbeleid. De contouren richten zich erop dat veehouders een duidelijke keuze maken voor een grondgebonden of niet-grondgebonden bedrijfsvoering, waarbij in het geval van een niet-grondgebonden

bedrijfsvoering wordt gericht op een transparante afvoer en verwaarding van mest.

Ons kenmerk
DGA PAV/ 20261209

Zij vragen ook om in te gaan op de kritiek in het artikel dat sommige boeren niet eerlijk zijn over het aantal dieren op hun boerderij en aangeven wat de impact van deze hogere aantallen zouden kunnen?

De journalist trekt uit de vergelijking tussen de dieren aantallen zoals bijgehouden door CBS op basis van de landbouwtelling en het aantal dieren dat gehouden mag worden volgens de milieuvergunning de conclusie dat er een onverklaarbaar groot verschil is. Dat verschil wordt toegewezen aan fraude, te weten het niet doorgeven van de daadwerkelijke dieren aantallen die gehouden worden waarmee de beschikbare milieuvergunningen in grotere mate gebruikt zouden worden zonder daarvoor over de vereiste productierechten te beschikken. In het artikel geeft de woordvoerder van het CBS reeds aan dat vergunningen vaak niet volledig gebruikt worden, omdat stallen niet volledig vol of zelfs leeg staan. Daarbij wordt nog een belangrijke reden niet genoemd, namelijk dat een deel van de vergunde ruimte niet daadwerkelijk gebouwd is. De milieuvergunning is mogelijk ooit aangevraagd ten behoeve van toekomstplannen die deels of niet gerealiseerd of uitgesteld zijn. Daarom is het niet vreemd dat er ruimte bestaat tussen de dieren aantallen die gehouden mogen worden volgens de milieuvergunning en het aantal gehouden dieren. Daarmee geeft het verschil tussen lagere aantallen geregistreerde dieren en de beschikbare milieuvergunning geen indicatie van fraude.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of boeren die hun gegevens eerlijk invullen lijden onder de beeldvorming die ontstaat over artikels over fraude en, of dit het belang benadrukt van voldoende middelen en kennis voor vergunningverlening, handhaving en toezicht? Welke inspanningen worden verricht om dit aan te pakken?

Fraude zorgt, naast een negatieve beeldvorming, ook voor een ongelijk speelveld onder ondernemers en schade aan het milieu. Ik vind dit ontoelaatbaar. Met de risicogerichte aanpak werken NVWA en RVO.nl aan het aanpakken van fraude en het afschrikken van mogelijke fraudeurs. Ook de uitvoering van de versterkte handhavingstrategie mest met haar aanpak gericht op de drie risicogebieden en in het bijzonder op intermediairs en de versterking van de controle en handhaving capaciteit dragen hieraan bij. Ik ga door met de uit- en invoering van de versterkte handhavingstrategie mest en zal die waar nodig bijstellen om fraude te bestrijden.

Vragen van de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen hoeveel zicht er is op de werkelijk gehouden aantallen dieren in relatie tot de vergunde aantallen. Hoe verhouden de daartoe strekkende verantwoordelijkheden van provincie en gemeenten zich tot uw verantwoordelijkheden?

In aanvulling op de antwoorden op de vragen van de leden van de GroenLinks-fractie wil ik benadrukken dat het gaat om verschillende verantwoordelijkheden. Op grond van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren zijn houders van dieren verplicht om gegevens over de door hen gehouden dieren te melden in het

identificatie- en registratiesysteem. Die gegevens mogen ook worden gebruikt voor het toezicht op de naleving van de regels over productierechten van de Meststoffenwet (artikel 1, derde lid, van het Besluit identificatie en registratie). De uitvoering van beide wetten berust bij de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (RVO.nl en NVWA). Op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingswet is het verboden om zonder omgevingsvergunning een inrichting in werking te hebben. Voor inrichtingen waar landbouwhuisdieren worden gehouden, wordt in de vergunning een maximum van het op die inrichting te houden dieren gesteld. De uitvoering van deze wet berust bij de gemeenten (veelal via de omgevingsdienst).

Voor de handhaving van productierechten vergelijkt RVO.nl verschillende datasets en deelt deze analyse met de NVWA die kan overgaan tot een fysieke inspectie. Deze door RVO.nl bijgehouden aantallen hebben geen één op één relatie tot de milieuvergunningen, die volgens het artikel van de Groene bij lange na niet volledig worden gebruikt, wat ook niet verplicht is. Een per vergunninghouder wisselend aantal minder gehouden en via het identificatie en registratiesysteem bijgehouden dieren dan de vergunning is geen indicatie van fraude met dierrechten noch van fraude met vergunningen.

Deze leden vragen wat gedaan wordt aan de capaciteitsinzet van het OM en of de capaciteit bij het OM omhoog gaat om mestfraude aan te pakken.

Het Openbaar Ministerie gaat zelf over haar capaciteitsinzet. De capaciteit bij het Openbaar Ministerie om mestfraude aan te pakken blijft even groot. De opsporings- en vervolgcapaciteit heeft zijn grenzen, maar tegelijkertijd is het niet zo dat het vergroten van deze capaciteit automatisch de pakkans vergroot. Het is zeker zo belangrijk om de capaciteit die er is zo efficiënt mogelijk in te zetten, door een risicogerichte aanpak, waarbij slim gebruik gemaakt door verschillende datasets die goed worden gecombineerd en aangevuld met fysieke controles waar dit nodig is. Dit is een continu proces, waarin via de versterkte handhavingstrategie goede stappen worden gezet.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen of de capaciteit bij de NVWA omhoog gaat. Deze leden vragen ook of de NVWA afgelopen jaar vanwege corona vooral administratief heeft gecontroleerd, en of volgend jaar een inhaalslag gemaakt wordt om stallen te controleren?

In 2019-2020 zijn in totaal 20 inspecteurs geworven in het mestdomein om te komen tot de beoogde formatie van 60 fte. De NVWA heeft in het tweede kwartaal van 2020 administratieve controles uitgevoerd, omdat fysieke inspecties niet mogelijk waren vanwege de maatregelen ter voorkoming van de verspreiding van het COVID-19-virus. Zonder calamiteiten (waaronder COVID-19) zal de NVWA in 2021 naar verwachting haar hele jaarplanprogramma voor meststoffen realiseren.

Deze leden vragen om het mestprobleem bij de bron aan te pakken en krimp van de veestapel te erkennen als enige effectieve maatregel tegen overbesteding, mestfraude en vervuiling van de lucht, grond en bodemwater.

Op 9 september jl. heb ik de contouren voor het toekomstig mestbeleid toegestuurd aan uw Kamer (Kamerstuk 33037, nr. U). Hierin zet ik de stip op de horizon voor eenvoudiger mestbeleid met transparante meststromen waarin door kringlopen te sluiten en innovatieve technieken emissies worden voorkomen. De

reductie van dieraantallen is geen doel van mijn beleid, dat is een robuuste en toekomstbestendige landbouw die structureel binnen de milieugrenzen (fosfaat, stikstof, klimaat, biodiversiteit) opereert en daardoor boeren toekomstperspectief biedt.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen of ik het met hen eens ben of het bouwen van potdichte stallen met technische innovaties waardoor ammoniak en methaan niet naar buiten kunnen, maar de dieren ook niet, niet ethisch is.

Ik zet met de Subsidiemodules brongerichte verduurzaming stal- en managementmaatregelen (Sbv) in op het in samenhang en brongericht terugbrengen van alle schadelijke emissies. Een brongerichte aanpak, waarbij emissies worden voorkomen door bijvoorbeeld het snel scheiden van mest en urine, betekent ook een verbetering van het stalklimaat, wat positief is voor zowel mens als dier. Voor alle stallen vind ik het van belang dat zij voldoen aan de eisen voor dierenwelzijn en veiligheid.

Deze leden vragen hoe de stikstofcrisis zich verhoudt tot de aangevraagde derogatie? Immers, het weer meer mogen uitrijden van mest leidt toch zonder twijfel weer tot hogere stikstofuitstoot?

In mijn brief van 20 juli jl. (Kamerstuk 33037, nr. T) ben ik op basis van het rapport van de CDM 'Milieueffecten bij geen derogatie van de Nitraatrichtlijn'⁴ ingegaan op de emissies van ammoniak in relatie tot de derogatie. In het rapport komt naar voren dat derogatie positieve effecten heeft op de waterkwaliteit, het klimaat en de agrobiodiversiteit. Daar staat tegenover dat een derogatie kan leiden tot een hogere ammoniakemissie vanwege de hogere toegestane dierlijke mestgift. Daarom zet ik in op emissiearme aanwending, onder andere in de structurele aanpak stikstof.

Waarom worden regionaal nog steeds vergunningen afgegeven voor de bouw van nieuwe, vervuilende varkens-, kippen-, en geitenstallen (ondanks protesten van omwonenden), zo vragen de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren.

Stallen hebben een beperkte levensduur en daarom worden er ook bij een gelijkblijvende of afnemende veestapel steeds nieuwe stallen gebouwd. Als aan de voorwaarden van onder meer de milieuwetgeving wordt voldaan, wordt een vergunning voor die nieuwbouw verleend door het bevoegd gezag. In het algemeen zal een oude stal meer vervuiling geven dan de nieuwe stal die er voor in de plaats komt.

Deze leden vragen hoe zich de aanhoudende overbemesting verhoudt tot de plannen voor kringlooplandbouw. Welke concrete stappen worden daarvoor gezet en past binnen kringlooplandbouw een overschot van mest, zo vragen zij.

Met de aan uw Kamer op 9 september toegestuurde contouren voor het toekomstig mestbeleid wil ik het mestbeleid meer richten op het sluiten van kringlopen (Kamerstuk 33037, nr. U). Met de contouren wordt ingezet op grondgebondenheid op bedrijfs- en/of regionaal niveau. Voor het sluiten van kringlopen is het belangrijk dat kunstmest op termijn (voor een deel) vervangen

⁴ Beschikbaar op: https://www.wur.nl/upload_mm/4/1/a/39245032-f9b5-43c9-8684-a02db2b27f4a_2005380_CDM%20advies%20milieueffecten%20bij%20geen%20derogatie.pdf.

kan worden door verwerkte mest. Kunstmest is een externe input in de landbouw. Vermindering daarvan draagt bij aan het terugdringen van broeikasgasemissies. Door een stabiele aanvoer van dierlijke mest bij mestverwerkers kunnen verwerkte mestproducten ontwikkeld worden die beter aansluiten bij de bemestingsbehoefte van akkerbouwers.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen naar de plannen voor de periode na 2021? Wordt dan weer derogatie in Brussel aangevraagd. Klopt het systeem wel als jaar na jaar derogatie aangevraagd moet worden?

De jaarlijkse derogatierapportages laten zien dat de waterkwaliteit onder derogatiebedrijven beter is dan onder niet-derogatiebedrijven. Als gevolg van de 80%-graslandvoorwaarde heeft de derogatie een overwegend positief effect, zie hiervoor ook het rapport van de CDM 'Milieueffecten bij geen derogatie'.⁵ Daarnaast is de naleving van de regels onder derogatiebedrijven hoog: van de 100% administratieve en 4,9% fysieke controles van de 17.702 verleende derogatievergunningen voldeed 99,8% aan de voorwaarden.⁶ Ik blijf dan ook toegevoegde waarde van derogatie zien. Het zevende actieprogramma Nitraatrichtlijn zal als basis dienen voor de besprekingen met de EC voor een derogatie voor de gehele periode 2022-2025 en mijn inzet is er op gericht dit actieprogramma in het najaar van 2021 vast te stellen.

⁵ Beschikbaar op: https://www.wur.nl/upload_mm/4/1/a/39245032-f9b5-43c9-8684-a02db2b27f4a_2005380_CDM%20advies%20milieueffecten%20bij%20geen%20derogatie.pdf.

⁶ Rapportage Nederlands Mestbeleid 2019, p. 13-14.