

Vergaderjaar 2018–2019

33 037

Mestbeleid

Nr. 321

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 oktober 2018

Op 22 december 2017 heb ik het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn, waarin het mestbeleid voor de periode 2018 tot en met 2021 is vastgelegd, naar uw Kamer gestuurd (Kamerstuk 33 037, nr. 250). Daarbij heb ik aangegeven dat ik parallel aan de uitvoering van het zesde actieprogramma de komende periode zal benutten voor een fundamentele herbezinning op het mestbeleid en het bijbehorende stelsel van wet- en regelgeving. Deze zomer heb ik de nodige voorbereidingen getroffen voor deze herbezinning. Daarnaast heb ik op 7 september jl. mijn visie op Landbouw, Natuur en Voedsel naar uw Kamer gestuurd (Kamerstuk 35 000 XIV, nr. 5). Deze visie biedt het kader waarbinnen de herbezinning op het mestbeleid zal plaatsvinden. Binnen dit kader wil ik de herbezinning uitdrukkelijk in dialoog met partijen uit de samenleving ter hand nemen, in een interactief proces. Hierbij informeer ik uw Kamer over de manier waarop ik dat wil vormgeven. Met deze brief geef ik tevens invulling aan het verzoek van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit hierover.

Kader voor de herbezinning op het mestbeleid

In mijn LNV-visie heb ik aangegeven in te willen zetten op kringlooplandbouw en een continue verbetering en verduurzaming van productie-methoden. Dit betekent efficiënt omgaan met lokaal beschikbare nutriënten en inzetten op een efficiënte benutting hiervan in kringlopen. Ook het terugdringen van het gebruik van kunstmest is hierbij een speerpunt. Het mestbeleid is een belangrijk aspect in de ontwikkeling naar kringlooplandbouw. Ik zie deze herbezinning dan ook als een kans om in beeld te brengen of het huidige mestbeleid deze ontwikkeling voldoende ondersteunt en waar dit niet zo is, daarop bij te sturen.

Lopende de herbezinning ligt het mestbeleid natuurlijk niet stil. De maatregelen uit het zesde actieprogramma worden onverkort doorgevoerd en hiervoor volgen nog diverse aanpassingen in de regelgeving. Daarnaast heb ik uw Kamer onlangs de versterkte handhavingsstrategie

mest toegestuurd waarin ik mijn inzet heb aangegeven om de naleving van de mestregelgeving te verbeteren (Kamerstuk 33 037, nr. 331). En ook op verwante terreinen staan we niet stil. Zo zullen de afspraken op het gebied van klimaat en verduurzaming van de veehouderij voortvarend ter hand worden genomen en neem ik deel aan de versnellingstafels waaraan onder regie van mijn collega van Infrastructuur en Waterstaat wordt gewerkt aan verbetering van de waterkwaliteit. De herbezinning op het mestbeleid vindt parallel aan deze diverse beleidstrajecten plaats, waarbij de herbezinning zich nadrukkelijk richt op een duurzaam en toekomstbestendig mestbeleid voor de lange termijn.

Het primaire doel van het mestbeleid is en blijft echter het verminderen van de uit- en afspoeling van nutriënten uit agrarische bronnen, en daarmee het verbeteren van de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater. De doelen hiervoor zijn op Europees niveau vastgelegd in de Nitraatrichtlijn en in de Kaderrichtlijn Water. Hierin is al veel bereikt, in veel gebieden in Nederland is met name de grondwaterkwaliteit aanzienlijk verbeterd. Dit is van belang voor onze drinkwaterwinning en ook voor de flora en fauna. Er blijven echter nog uitdagingen over. Zo is met name in het zuidelijke zand- en lössgebied uitspoeling van nitraat nog steeds een zorg en moeten er nog stappen gezet worden om de doelen van de Kaderrichtlijn Water te behalen. Meerdere onderzoeken hebben aangegeven dat veel bereikt is met het mestbeleid, maar dat de vraag is of ook de resterende problemen kunnen worden opgelost met het huidige beleid. Kernelement van de herbezinning op het mestbeleid is dus hoe we komen tot het realiseren van de waterkwaliteitsdoelen.

De mestregelgeving is de afgelopen decennia steeds gedetailleerder geworden en voor ondernemers is de relatie tussen de regels en het uiteindelijke doel van het mestbeleid, namelijk het verbeteren van de waterkwaliteit, niet altijd duidelijk. Voor een effectief mestbeleid vind ik het cruciaal dat duidelijk is waar de beleidsmaatregelen toe dienen en dat deze ook werkbaar zijn in de boerenpraktijk. Mij bereiken teveel signalen dat dit nu onvoldoende het geval is. De gedetailleerde mestregelgeving is ingewikkeld en leidt tot hoge administratieve lasten voor het bedrijfsleven en tot hoge uitvoerings- en handhavingslasten voor de overheid. Daarnaast doen zich problemen voor door fraude met dierlijke mest. Voldoende reden dus om te bezien welke verbeteringen mogelijk zijn. Belangrijke elementen in de herbezinning op het mestbeleid zijn voor mij het verminderen van de lasten voor zowel de ondernemers als de overheid en het vergroten van de fraudebestendigheid.

Mijn inzet is erop gericht om toe te werken naar een robuust mestbeleid. Het huidige beleid bevat vele uitzonderingen en reparaties om gaten in de regelgeving te dichten, wat de complexiteit heeft vergroot. Een eenvoudiger mestbeleid vergt dan ook keuzes en dit zal consequenties met zich brengen voor diegenen die te maken hebben met het mestbeleid. Ik hecht veel waarde aan een toekomstbeeld voor het mestbeleid waardoor ondernemers ook voor de langere termijn weten waar ze aan toe zijn en hoe zij bij kunnen dragen aan de nog te realiseren verbeteringen van onze waterkwaliteit. Daarbij wil ik ondernemers niet onnodig confronteren met veranderingen. Vernieuwing moet wel daadwerkelijk verbetering met zich brengen. Maar we moeten ons ook realiseren dat niet iedereen met een nieuw mestbeleid bediend kan worden.

Samengevat speelt de herbezinning op het mestbeleid zich af binnen de volgende kaders:

- De LNV-visie: In deze visie heb ik aangegeven welke richting ik met de sector voorsta. Het toekomstige mestbeleid zal bij moeten dragen aan het realiseren van kringlooplandbouw in Nederland.

- Verbeteren waterkwaliteit: Het mestbeleid is bedoeld om de benutting van meststoffen te verbeteren, waardoor ook de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater verbetert. Met name voor de gebieden waar de nitraatconcentratie in grondwater nu nog hoger is dan 50 mg/l, of concentraties in oppervlaktewater nog niet voldoen aan de voor de gewenste ecologische waterkwaliteit afgeleide waarden voor stikstof en fosfaat, is extra inzet nodig om verbetering te realiseren. Deze verbetering – of waar dit aan de orde is, het behoud van de goede kwaliteit – is een belangrijk doel van een eventueel herzien mestbeleid.
- EU-regelgeving: Naast bovengenoemd doel voor de waterkwaliteit bevat de Nitraatrichtlijn een aantal concrete zaken die in het mestbeleid moeten worden verankerd. Dit betreft bijvoorbeeld gebruiksnormen en het bevorderen van goede landbouwpraktijken. Naast de Nitraatrichtlijn zijn ook de doelen van de Kaderrichtlijn Water van belang.
- Verminderen fraudeprikkel: De voordelen van niet-naleving van de mestregelgeving kunnen voor individuele ondernemers groot zijn. Er is dus een financiële prikkel om te frauderen. Een herzien mestbeleid moet zo min mogelijk fraudeprikkel bevatten.
- Handhaafbaarheid: Een nieuw mestbeleid moet goed handhaafbaar zijn, zodat naleving wordt bevorderd en overtredingen effectief kunnen worden aangepakt.
- Regeldruk: Zowel ondernemers als de overheid worden op dit moment geconfronteerd met hoge lasten. Een nieuw mestbeleid mag niet leiden tot hogere administratieve lasten of uitvoeringslasten. Ik voer een nulmeting uit van de regeldruk van de huidige mestregelgeving. Op basis hiervan worden de regeldrukgevolgen van ideeën voor een eventueel herzien stelsel in kaart gebracht.

Aanpak

Een herbezinning betekent voor mij dat er ruimte is om verschillende ideeën voor verbetering te verkennen. Overal waar ik kom, spreek ik ondernemers met ideeën. Niet alleen boeren, maar ook ondernemers die bezig zijn met bijvoorbeeld mestverwerking. Ook vanuit waterschappen en drinkwaterbedrijven en andere organisaties is er veel inzicht in de effecten van het mestbeleid en zijn er ideeën over verbeteringen. Ik wil de komende maanden dan ook gebruiken om ideeën op te halen. Ideeën over hoe vraag en aanbod op de mestmarkt beter in balans gebracht kunnen worden om zo de fraudeprikkel te verkleinen. Ideeën over hoe een toekomstig mestbeleid duidelijkheid kan bieden aan ondernemers over wat van hen wordt verwacht en hoe zij bij kunnen dragen aan een betere waterkwaliteit. Ideeën voor vereenvoudiging, ideeën die leiden tot lagere administratieve lasten bij de ondernemers en ideeën die de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid vergroten. De komende maanden zal ik gebruiken voor een dialoog tussen de voor de hand liggende betrokkenen, zoals sectorpartijen en regionale overheden, en ik wil ook minder gebruikelijke spelers de kans geven om mee te denken. Alleen door alle kennis bij elkaar te brengen vanuit verschillende disciplines en met elkaar de dialoog aan te gaan, kunnen vernieuwende oplossingen naar boven komen. Ik daag iedereen dan ook uit om met voorstellen te komen en met elkaar te reflecteren op ingebrachte ideeën. Op basis van hetgeen gewisseld wordt in de dialoog zal ik, binnen de gestelde kaders, bouwstenen voor het nieuwe mestbeleid opstellen.

Planning

Om vorm te geven aan deze dialoog wordt gestart met een landelijke bijeenkomst die nog voor het eind van dit jaar plaats zal vinden. Deze bijeenkomst wordt gevolgd door een aantal regiobijeenkomsten in de

eerste maanden van 2019. Het mestbeleid is erg breed en om iedereen de kans te geven mee te praten zal naast de bijeenkomsten ook een online dialoog worden opgezet. Waar nodig zal ik aanvullende, verdiepende bijeenkomsten organiseren. Tot slot wil ik aan het eind van dit traject een of meer bijeenkomsten met een groep agrarische ondernemers organiseren, zoals ook toegezegd in reactie op de motie Lodders en Geurts (Kamerstuk 33 037, nr. 263). Ik wil deze groep gebruiken als klankbord om de verschillende opgedane ideeën te toetsen aan hun praktijkervaring. Dit alles moet er toe leiden dat ik daarna het net op kan halen en mij op basis van de opgedane ideeën zal beraden op voorstellen voor het toekomstige mestbeleid. Mijn streven is u in het najaar van 2019 te informeren over mijn voorstellen en de vervolgstappen die ik wil gaan zetten.

Zoals u zult begrijpen wil ik, behalve via het stellen van de genoemde kaders, nog niet vooruitlopen op de uitkomst van de herbezinning. Uiteraard zal ik uw Kamer op de hoogte houden van het lopende proces. Ik zal u informeren over de opgehaalde ideeën en hoe ik hierin mijn afweging zal maken. Ik ga hierover te zijner tijd graag met uw Kamer in gesprek. Hoe het verdere proces eruit zal zien, zal mede afhankelijk zijn van de uitkomsten van de herbezinning en de omvang van eventuele wijzigingen van het mestbeleid. De inzet is dat eventuele wijzigingen van regelgeving worden doorgevoerd als onderdeel van het zevende actieprogramma Nitraatrichtlijn. Afhankelijk van de omvang van de voorgenomen wijzigingen, zal ik een wetgevingsagenda opstellen waarmee duidelijk wordt op welke termijn welke wijzigingen doorgevoerd gaan worden. Ook bij de verdere uitwerking zal ik de klankbordgroep met ondernemers blijven consulteren.

Onderzoek

De vaste commissie voor LNV heeft gevraagd welke onderzoeken (afgerond, lopend en gepland) betrokken worden bij deze herbezinning. Er zijn de afgelopen jaren vele rapporten gepubliceerd die mede dienen als input voor deze herbezinning.¹ Daarnaast heb ik de Commissie Deskundigen Meststoffenwet gevraagd een analyse uit te voeren van het mestbeleid zoals dit momenteel wordt gevoerd in vergelijkbare EU-lidstaten. We kunnen hier immers, zeker waar zij met vergelijkbare problematiek worden geconfronteerd, van leren. Wanneer dit rapport is afgerond zal ik u dit toezenden. Daarnaast zal ik kansrijke ideeën voor een nieuw mestbeleid wetenschappelijk laten toetsen op hun haalbaarheid en effect. Mede op basis daarvan zal ik mijn afweging maken. Overigens zal ik wetenschappers ook nadrukkelijk verzoeken om mee te denken in de dialoog, om zodoende van hun kennis gebruik te kunnen maken.

¹ Wettelijk instrumentarium voor landbouwmaatregelen om waterkwaliteit te verbeteren, 2018: https://www.wur.nl/upload_mm/3/8/8/6db4145b-1b00-40dc-b380-3b2a410eb53e_WOt-rapport%20129%20webversie.pdf
Groenendijk, P., G.L. Velthof, J.J. Schröder, T.J. de Koeijer en H.H. Luesink, (2017), Milieueffect-rapportage van maatregelen zesde Actieprogramma Nitraatrichtlijn; Op Planniveau.
Wageningen Environmental Research, rapport 2842. https://www.wur.nl/upload_mm/3/e/a/b4153a73-1afb-4073-b072-92f69f6da1f4_WENR-rapport%2B2842.PDF
Het strategisch advies van de Commissie Deskundigen Meststoffenwet, 2016:
Analyse van het instrumentarium van het mest- en ammoniakbeleid
https://www.wur.nl/upload_mm/8/8/2/e6ca112c-0ce3-4518-99e8-3443459b1daf_16-N%26M0144%20Oene%20Oenema%20bijlage%201.pdf
Evaluatie Meststoffenwet 2016. <http://www.pbl.nl/publicaties/evaluatie-meststoffenwet-2016-syntheserapport>

Tot slot

Ik zie deze herbezinning als een grote kans en ik hoop dat vele partijen zich in gaan zetten om dit samen tot een succes te maken. Ik hoop de komende maanden dan ook veel inspirerende en creatieve, maar ook haalbare ideeën te oogsten en gezamenlijk toe te werken naar een mestbeleid van en voor de toekomst.

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