

Vergaderjaar 2019–2020

35 334

Problematiek rondom stikstof en PFAS

Nr. 111

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 3 juli 2020

De vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over de brief van 30 juni 2020 over het voorstel sector stikstofreductie via een voermaatregel (Kamerstuk 35 334, nr. 110).

De vragen en opmerkingen zijn op 30 juni 2020 aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voorgelegd. Bij brief van 1 juli 2020 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Kuiken

De adjunct-griffier van de commissie,
Goorden

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de Minister

Beantwoording vragen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie vragen een overzicht van hoeveel ruimte uit het stikstofregister inmiddels is benut en waarvoor. Ook vernemen deze leden graag hoeveel ruimte er nog over is, hoeveel ruimte nodig is voor de resterende woningbouwopgave en de MIRT-projecten in 2020 en of de veevoermaatregel echt noodzakelijk is om die projecten mogelijk te maken.

Op dit moment is in het stikstofregister alleen de depositieruimte uit de snelheidsverlaging op rijkswegen beschikbaar. De vergunningaanvragen voor woningbouwprojecten en drie van zeven MIRT projecten zijn nu in behandeling bij het bevoegd gezag. Op dit moment wordt voor de genoemde projecten benodigde depositieruimte doorgerekend en binnenkort wordt duidelijk hoe de ruimte wordt benut. In ieder geval is duidelijk dat schaarste optreedt. Naast de snelheidsmaatregel zijn de veevoermaatregel en een deel van de warme sanering varkenshouderij nodig om de woningbouwambitie en de zeven MIRT-projecten mogelijk te maken.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom het effect van de maatregel van de sector niet inzichtelijk is op hexagoonniveau en of dit op geen enkele wijze mogelijk of denkbaar om die inzichtelijkheid op hexagoonniveau wel te realiseren? Zo ja, waarom is hier niet voor gekozen?

Het voorstel van de sector behelsde in eerste instantie een reductie van 3% ruw eiwit in het geleverde mengvoer ten opzichte van 2018 op sectorniveau. Aangezien het dan gaat om een sectorbreed gemiddelde, is niet inzichtelijk hoe groot de bijdrage van individuele bedrijven hieraan is en daardoor is het effect van de maatregel niet inzichtelijk is op hexagoonniveau. Ik heb met de sector besproken of het mogelijk zou zijn om in plaats van een reductie in ruw eiwit op sectorniveau, dit op bedrijfsniveau toe te passen, om zo tegemoet te komen aan het criterium van inzichtelijkheid op hexagoonniveau. Een dergelijke aanpassing kon in eerste instantie bij de sector niet op draagvlak rekenen, omdat bij een vast procentueel reductiedoel op bedrijfsniveau geen rekening wordt gehouden met voorlopers. Ook zouden dan uitzonderingssituaties ontstaan voor bedrijven bij wie de diergezondheid in gevaar kan komen waarvoor dan een uitzonderingsregel gecreëerd zou moeten worden, zoals die ook in de door het kabinet voorgenomen regeling ten aanzien van het krachtvoer zit. Uiteindelijk heeft de sector voorgesteld iedere melkveehouder de keuze te geven tussen ofwel voldoen aan de regeling van het kabinet ofwel meedoen met het sectorvoorstel waarbij de veehouder zich committeert aan 3% reductie van het ruw eiwit in het aangeleverde mengvoer op bedrijfsniveau ten opzichte van 2018. Dit zou betekenen dat alle bedrijven die kiezen voor het alternatief van de sector een contract zouden moeten aangaan waarin zij zich verbinden aan het reductiedoel inclusief borging daarvan en een ontheffing zouden moeten krijgen van de regeling van het kabinet. Ook zou een infrastructuur nodig zijn om de bedrijfsgegevens door te geven aan de overheid ten behoeve van het stikstofregistratiesysteem. Dat is niet uitvoerbaar binnen de huidige tijdspanne.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom en op basis van welke informatie het door de Melkveegroep voorgestelde convenant met een concrete inspanningsverplichting dat wordt overeengekomen en ondertekend tussen de melkveeorganisaties en de Nederlandse

Vereniging Diervoederindustrie (Nevedi) als niet voldoende juridisch houdbaar wordt beoordeeld?

Uit de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 mei 2019 over vergunningverlening op grond van de programmatische aanpak stikstof (Kamerstuk 32 670, nrs. 146 en 147) volgt dat bronmaatregelen, zoals veevoermaatregelen, voor de verlening van vergunningen op grond van de Wet natuurbescherming alleen mogen worden gebruikt als mitigerende maatregel, wanneer er voldoende zekerheid is dat de maatregel daadwerkelijk zal bijdragen aan het voorkomen van de aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden. De in het PAS opgenomen overeenkomst over vrijwillig door veehouders te treffen voer- en managementmaatregelen was naar het oordeel van de Afdeling niet voldoende, omdat dan de verwachte gevolgen van de maatregelen nog niet vaststaan (zie overwegingen 11.7, 20.8 en 20.13 van de uitspraak van de Afdeling, ECLI:NL:RVS:2019:1603).

Uit de eis dat op voorhand is verzekerd dat een maatregel zal worden uitgevoerd, volgt dat aan de volgende voorwaarden moet worden voldaan:

- er geldt een verplichting om de bronmaatregel uit te voeren; dat kan een regeling zijn of een individuele overeenkomst van de overheid met degene die de bronmaatregel uitvoert;
- het intreden van de voordelen van de maatregel is niet van vrijwilligheid afhankelijk; en
- de handhaving van de verplichting is verzekerd.

Een convenant tussen melkveeorganisaties en de Nederlandse diervoederindustrie dat voorziet in een concrete inspanningsverplichting, kan hieraan niet voldoen omdat er geen handhaafbare verplichting geldt voor elke melkveehouder om voermaatregelen te nemen. Immers, in de relatie tot de overheid is een melkveehouder niet verplicht de maatregel te treffen, en kan de overheid hem of haar daar niet op aanspreken. Bovendien gaat het om een inspanningsplicht, zodat op voorhand niet vaststaat dat de vereiste reductie van de emissie en depositie van stikstof daadwerkelijk zal worden gerealiseerd.

De leden van de VVD-fractie vragen of het voorschrift slechts geldt voor leveringen in de betreffende maanden dat het voorschrift van kracht is of voor de gehele voorraad? Als dit laatste het geval is, welke opties biedt de Minister dan aan boeren – ook financieel – voor hun eventueel overtollige voorraad?

De voorgenomen regeling geldt voor diervoeders voorhanden of in voorraad voor het op het bedrijf gehouden melkvee gedurende de bovengenoemde periode. Er wordt hierbij geen uitzondering gemaakt tussen leveringen voor of na de inwerkingtreding van de regeling. Om die reden, en om financiële problemen te voorkomen, heb ik vroegtijdig over de regeling gecommuniceerd zodat melkveehouders hier rekening mee kunnen houden en er geen voorraden op het bedrijf zijn die boven de norm liggen.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of er mogelijkheden zijn verkend om aan de hand van het voorstel van de Melkveegroep en de gesprekken van de afgelopen periode op onderdelen tot aanpassingen of verbeteringen van het voorgenomen voedervoorschrift te komen.

De door het kabinet voorgenomen regeling is een resultante van een zoektocht naar een werkbare oplossing om te komen tot stikstofreductie, waarvan een deel ook kan worden benut om de (woning)bouw in

Nederland weer vlot te trekken. Daarbij heb ik rekening te houden met de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 mei 2019 inzake de PAS. Binnen die context is regulering van het krachtvoer de enig werkbare oplossing gebleken. De gesprekken met de sector over het door hen voorgestelde alternatief waren zeer constructief en hebben tot opeenvolgende aanpassingen in het sectorvoorstel geleid, maar hebben geen nieuwe inzichten opgeleverd die leiden tot wijziging van de door het kabinet voorgenomen maatregel.

De leden vragen mij om te bevestigen dat de huidige regeling met ingang van 2021 te allen tijde komt te vervallen, zelfs als nog niet tijdig overeenstemming met de landbouwsector is bereikt over een nieuw voorschrift?

Het gaat uitdrukkelijk om een tijdelijke maatregel die zal gelden voor 4 maanden (september t/m december 2020) en die per 1 januari 2021 komt te vervallen.

Tot slot willen de leden van de VVD-fractie weten of ik het overleg met de sector voortzet om in gezamenlijkheid te komen tot een nieuw voorstel voor de veevoermaatregel per januari 2021 en wat mijn inzet daarbij is.

Ik zet het constructieve overleg graag voort om in gezamenlijkheid te komen tot een nieuw voorstel voor de veevoermaatregel voor 2021 en verder. Ik wil dan komen tot een generieke vermindering van de stikstofemissie, ten behoeve van verdunning van de stikstofdeken. Het gaat dan dus niet om stikstofruimte te creëren voor vergunningverlening, wat wel het doel is van de krachtvoermaatregel 2020. In tegenstelling tot bij de krachtvoermaatregel 2020 kan ik me dan richten op verlaging van het ruw eiwitgehalte in het totale voerrantsoen, in plaats van alleen in het krachtvoer, en kan ik mij richten op reductie op sectorniveau, in plaats van bedrijfsniveau. Ik heb een uitnodiging uitgedaan aan vertegenwoordigers van de melkveehouderij en aan Nevedi, waarop positief is gereageerd. Ik verwacht dat het bedrijfsleven open staat voor een gezamenlijke aanpak omdat het bedrijfsleven, evenals de wetenschap, heeft aangegeven ruimte voor verlaging van het eiwitgehalte te zien. Daarbij heeft het bedrijfsleven aangegeven zich te willen richten op het totaalrantsoen en dat sluit goed aan bij mijn voornemen. Ik zal ook vertegenwoordigers van de varkens- en pluimveehouderij benaderen, omdat ook daar stikstofwinst via voermaatregelen is te boeken.

Beantwoording vragen van de leden van de PVV-fractie

De leden van de PVV-fractie vragen mij om te garanderen dat de voorgestelde maatregel niet leidt tot gezondheidsproblemen bij runderen.

Het uitgangspunt van de regeling is dat de diergezondheid geen schade mag oplopen. Daar is de uitzonderingsbepaling in de regeling juist voor bedoeld, zodat geen boer bedrijfsgemiddeld onder 155 gram eiwit per kg droge stof in het totale rantsoen hoeft te komen.¹ Die uitzonderingsbepaling is best ingewikkeld en wordt wellicht ook niet altijd goed geïnterpreteerd. Via de website van RVO.nl geef ik daar duidelijkheid over, onder andere door een rekentool beschikbaar te stellen. Dat zal zo snel mogelijk gebeuren.

Uiteraard houd ik vinger aan de pols en neem ik alle signalen serieus. Dat neemt niet weg dat de regeling van boeren, adviseurs en dierenartsen rantsoenaanpassingen zal vragen. In de normstelling is rekening gehouden met de omvang van de opgave – die is heel bewust beperkt gehouden –, er is dus een uitzonderingsbepaling en natuurlijk kan een

¹ Deze bedrijfsgemiddelde norm is gebaseerd op informatie van WUR.

boer variëren met de hoeveelheid krachtvoer (die op zijn laagst voor veenboeren 164 gram per kg droge stof mag zijn) en ruwvoerders met een hoog eiwitgehalte, zoals hij nu ook al doet, om in de eiwitbehoefte van alle koeien te voorzien.

Door de sector en dierenartsen is aangegeven dat de diergezondheid een rol kan spelen bij oudmelkte koeien en jongvee. Voor deze categorieën kan een aanpassing van het rantsoen noodzakelijk zijn. Er zijn inmiddels diverse artikelen en berichten verschenen waarin o.a. nutritionisten aangeven hoe melkveehouders hiermee kunnen omgaan.²

Tevens vragen de leden van de PVV-fractie of de schadeberekening van Nevedi onrealistisch is.

Er zijn er diverse getallen genoemd en soms herzien. De maatregel vereist aanpassingen in het rantsoen. Dat zal inzet vragen van de boer en de adviseur. De normen zijn per grondsoort verschillend en afgestemd op de ruwvoermogelijkheden. De kern van de regeling is dat de normering van het krachtvoer zodanig is dat nog steeds sprake is van haalbare normen die zo nodig met aanpassing van de bestaande voerstrategie kunnen worden nageleefd. In de melkveehouderij wordt over het algemeen immers meer eiwit gevoerd dan nodig. In het rapport «PAS Aanvullende reservemaatregelen Landbouw: uitwerking van een Quick scan» van juni 2017 is door de WUR reeds becijferd dat het terugdringen van het eiwitgehalte in het diervoer voor de melkveehouder zelfs geld kan opleveren, afhankelijk van zijn situatie. Tegen die achtergrond en het feit dat het hier een regeling betreft die slechts vier maanden zal gelden, is ingeschat dat de regeling geen noemenswaardige financiële effecten zal hebben. Ik verwacht daarom niet de geschetste financiële gevolgen.

Beantwoording vragen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie vragen hoe ik het beleid rondom de veevoermaatregel ga toelichten aan de melkveehouders?

Het toelichten van mijn beleid is een continu proces. Bij verzending van de Kamerbrief van 6 mei jl. (Kamerstukken 26 991 en 35 334, nr. 568) is een technische briefing georganiseerd voor journalisten van agrarische vakmedia. Daarnaast ben ik, naast het geven van interviews aan vakmedia, in gesprek geweest met een aantal melkveehouders met verschillende bedrijven over o.a. de voermaatregel. Het was de bedoeling om in het kader van stikstof verschillende regiobijeenkomsten te organiseren, dat plan is helaas niet mogelijk gebleken door de beperkingen ten gevolge van de aanpak van het COVID-19 virus. Mijn ministerie draagt wel bij aan webinars waar melkveehouders ook vragen kunnen stellen. Daarnaast heeft RVO.nl een helpdesk waar melkveehouders terecht kunnen met hun praktische vragen over de tijdelijke veevoerregering voor melkvee. Binnenkort komt daar ook een rekentool beschikbaar die het inzichtelijk moet maken voor melkveehouders of de uitzonderingsbepaling op hen van toepassing is.

Deze leden vragen welke mogelijkheden de Minister nog ziet voor het voortzetten van het overleg om in gezamenlijkheid te komen tot goede afspraken over veevoermaatregelen in 2021 en verder. Zullen dezelfde knelpunten niet ook gezamenlijke afspraken over veevoermaatregelen voor 2021 en verder in de weg staan?

² Bijvoorbeeld:

<https://www.melkvee.nl/artikel/255239-omgaan-met-minder-eiwit-in-melkveeantsoenen/>.
<https://www.melkvee.nl/artikel/248573-ga-geen-lichte-sneetjes-gras-maaien-voor-meer-eiwit/>.
<https://www.vakbladelite.nl/2020/06/12/inspelen-op-regeling-minder-eiwit-in-krachtvoer/>.

Hiervoor verwijs ik naar mijn antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie. Een cruciaal verschil tussen de veevoermaatregel voor 2020 en die voor 2021 en verder is dat de maatregel in 2020 stikstofruimte moet opleveren die kan worden ingezet voor de (woning)bouw, terwijl dat voor de maatregelen voor 2021 en verder niet het geval is. Voor 2021 en verder gaat het om een generieke verlaging van de stikstofemissie ten behoeve van verdunning van de stikstofdeken. Dit betekent dat de stringente criteria die voortvloeien uit de uitspraak van de Raad van State dan niet van toepassing zijn en dat ik dus geen wettelijke, individueel handhaafbare verplichting nastreef en het effect van de maatregel niet op hexagoonniveau (zeskantige hectare) inzichtelijk hoeft te zijn. We kunnen de aandacht voor 2021 en verder dus richten op verlaging van de eiwitinput via het totaal veevoerrantsoen, wat aansluit bij de lijn van het bedrijfsleven.

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre de melkveesector zelf in staat is om te voldoen aan de eis om een maatregel juridisch hard te kunnen maken?

Dat is zeer moeilijk gebleken. Het opnemen van vrijwillige maatregelen met een inspanningsverplichting in een convenant voldoet niet aan de eisen voor de verlening van vergunningen op grond van de Wet natuurbescherming. Zie ook het antwoord op de vraag hierover van de leden van de VVD-fractie. De melkveesector heeft natuurlijk geen wetgevende bevoegdheid, dus voor een juridisch harde maatregel zou met iedere individuele melkveehouder een privaatrechtelijk contract afgesloten moeten worden. Gelet op de meer dan 16.000 melkveehouders in Nederland is dat een enorme operatie die niet goed uitvoerbaar is.

Voorts vragen de leden in hoeverre zijn sectorgegevens hiervoor beschikbaar binnen de wettelijke mogelijkheden? Welk wettelijke kader heeft de Minister om gegevens beschikbaar te krijgen?

De Wet dieren voorziet niet in een bevoegdheid om voor de uitvoering van de diervoederregelgeving gebruik te maken van gegevens die op grond van de Meststoffenwet beschikbaar zijn gesteld. Dat zou dus vergen dat alle betrokken melkveehouders toestemming geven aan de overheid voor het gebruik van die gegevens.

De leden van de CDA-fractie hebben vragen over de gevolgen voor de diergezondheid van de voorgestelde voermaatregel en hoe ik om zal gaan met bedrijven waar de diergezondheid in gevaar kan komen. Tevens vragen ze hoeveel ontheffingsverzoeken ik voorzie.

Het uitgangspunt van de regeling is dat de diergezondheid geen schade mag oplopen. Daar is de uitzonderingsbepaling in de regeling juist voor bedoeld, zodat geen boer bedrijfsgemiddeld onder 155 gram eiwit per kg droge stof in het totale rantsoen hoeft te komen. Die uitzonderingsbepaling is best ingewikkeld en wordt wellicht ook niet altijd goed geïnterpreteerd. Via de website van RVO.nl wil ik daar duidelijkheid over te geven, onder andere door een rekentool beschikbaar te stellen. Dat zal zo snel mogelijk gebeuren.

Uiteraard houd ik vinger aan de pols en neem ik alle signalen serieus. Dat neemt niet weg dat de regeling van boeren, adviseurs en dierenartsen rantsoenaanpassingen zal vragen. In de normstelling is rekening gehouden met de omvang van de opgave – die is heel bewust beperkt gehouden –, er is dus een uitzonderingsbepaling en natuurlijk kan een boer variëren met de hoeveelheid krachtvoer (die op zijn laagst voor veenboeren 164 gram per kg droge stof mag zijn) en ruwvoerders met een

hoog eiwitgehalte, zoals hij nu ook al doet, om in de eiwitbehoefte van alle koeien te voorzien.

Door de sector en dierenartsen is aangegeven dat de diergezondheid een rol kan spelen bij oudmelkte koeien en jongvee. Voor deze categorieën kan een aanpassing van het rantsoen noodzakelijk zijn. Er zijn inmiddels diverse artikelen en berichten verschenen waarin o.a. nutritionisten aangeven hoe melkveehouders hiermee kunnen omgaan.³

De uitzonderingsbepaling in de regeling is met name relevant voor bedrijven op zand, waar een hoog aandeel mais gevoerd wordt. Ik verwacht dat het zal gaan om enkele honderden bedrijven die hieronder vallen.

De leden van de CDA-fractie vragen mij om te reageren op mogelijke averechtse gevolgen van de voermaatregel, zoals dat bedrijven onbeperkt onder andere bierbostel (moeten) gaan voeren of soja vervangen door productiebrot om op deze wijze aan de voermaatregel te voldoen.

Er zal geen sprake zijn van onbeperkt voeren van bierbostel. De hoeveelheid bier is daarvoor bepalend en beperkend. Er zal vervanging van soja optreden. Dat is inherent aan de maatregel. Voor het rantsoen is de opname door de koe medebepalend en limiterend. Bij het totstandkomen van de maatregel is enige mate van substitutie meegewogen.

Beantwoording vragen van de leden van de GroenLinks-fractie

De leden van Groenlinks vragen wat het draagvlak is onder boeren ten aanzien van de voorgenomen voermaatregel en of ik verwacht dat de sector zal meewerken aan de maatregel.

Ik realiseer mij terdege dat de door het kabinet voorgenomen krachtvoermaatregel geen populaire maatregel is. Zoals ik eerder in uw Kamer heb aangegeven zie ik dit zelf ook niet als een ideale, maar wel als een noodzakelijke maatregel. Het is belangrijk daarbij voor ogen te houden dat de maatregel slechts voor een periode van vier maanden – september t/m december 2020 – van kracht zal zijn. Mijn ervaring is dat boeren zich in het algemeen goed houden aan wettelijke voorschriften, ook al zijn zij hier niet persé blij mee.

Ook vragen zij welke effecten de voermaatregel heeft op biologische boeren en of deze maatregel zorgt voor een daling van de stikstofuitstoot in de biologische sector of kan deze maatregel een verlaging van de stikstofuitstoot in de biologische sector juist tegenwerken?

Biologische boeren hebben een systeemaanpak waarbij het voer voornamelijk zelf geteeld wordt. Eigen geteeld ruwvoer valt niet onder de beperkingen van de regeling. Op basis van de studie van het Louis Bolk Instituut⁴ mag verwacht worden dat de regeling, die eiwit in aangekochte krachtvoerders beperkt, weinig impact heeft op de biologische bedrijven.

Beantwoording vragen van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie hebben vragen over het draagvlak voor mijn eigen voorstel.

³ Bijvoorbeeld:

<https://www.melkvee.nl/artikel/255239-omgaan-met-minder-eiwit-in-melkveerantsoenen/>.

<https://www.melkvee.nl/artikel/248573-ga-geen-lichte-sneetjes-gras-maaien-voor-meer-eiwit/>.

<https://www.vakbladelite.nl/2020/06/12/inspelen-op-regeling-minder-eiwit-in-krachtvoer/>.

⁴ <http://www.louisbolk.org/downloads/1896.pdf>.

Ik realiseer mij terdege dat de door het kabinet voorgenomen krachtvoermaatregel geen populaire maatregel is. Zoals ik eerder in uw Kamer heb aangegeven zie ik dit zelf ook niet als een ideale, maar wel als een noodzakelijke maatregel. Het is belangrijk daarbij voor ogen te houden dat de maatregel slechts voor een periode van vier maanden – september t/m december 2020 – van kracht zal zijn. Mijn ervaring is dat boeren zich in het algemeen goed houden aan wettelijke voorschriften, ook al zijn zij hier niet persé blij mee.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de naleving van de voorgenomen regulering en of daar afdoende capaciteit voor toezicht en handhaving voor is bij de NVWA.

Het toezicht op en de handhaving van de regeling zal door de NVWA worden uitgevoerd. Dat zal gebeuren door controle van de diervoederadministratie en het steekproefsgewijs nemen van monsters van het aanwezige krachtvoer. Mocht onverhoopt blijken dat niet is voldaan aan de regeling, dan zal de NVWA conform haar interventiebeleid optreden. De inzet van de NVWA is beperkt omdat het hier om een in de tijd beperkte regeling gaat. Deze inzet wordt additioneel gefinancierd zodat het niet ten koste gaat van andere activiteiten van de NVWA.

De leden vragen of de NVWA een uitvoeringstoets heeft gedaan en zo ja, wat de uitkomst daarvan was? Zo nee, kan de Minister alsnog bewerkstelligen dat een dergelijke uitvoeringstoets door de NVWA of een andere instelling wordt gedaan en wanneer kan de Kamer de uitkomst daarvan dan tegemoet zien?

Bij de totstandkoming van de regeling is de NVWA nauw betrokken geweest. De NVWA heeft op de uiteindelijke regeling een uitvoeringstoets gedaan. De NVWA concludeert dat de regeling uitvoerbaar en handhaafbaar is. Daarbij heeft de NVWA wel aangegeven dat ten aanzien van gemengde bedrijven een volledig sluitend toezicht niet mogelijk is, echter dit risico wordt beperkt geacht gelet op de hoeveelheid gemengde bedrijven t.o.v. de totale populatie en gegeven de beperkte duur van de regeling.

Beantwoording vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het probleem van de sectorregeling niet ligt in het halen van de stikstofdoelen in de praktijk, maar dat de overleggen enkel zijn vastgelopen op een juridisch knelpunt.

Ik heb open en constructieve gesprekken gehad met de diverse sectorpartijen over hun alternatieve plan, maar daarbij is ook altijd aangegeven dat de marges smal zijn. Het is van belang dat we de stikstofwinst uit de voermaatregel nog voor dit jaar juridisch kunnen borgen. Niemand is immers geholpen met een maatregel die wel inspanning vraagt van boeren maar juridisch geen stand houdt. Ik heb veel waardering voor de wijze waarop de partijen hebben toegewerkt naar een voorstel dat zoveel mogelijk tegemoet komt aan de criteria die volgen uit de uitspraak van de Raad van State van 29 mei 2019 over het PAS. Helaas wordt hier toch nog niet aan voldaan. Het vrijwillige karakter van het voorstel verhoudt zich niet goed tot het eerste criterium dat het om een juridisch harde maatregel moet gaan. En in het reductiepercentage van 3% ruw eiwit in het geleverde mengvoer zit weliswaar een marge, maar dat neemt niet weg dat het effect van de maatregel niet inzichtelijk is op hexagoon-niveau.

De leden vragen ook of ik heb overwogen om een door de sector aangedragen alternatieve voermaatregel die de stikstofdoelen haalt, te laten toetsen door de Raad van State?

De Wet op de Raad van State voorziet in een verplichting voor de regering om aan de Afdeling advisering advies te vragen over ontwerpen van wetsvoorstellen en algemene maatregelen van bestuur (artikel 17), niet over andere onderwerpen. Verder kan de regering aan de Afdeling om voorlichting vragen over aangelegenheden van wetgeving of bestuur (artikel 21a). Nog afgezien van het feit dat voorlichting door de Afdeling geen juridische toets kan inhouden, zou een verzoek om voorlichting over het door de sector aangedragen alternatief niet opportuun zijn, omdat uit de eerder aangehaalde uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State over het PAS duidelijk is gemaakt dat de uitvoering van bronmaatregelen op voorhand moet zijn verzekerd, wil de daarmee te realiseren reductie van stikstofemissie en -depositie worden gebruikt als mitigerende maatregel bij de vergunningverlening voor vergunningen op grond van de Wet natuurbescherming. In mijn eerdere antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie heb ik uiteen gezet waarom het alternatief van de sector niet aan deze eis voldoet.

Deze leden vragen welke actie ik ga ondernemen in de komende twee maanden over alternatieve voermaatregelen?

Zoals ik ook in het plenaire debat over de stikstofproblematiek van 18 juni jl. met uw Kamer heb aangegeven, ga ik, nu het alternatieve voorstel van de sector niet doorgaat, door met de voorbereidingen van de voorgenomen krachtvoermaatregel van het kabinet. Alle mogelijke alternatieven zijn uitputtend onderzocht. Het is nu van belang dat de sector duidelijkheid heeft en dat boeren weten waar zij aan toe zijn. Temeer omdat het verstandig is voor boeren om bij voeraankopen en het opmaken van de voorraden op het bedrijf nu al rekening te houden met de normering zoals die van september t/m december 2020 zal gaan gelden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen mij hoe ik wil komen tot gedragen afspraken voor 2021 en verder voor vermindering van de stikstofemissie door verlaging van de eiwitvoorziening via het veevoer? En waarom zijn de juridische kaders in 2021 dusdanig anders dan dan wel gekomen kan worden tot een door de sector gedragen eiwitbeperkende voermaatregel?

Een cruciaal verschil tussen de veevoermaatregel voor 2020 en die voor 2021 en verder is dat de maatregel in 2020 stikstofruimte moet opleveren die kan worden ingezet voor de (woning)bouw, terwijl dat voor de maatregelen voor 2021 en verder niet het geval is. Voor 2021 en verder gaat het om een generieke verlaging van de stikstofemissie ten behoeve van verdunning van de stikstofdeken. Dit betekent dat de stringente criteria die voortvloeien uit de uitspraak van de Raad van State dan niet van toepassing zijn en dat ik dus geen wettelijke, individueel handhaafbare verplichting nastreef en het effect van de maatregel niet op hexagoonniveau (zeskantige hectare) inzichtelijk hoeft te zijn. We kunnen de aandacht voor 2021 en verder dus richten op verlaging van de eiwitinput via het totaal veevoerrantsoen, wat aansluit bij de lijn van het bedrijfsleven. Ik heb er dan ook vertrouwen in dat we in gezamenlijkheid tot een breed gedragen afsprakenkader kunnen komen. Voor een nadere toelichting verwijs ik naar de antwoorden op vergelijkbare vragen van de leden van de fracties van de VVD en het CDA.

Beantwoording vragen van de leden van de SGP-fractie

De leden van de SGP-fractie vragen naar het ontstaan van problemen met diergezondheid en welzijn door de voorgenomen maatregel, of ik de voorgestelde krachtvoerregeling juridisch houdbaar acht gelet op de strijdigheid met de bepalingen in de Wet Dieren en of ik bereid ben de voorgestelde krachtvoerregeling alsnog in te trekken.

Het uitgangspunt van de regeling is dat de diergezondheid geen schade mag oplopen. Daar is de uitzonderingsbepaling in de regeling juist voor bedoeld, zodat geen boer bedrijfsgemiddeld onder 155 gram eiwit per kg droge stof in het totale rantsoen hoeft te komen. Die uitzonderingsbepaling is best ingewikkeld en wordt wellicht ook niet altijd goed geïnterpreteerd. Via de website van RVO.nl wil ik daar duidelijkheid over te geven, onder andere door een rekentool beschikbaar te stellen. Dat zal zo snel mogelijk gebeuren.

Uiteraard houd ik vinger aan de pols en neem ik alle signalen serieus. Dat neemt niet weg dat de regeling van boeren, adviseurs en dierenartsen rantsoenaanpassingen zal vragen. In de normstelling is rekening gehouden met de omvang van de opgave – die is heel bewust beperkt gehouden –, er is dus een uitzonderingsbepaling en natuurlijk kan een boer variëren met de hoeveelheid krachtvoer (die op zijn laagst voor veenboeren 164 gram per kg droge stof mag zijn) en ruwvoerders met een hoog eiwitgehalte, zoals hij nu ook al doet, om in de eiwitbehoefte van alle koeien te voorzien.

Door de sector en dierenartsen is aangegeven dat de diergezondheid een rol kan spelen bij oudmelkte koeien en jongvee. Voor deze categorieën kan een aanpassing van het rantsoen noodzakelijk zijn. Er zijn inmiddels diverse artikelen en berichten verschenen waarin o.a. nutritionisten aangeven hoe melkveehouders hiermee kunnen omgaan.⁵

De uitzonderingsbepaling in de regeling is met name relevant voor bedrijven op zand, waar een hoog aandeel mais gevoerd wordt. Ik verwacht dat het zal gaan om enkele honderden bedrijven die hieronder vallen.

De leden van de SGP-fractie vragen een inschatting van het verwachte tekort aan stikstofruimte per Natura 2000-gebied voor tijdelijke bouwmissies als de krachtvoermaatregel niet doorgezet zou worden.

De door het kabinet voorgenomen maatregel ten aanzien van het krachtvoer is onderdeel van een pakket van drie bronmaatregelen, die gezamenlijk tot doel hebben om zowel bij te dragen aan natuurherstel als het op gang brengen van de vergunningverlening voor 75.000 woningen en zeven MIRT projecten. De vergunningaanvragen voor woningbouwprojecten en drie van zeven MIRT projecten zijn nu in behandeling bij het bevoegd gezag. Op dit moment wordt voor de genoemde projecten benodigde depositieruimte doorgerekend en binnenkort wordt duidelijk hoe de ruimte wordt benut. In ieder geval is duidelijk dat schaarste optreedt. Ook zullen er regionale verschillen zullen optreden. Zo wordt verwacht dat aan de Zuid-Hollandse kust, in het bijzonder de regio Leiden-Den Haag, sneller grenzen bereikt zullen worden gegeven de grote woningbouwvraag en de beperkte ruimte die er is voor aanvullende stikstofdepositie op de kwetsbare natuur. Bij het uitblijven van de krachtvoermaatregel wordt het tekort groter; het verschilt per gebied hoe dat uitpakt.

⁵ Bijvoorbeeld:

<https://www.melkvee.nl/artikel/255239-omgaan-met-minder-eiwit-in-melkveeantsoenen/>.

<https://www.melkvee.nl/artikel/248573-ga-geen-lichte-sneetjes-gras-maaien-voor-meer-eiwit/>.

<https://www.vakbladelite.nl/2020/06/12/inspelen-op-regeling-minder-eiwit-in-krachtvoer/>.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de krachtvoeregeling nog nodig zou zijn als gebruikgemaakt kan worden van de verlaging van de stikstofdeposities als gevolg van de coronamaatregelen.

Als gevolg van de coronacrisis is er sprake van een afname van stikstofuitstoot bij onder andere de transport- en industriesector. In deze situatie gaat het om een tijdelijke reductie, die op dit moment niet bijdraagt aan meer structurele ruimte voor vergunningverlening of een kleinere opgave voor natuur. Deze daling is bovendien onderdeel van de zogenaamde autonome ontwikkeling, oftewel ontwikkeling die niet het gevolg is van nieuw actief beleid dat gericht is op vermindering van stikstofuitstoot. De verlaging van de depositie door de coronacrisis mag enkel worden meegenomen bij de beoordeling van de staat van instandhouding van een Natura 2000-gebied en het mogelijke effect van nieuwe stikstofuitstoot daarop, zoals dat beargumenteerd kan worden in de passende beoordeling bij een vergunningaanvraag. Daarmee kwalificeren de gevolgen van de Coronacrisis niet als een stikstofreductiemaatregel die als zodanig zou kunnen worden opgenomen in het stikstofregistratiesysteem en daarmee kan worden benut voor vergunningverlening.

Zoals aangegeven in de brief van 5 juni 2020 (Kamerstuk 35 334, nr. 85) kan toestemmingsverlening wel gezien worden op basis van een onderbouwing dat het vergunnen van activiteiten met tijdelijk beperkte toenames van stikstofdepositie niet leidt tot aantasting van natuurwaarden in de Natura 2000-gebieden. Enkel als onderbouwd kan worden dat door de tijdelijke vermindering uitgesloten kan worden dat er schade plaatsvindt aan de natuurlijke kenmerken van gebieden, kan toestemmingverlening mogelijk wel aan de orde zijn dankzij de effecten van de Coronacrisis. Daarmee is dit het inzetten van de (reeds bestaande) ecologische toets in een bijzondere omstandigheid. Voorwaarde blijft dat het om projecten gaat die snel gestart kunnen worden en een tijdelijke uitstoot hebben die depositie veroorzaakt op een locatie waar de verminderde uitstoot een gunstig effect heeft. Benadrukt moet worden dat de praktische mogelijkheden voor het gebruik van deze optie zeer beperkt zijn.

Voor 2020 is het – gelet op het bovenstaande dus ook ondanks de effecten van de coronacrisis – uitsluitend mogelijk om via een wettelijke maatregel de samenstelling van het veevoer zodanig te reguleren dat de daarmee bereikte stikstofreductie kan worden opgenomen in het stikstofregistratiesysteem. De opbrengst van de thans voorgenomen wijziging van de Regeling diervoeders 2012 kan deels benut worden voor het weer op gang brengen van het vergunningverleningsproces voor (woning)bouw.

De leden van de SGP-fractie lezen dat een alternatieve maatregel juridisch hard moet zijn. Waarom is het niet voldoende als via monitoring de daadwerkelijk geleverde reductie in kaart wordt gebracht en deze daadwerkelijke gerealiseerde reductie ingezet wordt als stikstofruimte?

Wanneer op basis van monitoring wordt vastgesteld dat de stikstofemissie en -depositie afneemt, is dat per definitie achteraf. Uit de monitoringgegevens blijkt niet wat de reductie heeft veroorzaakt, alleen dat er een reductie is. Dat maakt het niet mogelijk om, gegeven de voorwaarden die worden gesteld, op voorhand bij de vergunningverlening uit te gaan van niet-verplichte voermaatregelen. Zie ook mijn antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de VVD-fractie.

De leden van de SGP-fractie brengen naar voren dat het in de ogen van deze leden geen probleem moet zijn als emissie- en depositiereducties tijdelijk alleen op een hoger schaalniveau bepaald kunnen worden en vragen daarop mijn reactie.

Wanneer bij de vergunningverlening uit zou worden gegaan van emissie- en depositiereducties op een hoger schaalniveau, dan zou er in strijd worden gehandeld met vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie over de Habitatrichtlijn (Briels / Orleans). Daaruit volgt dat er op geen enkele locatie in geen enkel gebied de natuurlijke habitattypen of habitats van soorten mogen worden aangetast door een project. Vandaar dat bij de vergunningverlening duidelijk moet zijn wat de gevolgen van de bronmaatregelen zijn op hexagoonniveau.