

Vergaderjaar 2012–2013

33 322

Wijziging van de Meststoffenwet (invoering stelsel verantwoorde mestafzet)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 27 september 2012

De vaste commissie voor Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, belast met het voorbereidend onderzoek van bovengenoemd wetsvoorstel, heeft de eer als volgt een verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de initiatiefnemers de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zullen beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

Inleiding	1
1. Inleiding wetsvoorstel	2
2. Achtergrond	4
3. Nieuw stelsel	8
4. Handhaving en sanctionering	17
5. Effecten van het wetsvoorstel	18
6. Juridisch kader	22
7. Artikelsgewijze toelichting	22
8. Overig	26

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. Vooral nog 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?

De leden van de SP-fractie hebben met de nodige reserves kennisgenomen van het wijzigingsvoorstel. De veranderende Europese regels verplichten de regering om na te denken over nieuwe sturingsmechanismen op de mestoverschotten. De gekozen denkrichting is een andere dan die van de leden van de SP-fractie. Uit wijziging van de Meststoffenwet lijkt op te maken dat de regering kiest voor ongeremde groei van de veehouderij en de ijdele hoop dat «end of pipe» oplossingen de negatieve effecten wel zullen wegpoetsen. De leden van de SP-fractie zien liever een oplossing aan de bron van het probleem. Wil er echt een oplossing komen voor het probleem van mestoverschotten en grondstoffschaarste dan zal het wereldwijde gesleep aan banden gelegd moeten worden. Vandaar dat de leden nog een aantal vragen hebben aan de regering.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van de Meststoffenwet (invoering stelsel verantwoorde mestafzet).

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Meststoffenwet. Deze leden hebben veel zorgen over de mogelijke negatieve gevolgen van de beoogde wetwijziging voor de veehouderij en de milieudruk op de natuur.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van de Meststoffenwet (invoering stelsel verantwoorde mestafzet). Zij willen de regering nog enkele vragen voorleggen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij erkennen dat het huidige stelsel met gebruiksnormen en dierrechten aanpassing behoeft om daadwerkelijk evenwicht tussen de productie en afzet van mest te krijgen en te houden. Zij hebben enkele kritische vragen, voornamelijk over de mestplaatsingsovereenkomsten en de snelheid waarmee de verwerkingsplicht wordt ingevoerd.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren hebben met afkeuring kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en willen graag enkele opmerkingen maken en enkele vragen stellen.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren zijn van mening dat het huidige mestoverschot en de daarmee gepaard gaande milieu- en natuurproblemen niet worden opgelost door middel van het voorliggende wetsvoorstel. Zeker wanneer de dierproductierechten en de melkquota worden afgeschaft in 2015, zal de mestproductie in Nederland alleen maar toenemen. Hier wijzen verschillende wetenschappelijke studies ook op. Het voorliggende wetsvoorstel voorziet niet in de mogelijkheid om op de productie van mest te sturen, en laat daarmee het mestoverschot nog verder groeien.

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 50 mg 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?

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 leden van de fractie van de PvdA vrezen voor de gevolgen van het afschaffen van het systeem van dierrechten. Mogelijk dat de veestapel in Nederland dan nog verder toeneemt. Dit zou niet alleen effect hebben op de toename van mestproductie, maar ook op de luchtkwaliteit, stank, landschappelijke kwaliteit en leefbaarheid van het platteland. De leden streven naar een systeem waarin er een relatie bestaat tussen de grond en de dieren, waarbij minstens een aanzienlijk deel van het veevoer in eigen land geteeld is waardoor kringlopen beter gesloten worden. Liever zouden zij daarom het systeem van dierrechten handhaven en aanvullen met een sterrensysteem waarbij eisen worden gesteld aan dierenwelzijn, milieu en de mate van grondgebondenheid.

Het systeem van mestverwerking is een «end of pipe» oplossing, waarbij niet de oorzaak wordt weggenomen, maar slechts een deel van de gevolgen. De leden zijn niet tegen mestverwerking, dit gebeurt ook al op grote schaal, maar zien de oplossing voor het mestprobleem graag gezocht in het verminderen van het aantal dieren in Nederland. Dit wetsvoorstel waarin de productie wordt beperkt door de afzetmogelijkheden, waarbij export een optie is, is daarmee «second best».

Toch willen de leden van de fractie van de PvdA de wet wel steunen als het gaat om het bewust produceren, door de afzet hierin te betrekken. Veehouders worden daarmee «eigenaar» van hun mestprobleem. Niet langer kunnen ze het oplossen ervan op de samenleving afschuiven. De leden hebben hun twijfels of de derogatie van de Nitraatrichtlijn nog langer van toepassing zal worden verklaard en zien dit ook niet als wenselijk. Liever zien zij een schonere landbouw waar minder mest wordt toegepast (precisielandbouw) en minder nitraat en fosfaat uitspoelt naar bodem, oppervlakte- en grondwater. Verwerking kan daarbij op korte termijn een oplossing bieden.

Verbranding van pluimveemest is vanuit grondstoffenoptiek een onwenselijke situatie: fosfaat is op wereldschaal een schaars wordend goed. Beter zou zijn in te zetten op innovatie om fosfaat uit mest (en water) terug te winnen.

Wat betreft toestaan van dierlijke meststoffen in concentraten binnen de totaalgebruiksnorm maar buiten die voor dierlijke mest uit de leden 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.

Tot slot uit de leden hun zorg over de te bepalen plaatsingsruimte. Veel gronden zijn al fosfaatverzaadigd, 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.

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.

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

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 Europese recht? 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.

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. 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?

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?

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 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?

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 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?

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. 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?

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 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? 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?

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 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 33 000 XIII 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?

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?

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?

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? 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 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? Verheugend is wel dat het nieuwe stelsel van verantwoorde mestafzet weer als vanouds zal gelden voor alle landbouwbedrijven die dierlijke meststoffen produceren.

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? 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 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? 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?

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?

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 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?

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.

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 stuurt op fosfaat. Hoe werkt het stelsel voor mestafzet in relatie tot de beoogde Programmatische Aanpak Stikstof?

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?

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.

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 afhangt 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

bepaalde 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.

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

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? 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?

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?

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?

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?

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 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 33 037 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? 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 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?

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 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.

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?

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?

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? De leden van de SGP-fractie willen deze lijn 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?

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 Europese richtlijnen, 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 Europese richtlijnen, dan nog nodig? Op welke wijze zijn de verwachte verwerkingspercentages gekoppeld aan de hoogte van het nationale mestoverschot?

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?

Samen met de sector vinden de leden van de SGP-fractie dat de verwerkingsplicht overdraagbaar moet worden. Via artikel 33f wordt deze optie opgehouden 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 inwerking-treding 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 33 037, 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 inwerking-treding van de verwerkingsplicht.

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. 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? 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? 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 33 037, 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 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?

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? Acht de regering dat aantal realistisch?

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 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 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 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?

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?

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 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%?

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?

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 groeiemarkt. 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 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 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.

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?

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 alsnog 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?

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.

4. Handhaving en sactionering

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?

4.2 Sanctionering: strafrecht/bestuursrecht

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.

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? Kan de regering ook aangeven wat zij verstaat onder de definitie van een landbouwbedrijf? Wanneer spreken we over plaatsingsruimte op grond in eigen gebruik? Wordt hier ook landruil met burens op afstand en andere samenwerkingsvormen onder verstaan?

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?

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.

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 sturingsstelsel 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 sturingsstelsel zelf. De aan het woord zijnde leden hebben zwaarwegende 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?

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 afgeschaft?

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 regeldruk 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?

5.2 Milieueffecten

De leden van de D66-fractie hebben twijfels bij de aanname 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?

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.

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.

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?

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?

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren maken zich tevens zorgen over de effecten van covergisting. Bij covergisting worden

gewassen meevert, 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?

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?

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? Immers, de veehouder hoeft de mest niet aan te bieden bij degene waarmee hij de MVO heeft afgesloten, kan de regering dat bevestigen? Kan de regering een schematisch overzicht geven van de daadwerkelijk leverings- en afnameplichten van mest die door het wetsvoorstel worden geëist? 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?

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 personele als in budgettaire zin om deze

klus uit 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?

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 handhavingsinstrumentarium. 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?

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?

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.

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.

7. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I 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 deze nu 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 28 973, 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?

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.

De regering heeft eerder gemeld dat enkel aanpassing van de Europese 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?

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?

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?

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 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 gekwalifi-

ceerd. 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.

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?

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 bedrijfpopzet?

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? 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.

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?

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? 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 handhavingslasten voor de overheid? De leden van de CDA-fractie zien graag een nadere reactie.

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?

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?

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?

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?

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.

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?

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?

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.

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 toepassings- en gebruiksnormen? 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? 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?

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?

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?

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»? De aan het woord zijnde leden maken zich ook zorgen over de door het LEI voorspelde marktimperfections 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 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?

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?

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 mestbonnen 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?

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 fungerend voorzitter van de vaste commissie,
Paulus Jansen

De adjunct-griffier van de vaste commissie,
Peen