

27 276

## **Wijziging van de Meststoffenwet in verband met een aanscherping van de normen van het stelsel van regulerende mineralenheffingen en de invoering van een stelsel van mestafzetovereenkomsten**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 1 mei 2001

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de inbreng van de leden van de verschillende fracties. Ik ben de Eerste Kamer erkentelijk voor het feit dat zo spoedig na aanvaarding van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer een aanvang is gemaakt met het voorbereidend onderzoek. In het navolgende zal worden ingegaan op de door de leden in het voorlopige verslag gestelde vragen en gemaakte opmerkingen, waarbij ik de volgorde van het verslag zoveel mogelijk zal aanhouden.

### **§ 1. Aanleiding, strekking en achtergrond van het wetsvoorstel**

#### *1.1. Afstemming stelsel van regulerende mineralenheffingen en stelsel van mestafzetovereenkomsten*

De leden van de VVD-fractie vragen of via de stelsels van regulerende mineralenheffingen en mestafzetovereenkomsten de productie en het gebruik van mest goed op elkaar worden afgestemd, en of er hierbij sprake is van voldoende prohibitiviteit.

Via het stelsel van mestafzetovereenkomsten wordt de maximum hoeveelheid te produceren dierlijke mest afgestemd op de aanwezige plaatsingsruimte voor deze mest. Daarmee moet worden bewerkstelligd dat het evenwicht op de landelijke mestmarkt gewaarborgd blijft. Dat is nodig voor een goede werking van het stelsel van regulerende mineralenheffingen, waarin de regels ter beperking van het gebruik van meststoffen zijn neergelegd. De normen inzake de berekening van de plaatsingsruimte voor dierlijke mest op landbouwgrond in het stelsel van mestafzetovereenkomsten, en de verliesnormen van het stelsel van regulerende mineralenheffingen, zijn geënt op de maximum dierlijke mestgift die de Nitraatrichtlijn voorschrijft. In dat opzicht zijn de productie en het gebruik op elkaar afgestemd.

De sancties op het overtreden van de normen van het stelsel van mestafzetovereenkomsten, en de tarieven van de mineralenheffingen bij overschrijding van de verliesnormen, zijn naar mijn oordeel adequaat om naleving van de regels af te dwingen.

## 1.2. Europese en internationale aspecten

De leden van de CDA-fractie vragen of het juridisch mogelijk is dat hoge dwangsommen worden opgelegd voor elke dag dat Nederland na veroordeling door het Hof van Justitie wegens een onvoldoende implementatie van de Nitraatrichtlijn in gebreke blijft.

Dit is mogelijk, nu artikel 228, tweede lid, van het EG-verdrag bepaalt dat het Hof van Justitie, nadat het heeft vastgesteld dat een lidstaat zijn arrest niet is nagekomen, deze staat een dwangsom kan opleggen. Het is de taak van de Europese Commissie om erop toe te zien dat het arrest van het Hof daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Als dit naar de mening van de Commissie niet, of niet tijdig gebeurt, kan zij een nieuwe procedure starten wegens niet-nakoming van het arrest, en daarbij een voorstel doen voor het opleggen van een dwangsom voor elke dag dat Nederland in gebreke is. Deze dwangsommen kunnen volgens het huidige beleid van de Commissie, afhankelijk van de ernst en de duur van de overtreding en het noodzakelijke afschrikwekkende effect dat ervan moet uitgaan, voor Nederland oplopen tot maximaal 228 000 euro, ongeveer een half miljoen gulden, per dag (mededeling 96/C 242/07 van de Commissie; PbEG 1996, C 242). Het door de Europese Commissie gevoerde beleid is inmiddels door het Europese Hof van Justitie getoetst in een zaak van de Europese Commissie tegen de Helleense Republiek (C-387/97). In het in deze zaak gewezen arrest van 4 juli 2000 lijkt het Hof de door de Commissie gehanteerde criteria, zoals neergelegd in de mededeling, te volgen.

De leden van de fracties van CDA en VVD vragen naar de stand van zaken met betrekking tot Europese maatstaven voor de diepte waarop het nitraatgehalte van het water wordt gemeten.

De Europese Commissie heeft een concept-document opgesteld waarin handvatten voor monitoring in het kader van de Nitraatrichtlijn worden gegeven. Teneinde te bespoedigen dat dit document een definitieve status krijgt heeft Nederland aan de Commissie haar ondersteuning aangeboden. De Commissie heeft overigens geen plannen om aan dit document, zodra het definitief is, een formele bindende status te verlenen.

De leden van de CDA-fractie vragen of een eventuele Europese richtlijn inzake nationale ammoniakemissieplafonds gevolgen zal hebben voor de Nederlandse milieu- en mestregelgeving, en daarmee voor de boeren.

Zoals het zich thans laat aanzien, verwacht ik dat een eventuele Europese richtlijn over de maximum nationale ammoniakemissie niet zal leiden tot een aanscherping van de Nederlandse milieuregelgeving, en dus ook geen gevolgen heeft voor het bedrijfsleven. In internationaal verband is in het kader van de UN-ECE – het zogenoemde Gothenburg-protocol – voor Nederland een emissieplafond afgesproken van 128 kiloton in 2010. Deze afspraak is overgenomen in het voorstel voor een Europese richtlijn voor de nationale emissiemaxima. Het nationale ammoniakbeleid, dat zijn grondslag vindt in het Nationaal Milieubeleidsplan 3 en het regeerakkoord van dit kabinet uit 1998, houdt nu al rekening met dit plafond. Voor de goede orde meld ik dat de Europese Milieuraad op 22 juni 2000 met de ontwerp-richtlijn heeft ingestemd, en dat het Europees Parlement recentelijk in het kader van de co-decisieprocedure het ontwerp heeft geaccordeerd.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen naar de consequenties van de uitspraak van de rechter in de civiele procedure Staat/Waterpakt.

In deze procedure is de Staat door de rechtbank veroordeeld tot het treffen van zodanige maatregelen dat wordt gewaarborgd dat al gedurende 2002 wordt voldaan aan de in gevolge de Nitraatrichtlijn toegestane maximum dierlijke mestgift, in aanmerking genomen een in voorkomend geval door de Commissie van de Europese Commissie gehonoreerde derogatie van de normen van de Nitraatrichtlijn. De Staat is het uitdrukkelijk niet eens met dit vonnis, en heeft er dan ook hoger beroep tegen aangetekend.

Wanneer de Staat in hoger beroep in het ongelijk wordt gesteld, of de uitspraak in hoger beroep te lang op zich laat wachten, en er in het kader van de derogatieprocedure nog geen duidelijkheid bestaat, dan brengt het rechterlijke gebod met zich dat de verliesnormen van het stelsel van regulerende mineralenheffingen voor 2002 en 2003 en verder moeten worden geënt op een maximale dierlijke mestgift van respectievelijk 210 kilogram en 170 kilogram stikstof per hectare per jaar. Hetzelfde geldt voor de normen van het stelsel van mestafzetovereenkomsten. Deze normen gaan nu voor grasland nog uit van de maximum mestgift die op basis van de derogatie is toegestaan. De voorgestelde artikelen 46 en 58a q, tweede lid, van de Meststoffenwet voorzien in de mogelijkheid om deze aanscherping bij algemene maatregel van bestuur te regelen. Daarbij is overigens uitdrukkelijk voorzien in een rol voor het parlement. Ingevolge het voorgestelde artikel 65 van de Meststoffenwet wordt een dergelijke algemene maatregel van bestuur voordat zij in werking treedt eerst aan de Eerste en Tweede Kamer voorgelegd. Als ten minste een vijfde deel van het grondwettelijk aantal leden van beide kamers dat wenst, wordt de aanscherping bij wet geregeld in plaats van bij algemene maatregel van bestuur.

De leden van deze fractie vragen daarnaast naar de doelstellingen van het Noordzee Actieprogramma, en in hoeverre het onderhavige wetsvoorstel bijdraagt aan de realisering daarvan.

Het Noordzee Actieprogramma (Kamerstukken II 1989/90, 21 148, nrs. 2–3, blz. 71) bevat in internationaal verband gemaakte afspraken over de terugdringing van de vervuiling van zoet- en zoutwatermassa's. In dit programma is een inspanningsverplichting opgenomen voor de reductie van de fosfaat- en stikstofbelasting van het oppervlaktewater met 50% in 1995 ten opzichte van 1985. In 1995 is in de zogenoemde conferentie van Noordzee-ministers geconstateerd dat de na te streven reductie van de stikstofbelasting niet is gerealiseerd, waarbij tegelijk is afgesproken dat de reductiedoelstelling onverminderd blijft gelden in de jaren na 1995. In de vijfde Nationale Milieuverkenning (2000–2030) constateert het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne dat met de maatregelen die zijn gericht op de sanering van de stikstofbelasting van het zoute water, waaronder ook de mestregelgeving inclusief de voorgestelde aanscherpingen van de verliesnormen, vanaf 2010 een reductie wordt gerealiseerd van 50% ten opzichte van de gemiddelde stikstofbelasting in de jaren 80 van de vorige eeuw. Afgezet tegen 1985, dat overigens geen representatief jaar is, zal in 2030 de stikstofbelasting naar schatting met 35% zijn gedaald. Bij de evaluatie van het mestbeleid in 2002 zal de reductie van de stikstofbelasting van het zoute water worden meegenomen.

De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP vragen of het mogelijk is de aanwijzing van het gehele Nederlandse grondgebied als kwetsbaar gebied in de zin van de Nitraatrichtlijn ongedaan te maken.

Hoewel deze mogelijkheid formeel bestaat, zou ik haar als tamelijk irreëel willen bestempelen. Het geheel of gedeeltelijk herroepen van een aanwijzing is alleen dan aan de orde als aangetoond wordt dat eerder

aangewezen gebiedsdelen geen relevante bijdrage meer leveren aan de vervuiling van oppervlaktewater bestemd voor de winning van drinkwater alsook van grondwater met nitraat, en aan de eutrofiëring van oppervlaktewater genoemde vormen van vervuiling. Dat is hier niet het geval.

### *1.3. Omvang van het landelijke mestoverschot*

De leden van de fracties van de VVD, GroenLinks en D66 vragen of er inzicht bestaat in de omvang van het landelijke mestoverschot. De leden van de fractie van GroenLinks vragen op welke gegevens verschillende onderzoeken naar de omvang van het landelijke mestoverschot zijn gebaseerd.

Allereerst merk ik op dat de afwijkingen in de uitkomsten van velerlei studies naar de omvang van het landelijke mestoverschot niet zozeer hun oorzaak vinden in de gegevens die voor de onderzoeken zijn gebruikt, maar worden veroorzaakt door het verschil in aannames en veronderstellingen die bij de berekening worden gehanteerd. Om een vertroebeling in de discussie over de omvang van het mestoverschot verder te voorkomen hebben mijn ambtgenoot van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en ik in het najaar van 2000 het initiatief genomen om door een groep van deskundigen in opdracht van het Milieuplanbureau een protocol voor het berekenen van het mestoverschot op te laten stellen. Dit protocol kwam eind januari 2001 gereed, en is bij brief van 7 februari 2001 (Kamerstukken II 2000/01, 24 445 en 26 729, nr. 60) aan de Tweede Kamer toegezonden. In die brief heb ik aangegeven te verwachten dat medio mei 2001 de berekening van de omvang van het landelijk mestoverschot aan de hand van dit protocol zal zijn afgerond. Deze berekening wordt gemaakt door de Permanente Commissie van deskundigen mest- en ammoniakbeleid, die onder de verantwoordelijkheid valt van het Milieuplanbureau. In deze commissie hebben naast het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne zitting het Centraal Bureau voor de Statistiek, het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling, Praktijkonderzoek, Wageningen Universiteit en Researchcentrum, en een aantal onder DLO ressorterende instituten. Stichting Natuur en Milieu, LTO-Nederland en het Interprovinciaal Overleg zijn bij de werkzaamheden van deze commissie betrokken.

## **§ 2. Aanpassingen in het stelsel van regulerende mineralenheffingen**

### *2.1. Algemeen*

De leden van de CDA-fractie vinden de systematiek van het stelsel van regulerende mineralenheffingen onvolkomen. Zij stellen dat er bij de bepaling van het verlies van mineralen naar de bodem ten onrechte geen rekening wordt gehouden met factoren als grondsoort, grondwaterstand en het gehalte aan organische stoffen in de bodem, en dat er geen zicht is op het verlies van mineralen op perceelsniveau. Ook stellen zij dat dierlijke mest een gunstige invloed heeft op de uitspoeling. De leden van de fractie van GroenLinks wijzen in dit verband op een brief van de Nederlandse Melkveehouders Vakbond van 8 maart 2001, waarin gevraagd wordt het gebruik van organische mest te stimuleren. De leden van de CDA-fractie vragen tot slot of gegeven de door hen gesignaleerde onvolkomenheden van het stelsel van regulerende mineralenheffingen het zogenoemde stikstofaangiftesysteem een goed alternatief zou zijn.

Ik ben het niet eens met de leden van de CDA-fractie. Het stelsel van regulerende mineralenheffingen is juist bij uitstek het instrument waarmee rekening wordt gehouden met de werkelijke milieubelasting die

het gevolg is van de aanwending van meststoffen op de bodem. Er wordt, zeker bij de verfijnde mineralenheffingen, rekening gehouden met een scala aan aanen afvoerposten, waarbij bovendien zoveel mogelijk wordt uitgegaan van de werkelijke aan- en afgevoerde hoeveelheden stikstof en fosfaat. Daarnaast wordt wel degelijk rekening gehouden met de grondsoort en de grondwaterstand, aangezien het wetsvoorstel voorziet in aparte, scherpere stikstofverliesnormen voor gronden die zijn gelegen op uitspoelingsgevoelige zand- of lössgronden. Over het gehalte aan organische stof in de bodem merk ik op dat er onvoldoende wetenschappelijk materiaal voorhanden is om op dit punt een differentiatie in de verliesnormen te rechtvaardigen. Wat betreft de invloed die het gebruik van dierlijke mest op de uitspoeling heeft geldt dat deze niet gunstiger is in vergelijking met het gebruik van niet-organische mest. Het maakt voor de mate van uitspoeling niet uit of er kunstmest wordt gebruikt of dierlijke mest: uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat de uitspoeling een directe relatie heeft met de hoeveelheid werkzame stikstof in de gebruikte mest. Overigens moet worden gewaakt voor een te ver doorgevoerde differentiatie en verfijning in de normstelling. Dat zou de transparantie, de uitvoerbaarheid alsook de handhaafbaarheid van het systeem kunnen schaden en veelal leiden tot extra lasten voor het bedrijfsleven en de overheid.

Dat het stelsel van regulerende mineralenheffingen niet uitgaat van de milieubelasting op elk afzonderlijk perceel is niet zonder reden. Een dergelijke opzet zou op tal van beletselen van praktische aard stuiten. Telkens zou op mestafleveringsbewijzen moeten worden vastgelegd wat de daadwerkelijke hoeveelheid fosfaat en stikstof is die via mest op het desbetreffende perceel is gebracht. Ook zou voor elk perceel moeten worden geregistreerd welke hoeveelheid kunstmest erop is aangewend. Per perceel zou bovendien moeten worden bijgehouden wanneer, hoeveel en welke dieren er zijn geweid, en of deze dieren op die momenten mest produceerden, en zo ja, hoeveel. Het spreekt welhaast voor zich dat dergelijke verplichtingen veel lasten met zich brengen, die bij een systeem gericht op het de milieubelasting op bedrijfsniveau juist niet aanwezig zijn. Gelet op het feit dat ook bij een verantwoording van de fosfaat- en stikstofbelasting op bedrijfsniveau voldoende duidelijk is welke bijdrage het bedrijf heeft geleverd aan de belasting van milieu, is een op perceelsniveau gericht heffingenstelsel niet aan de orde.

Het zogenoemde stikstofaangiftesysteem acht ik geen goed alternatief voor het heffingenstelsel. Dit in de eerste plaats omdat het systeem een forfaitair karakter heeft, wat meebrengt dat er geen recht wordt gedaan aan de werkelijke aan- en afvoer van mineralen op het bedrijf. Bovendien leidt een forfaitaire benadering ertoe dat bedrijven die maatregelen treffen om de daadwerkelijke stikstofbelasting terug te dringen, niet worden beloond en bedrijven die op dat punt minder presteren, niet worden ontmoedigd. Tot slot zullen de administratieve verplichtingen van een stikstofaangiftesysteem niet minder zijn dan die van het stelsel van regulerende mineralenheffingen.

De leden van de CDA-fractie vragen of het juist is dat de scherpe verliesnormen voor uitspoelingsgevoelige zandgronden aanvankelijk waren bedoeld voor waterwingebieden. De leden van de VVD-fractie vragen of kan worden aangegeven waarom voor zandgronden die voor de drinkwaterwinning in het algemeen als veilig worden beschouwd, toch scherpere verliesnormen komen te gelden. In het verlengde daarvan vragen zij waarom het toepassingsbereik van de scherpere verliesnormen niet wordt beperkt tot de 5000 hectare van de belangrijkste drinkwatergebieden waar een direct verband bestaat tussen de landbouw en de kwaliteit van het drinkwater.

Voor de droge zand- en lössgronden zijn stikstofverliesnormen nodig die scherper zijn dan de reguliere verliesnormen, omdat deze gronden extra gevoelig zijn voor de uitspoeling van nitraat naar het grondwater. De reguliere verliesnormen verzekeren voor deze gronden niet dat de door Nederland gehanteerde richtwaarde van 50 milligram nitraat per liter in het bovenste grondwater wordt gerealiseerd. Het is nooit de bedoeling geweest om het toepassingsbereik van deze scherpere verliesnormen te beperken tot gronden die zijn gelegen in waterwingebieden. Het gaat om alle in Nederland gelegen voor uitspoeling gevoelige percelen, waarvan ten minste twee derde deel van de grond behoort tot grondwatertrap 6, 7 of 8. Zou het toepassingsbereik van de scherpere stikstofverliesnormen worden beperkt tot de waterwingebieden, dan zou Nederland de Nitraatrichtlijn niet correct nakomen. Het doel van de richtlijn, zoals dat tot uitdrukking komt in artikel 1, is om waterverontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen te bestrijden. Bijlage I, onderdeel A, onder 2, bij deze richtlijn maakt bij de criteria voor het aanwijzen van kwetsbare zones ten aanzien van het grondwater geen onderscheid naar de bestemming van het grondwater; elke zone waar het grondwater een hoger nitraatgehalte heeft dan 50 milligram per liter, of waar het grondwater meer dan die hoeveelheid zou kunnen gaan bevatten als geen maatregelen worden getroffen, moet worden aangewezen. Deze lijn is onlangs door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen bevestigd in zijn arrest van 7 december 2000 in een zaak van de Europese Commissie tegen het Verenigd Koninkrijk (C-69/99) over de aanwijzing van kwetsbare gebieden. In haar verzoekschrift aan het Europese Hof van Justitie waarin Nederland wegens niet-nakoming van de Nitraatrichtlijn is gedagvaard, heeft de Commissie als één van de bezwaren aangegeven dat Nederland voor de uitspoelingsgevoelige droge zand- en lössgronden geen aanvullende maatregelen heeft getroffen om de doelstellingen van de richtlijn te halen. Daartoe is Nederland ingevolge artikel 5, vijfde lid, van de Nitraatrichtlijn verplicht.

De leden van de CDA-fractie vragen of het juist is dat het aantal hectaren landbouwgrond dat als uitspoelingsgevoelige grond wordt aangemerkt zal toenemen naar 400 000. Zij informeren naar de bedrijfseconomische gevolgen daarvan.

Volgens de huidige bodemkaarten is het aantal hectaren landbouwgrond dat gelegen is op uitspoelingsgevoelige grond circa 250 000. In de periode 2002/2003 vindt een actualisatie van de bodemkaarten plaats. Gelet op de verdroging van gronden die zich in de afgelopen decennia heeft voltrokken, zal de actualisatie moeten leiden tot een toename van het aantal hectaren landbouwgrond dat als uitspoelingsgevoelig wordt aangemerkt. Aangezien de actualisatie van de bodemkaarten eerst recent is gestart kan nu nog geen duidelijkheid worden gegeven over de toename van het areaal aan droge zandgronden. Dit geldt eens te meer nu in het kader van de evaluatie van de Meststoffenwet in 2002 ook zal worden beoordeeld of de criteria om droge gronden aan te wijzen moeten worden bijgesteld, als tussentijdse resultaten van de actualisatie en de uitkomsten van nader onderzoek naar uitspoeling en denitrificatie daar aanleiding toe mochten geven. Een en ander brengt tevens mee dat bedrijfseconomische gevolgen van een toename van het areaal van uitspoelingsgevoelige gronden nog niet berekend kunnen worden.

Omdat in de Nationale Milieuverkenning 2000–2030 is aangegeven dat het areaal van fosfaatverzadigde gronden tussen 2000 en 2030 bijna zal verdubbelen, vragen de leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP of de fosfaatverliesnormen scherp genoeg zijn. In het verlengde daarvan vragen zij in hoeverre deze ontwikkeling kan worden voorkomen



door de aanvoer van fosfaatkunstmest niet langer uit te zonderen van de mineralenheffingen.

Voorop staat dat een toename van het areaal van fosfaatverzadigde gronden niet gewenst is. Waar nodig zullen in de toekomst voor fosfaatverzadigde gronden scherpere verliesnormen moeten komen te gelden. Dit vereist wel de nodige voorbereiding, nu per perceel door bemons-tering zal moeten worden vastgesteld in hoeverre er sprake is van fosfaatverzadiging. Ook is het een optie om, zoals de leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP suggereren, in de toekomst ook de aanvoer op het bedrijf van fosfaatkunstmest bij de mineralenheffingen te betrekken. Deze aanvoer is thans ingevolge artikel 54 van de Meststof-fenwet nog uitgezonderd van de heffingen. Een en ander wordt meege-nomen bij de evaluatie van het mestbeleid in 2004.

## *2.2. Derogatie*

De leden van de CDA-fractie vragen naar de maximum omvang van de derogatie.

De derogatie heeft betrekking op een maximum gift aan dierlijke mest op grasland van 300 kilogram stikstof per hectare in 2002, en 250 kilogram stikstof per hectare in 2003 en verder. De in het onderhavige wetsvoorstel voorziene verliesnormen, alsook de normen inzake de plaatsingsruimte voor dierlijke mest van het stelsel van mestafzetovereenkomsten, gaan van deze derogatie uit. Het gaat hier niet zozeer om een maximale hoeveelheid waarvoor om derogatie kan worden gezocht, maar om de hoeveelheid waarvoor een objectief, wetenschappelijk onderbouwing kan worden gegeven. Een derogatie tot 250 kilogram stikstof per hectare lijkt de maximaal te verdedigen hoeveelheid.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen naar de stand van zaken met betrekking tot de derogatie.

De aan de derogatie ten grondslag liggende motivering en wetenschappe-lijke onderbouwing is in mei 2000 door Nederland aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen overgelegd. Het wetenschappelijke rapport ter onderbouwing van de derogatie is door de Commissie onderwerp gemaakt van een onderzoek door een zogenoemd «expert-panel». Naar aanleiding van de over dat rapport gestelde vragen is in december 2000 een tweede rapport met aanvullende informatie opgesteld en aan de Commissie overhandigd. Deze informatie wordt thans door zowel de Commissie als het expert-panel onderzocht. Van belang is dat de Commissie het overleg over de Nederlandse normstelling eerst dan wil afronden als het onderhavige wetsvoorstel kracht van wet heeft gekregen, zoals ik in mijn in paragraaf 1.3 aangehaalde brief van 7 februari 2001 aan de Tweede Kamer heb aangegeven.

De leden van deze fractie stellen dat de voorgestelde maatregelen tijdens de behandeling in de Tweede Kamer zijn afgezwakt, en vragen naar de gevolgen daarvan voor de derogatie.

Ik ben van mening dat de voorgestelde maatregelen tijdens de behan-deling in de Tweede Kamer niet zijn afgezwakt. Voorzover de leden van de GroenLinks-fractie doelen op het amendement van het lid Th.A.M. Meijer (Kamerstukken II 2000/01, 27 276, nr. 20) wijs ik erop dat de flexibele aanpassingsmogelijkheid die bij dat amendement in het wetsvoorstel is opgenomen, het oordeel van de Commissie over de derogatiemelding naar mijn verwachting niet negatief zal beïnvloeden.

### **§ 3. Stelsel van mestafzetovereenkomsten**

#### *3.1. Invoering stelsel mestafzetovereenkomsten*

De leden van de VVD-fractie vragen waarom er niet eerder regels ter beperking van de mestproductie zijn gesteld die uitgaan van de individuele verantwoordelijkheid van de veehouder, nu er eind jaren 80 van de twintigste eeuw al sprake was van een zogenoemd mestafzetscenario. De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP wijzen erop dat in het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw nog werd getwijfeld aan de handhaafbaarheid van dergelijke regels.

Het uitgangspunt voor de invoering van een stelsel dat uitgaat van de individuele verantwoordelijkheid van de mestproducent voor zijn mestafzet is altijd geweest dat een dergelijk stelsel als volume-instrument een reëel alternatief moet zijn voor het stelsel van mestproductierechten, en in het verlengde daarvan, van de stelsels van varkensrechten en pluimveerechten. Door de toenmalige Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is destijds aangegeven dat een systeem van afzetrechten eerst dan aan de orde kan zijn als het stelsel van regulerende mineralenheffingen goed functioneert, er evenwicht is op de mestmarkt en het nieuwe systeem goed uitvoerbaar en handhaafbaar is (Kamerstukken II 1996/97, 24 782, nr. 5, blz. 32, en de brief van 19 januari 1998, kenmerk DL.974690, blz. 12/13). Het stelsel van mestafzetovereenkomsten zoals dat thans voorligt voldoet aan deze eisen. Met het flankerend beleid wordt een substantiële bijdrage geleverd aan het bereiken van een evenwicht op de mestmarkt, en daarnaast maakt de basisregistratie percelen een sluitende controle en een kwalitatief hoog handhavingsniveau mogelijk. Niet onbelangrijk is tot slot de conclusie van de ex-ante-evaluatie van de onderhavige voorgestelde maatregelen, uitgevoerd door het Expertisecentrum voor de Rechtshandhaving, dat het stelsel van mineralenheffingen robuuster en fraudebestendiger is dan in eerdere ex-ante-evaluaties is ingeschat.

De leden van de VVD-fractie en van de PvdA-fractie vragen naar de samenhang tussen de Wet herstructurering varkenshouderij en het onderhavige wetsvoorstel.

Het rechterlijke gebod tot het buiten toepassing laten van de hoofdstukken II, III en IV van de Wet herstructurering varkenshouderij, dat tussen 22 februari 1999 en 20 januari 2000 van kracht was, is één van de ontwikkelingen die noopten tot een herbezinning op het volume-instrumentarium. Er was medio 1999 als gevolg daarvan immers nauwelijks of geen voortgang geboekt met een noodzakelijke reductie van de mestproductie met 14 kilogram fosfaat vóór 2002. Daarnaast heeft evenwel als gevolg van de noodzakelijke aanscherping van de normstelling om te voldoen aan de Nitraatrichtlijn in verband met de procedure voor het Europese Hof van Justitie een herbezinning plaatsgevonden. Niet alleen is gekeken naar de gebruiksregels, maar naar het gehele bestel, inclusief het volume-instrumentarium. Daarbij is gekozen voor een nieuw volume-instrument dat uitgaat van een integrale benadering van alle sectoren, waarbij de individuele verantwoordelijkheid van de agrariër voorop staat, en waarbij overigens wordt aangesloten bij de Nitraatrichtlijn.

De leden van de PvdA-fractie vragen of met de invoering van het stelsel van mestafzetovereenkomsten al dan niet te veel verschillende wegen worden bewandeld om hetzelfde doel te bereiken. De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP vragen naar de meerwaarde van



het stelsel van mestafzetovereenkomsten naast het heffingenstelsel, in het bijzonder voor rundveehouderijen.

Goed beschouwd bestaan er ter beteugeling van de mestproblematiek maar twee soorten maatregelen: het stelsel van regulerende mineralenheffingen en het stelsel van mestafzetovereenkomsten. Laatstgenoemd stelsel is nodig voor een goede werking van de voorschriften die zijn gericht op beperking van het gebruik van meststoffen, inclusief kunstmest. Deze voorschriften zijn voor een belangrijk deel neergelegd in het stelsel van regulerende mineralenheffingen. Deze heffingen vormen de kern van de maatregelen ter nakoming van de Nitraatrichtlijn, en gaan uit van doelvoorschriften waarbij de individuele agrariër de vrijheid wordt gelaten om te kiezen op welke wijze hij de daadwerkelijke fosfaat- en stikstofbelasting door zijn bedrijfsvoering tot een aanvaardbaar niveau beperkt. Achteraf legt de veehouder via de aangifte van de heffingen verantwoording af over zijn mineralengebruik.

In een land als Nederland, waar de veehouderij intensief en omvangrijk is, is naast de bemestingsregelgeving een aanvullend instrument nodig, dat direct stuurt op het volume aan geproduceerde dierlijke mest. Voorkomen moet worden dat landelijk meer dierlijke mest wordt geproduceerd dan door producenten op het eigen bedrijf kan worden aangewend dan wel bij derden kan worden afgezet. Wordt er aanmerkelijk meer dierlijke mest geproduceerd, dan zullen veehouders hoge kosten moeten maken om hun mest, vaak op grote afstand, te kunnen afzetten, zo zij er al in slagen om een afnemer te vinden. Daardoor ontstaat een onaantwoordbare druk voor de veehouder om via oneigenlijke wegen van de mest af te komen, wat het gevaar met zich brengt dat de verliesnormen van het heffingenstelsel op grote schaal worden overschreden.

Het stelsel van mestafzetovereenkomsten voorziet in dit noodzakelijke aanvullende volume-instrumentarium doordat een directe koppeling wordt gelegd tussen de aanwezige plaatsingsruimte voor dierlijke mest en de omvang van de te produceren dierlijke mest. De veehouder moet immers voorafgaand aan de daadwerkelijke productie van dierlijke mest verzekerd zijn van voldoende plaatsingsruimte voor die mest. Daarmee is een landelijk evenwicht op de mestmarkt gewaarborgd. Het maakt daarbij niet uit of de veehouderij feitelijk een grondgebonden karakter heeft of niet: voor elke veehouder, dus ook voor een rundveehouder, geldt dat hij voorafgaand aan de daadwerkelijke productie voldoende plaatsingsruimte voor de mest moet hebben verzekerd voor de te produceren mest. Grondgebonden veehouderijen hebben zelf voldoende landbouwgrond om de mest aan te wenden, en zullen geen mestafzetovereenkomsten met een derde hoeven af te sluiten.

De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP vragen waarom gekozen is voor een stelsel van mestafzetovereenkomsten in plaats van aanvoer- of gebruiksnormen. Bovendien vragen zij of de aan gebruiksnormen inherente beperkingen ten aanzien van de handhaving ook gelden voor de mestafzetovereenkomsten.

Aanvoer- of gebruiksnormen behoren thuis in de categorie regels ter beperking van het daadwerkelijke gebruik van mest. In Nederland gold tot 1 januari 1998 voor alle landbouwbedrijven een systeem van gebruiksnormen, dat was neergelegd in het op de Wet bodembescherming gebaseerde Besluit gebruik dierlijke meststoffen. Dit besluit bevatte toen strafrechtelijk gehandhaafde beperkingen ten aanzien van de omvang van de gift aan dierlijke mest per hectare per jaar, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat. De hoeveelheid gebruikte dierlijke mest werd op basis van forfaitaire fosfaatproductienormen bepaald. Als gevolg van het globale en forfaitaire karakter van deze gebruiksnormen kende dit oude systeem grote onnauwkeurigheden, waardoor eerst bij overschrijding van een

ruime marge daadwerkelijk strafrechtelijk kon worden opgetreden tegen overschrijding van de toegelaten bemestingsnormen. Pas dan kon sluitend bewijs worden geleverd dat er daadwerkelijk overbemesting had plaatsgevonden en dat er sprake was van een strafbaar feit. Een ander nadeel van een systeem van gebruiksnormen is dat dit niet aansluit bij de werkelijke individuele bedrijfssituatie, wat nadelig is voor agrariërs die efficiënt en milieuverantwoord met het gebruik van mineralen omgaan. Een systeem van aanvoernormen kent dezelfde beperkingen. Het huidige stelsel van regulerende mineralenheffingen daarentegen, dat uitgaat van verliesnormen en dat waar mogelijk aansluit bij de daadwerkelijk op het bedrijf aan- en afgevoerde hoeveelheden fosfaat alsook stikstof, kent dergelijke problemen niet. Daardoor kan het anders dan een systeem van gebruiks- of aanvoernormen direct sturen op de totale mineralenbelasting van het milieu op bedrijfsniveau.

Het stelsel van mestafzetovereenkomsten is een volumemaatregel, en heeft daardoor een ander karakter dan de regels ter beperking van het gebruik van mest, om het even of deze regels het karakter hebben van gebruiks-, aanvoer- of verliesnormen. In het stelsel van mestafzetovereenkomsten is de maximum hoeveelheid dierlijke mest die op een bedrijf mag worden geproduceerd afhankelijk van de voorafgaand aan de productie verzekerde plaatsingsruimte voor die mest, hetzij op het bedrijf zelf, hetzij bij derden. Het gaat daarbij uitdrukkelijk niet om het daadwerkelijke gebruik van dierlijke mest op de veehouderij zelf, noch om de daadwerkelijke aanvoer van de mest bij derden. Of het daadwerkelijke gebruik, dan wel de daadwerkelijke aanvoer van de mest op een bedrijf in overeenstemming is met de bemestingsregels, wordt exclusief geregeld door het stelsel van regulerende mineralenheffingen.

De leden van deze fracties vragen daarnaast of de afwezigheid van een gebruiksplicht voor de afnemers in het stelsel van mestafzetovereenkomsten de effectiviteit van dit stelsel ondermijnt.

Of de afnemer van dierlijke mest deze mest al dan niet zelf daadwerkelijk gebruikt, is voor het stelsel van mestafzetovereenkomsten niet van belang. Het gaat erom dat de veehouder in de loop van het jaar niet in de problemen komt bij de afzet van de inmiddels op zijn bedrijf geproduceerde dierlijke mest: als hij de mest af wil zetten, kan hij die afzetten met een beroep op de afnameplicht in de mestafzetovereenkomst. Of de afnemer de dierlijke mest zelf gebruikt, of na afname weer afzet bij een ander bedrijf, doet voor het stelsel van mestafzetovereenkomsten niet terzake.

### *3.2. Stikstofproductie*

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering de door de Tweede Kamer aangenomen motie van het lid Van der Vlies c.s. (Kamerstukken II 2000/01, 27 276, nr. 23) zal uitvoeren.

Bij de motie Van der Vlies c.s. is de regering verzocht de forfaitaire stikstofproductienormen van het stelsel van mestafzetovereenkomsten voor het jaar 2002 alsook voor de jaren 2003 en verder op 90% van de gemiddelde geprognosticeerde stikstofuitscheiding te stellen. De forfaits voor 2002 zijn al gesteld op 90% van dat gemiddelde (Kamerstukken II 1999/2000, 27 276, nr. 3, blz. 40/41), zodat voor de uitvoering van de motie op dat punt geen nadere stappen hoeven te worden gezet. De forfaits voor 2003 en verder zijn evenwel gesteld op 95% van de gemiddelde stikstofuitscheiding. Het kabinet geeft in die zin uitvoering aan de motie dat als bij de evaluatie in 2002 mocht blijken dat de forfaits voor 2003 en verder te hoog zijn, bij ministeriële regeling afwijkende forfaits zullen worden

vastgesteld. Het voorgestelde artikel 58aq, eerste lid, van de Meststoffenwet voorziet in die mogelijkheid.

De leden van deze fractie merken op dat bij de afzet van dierlijke mest wordt uitgegaan van de werkelijke mineralengehalten, terwijl in het stelsel van mestafzetovereenkomsten forfaitaire productienormen worden gehanteerd. De leden van de fracties van de PvdA, de ChristenUnie en de SGP vragen aandacht voor het feit dat als gevolg van de forfaitaire bepaling van de mestproductie in het stelsel van mestafzetovereenkomsten geen rekening wordt gehouden met veehouders die efficiënt met hun mineralengebruik omgaan. De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP pleiten ervoor om aan te sluiten bij de werkelijke stikstofgehalten van de mest, in het bijzonder wanneer ten aanzien van een bedrijf aangifte wordt gedaan van de verfijnde mineralenheffingen.

In het stelsel van mestafzetovereenkomsten moet de veehouder zich voorafgaand aan de feitelijke productie van dierlijke mest op zijn bedrijf verzekeren van toepassings- en afzetmogelijkheden voor de nog te produceren mest. Het gebruik van forfaits in plaats van werkelijke productiegegevens is daarbij onontkoombaar omdat de werkelijke stikstofuitscheiding eerst na afloop van een jaar kan worden bepaald. Met de werkelijke uitscheiding kan geen rekening worden gehouden in een systeem waarin juist voorafgaand aan het kalenderjaar al de nodige maatregelen moeten worden getroffen. Aansluiting bij de gegevens van het stelsel van regulerende mineralenheffingen is in dit verband ook geen optie, nu deze gegevens op zichzelf niets zeggen over de werkelijke stikstofproductie van de gehouden dieren. Daarvoor zou noodzakelijk zijn dat bepaalde hoeveelheden stikstof in de aan het bedrijf geleverde veevoerders aan bepaalde diercategorieën kunnen worden toegerekend en voorts dat bekend is welke hoeveelheden stikstof in de op het bedrijf geteelde voedergewassen aan welke diercategorieën zijn gevoederd. De enige andere denkbare mogelijkheid om de werkelijke stikstofproductie door de op het bedrijf gehouden dieren te kunnen vaststellen is om de mest van alle gehouden dieren op te vangen en op basis van weging, bemonstering en analyse de jaarproductie te bepalen – een complexe, belastende en onpraktische optie. Een en ander brengt met zich dat het stelsel van mestafzetovereenkomsten zich er niet voor leent om de sturen op efficiënt mineralengebruik. Dat is ook niet de bedoeling van dit volume-instrument. Sturing op de gehalten aan stikstof in de dierlijke mest, wat één van de mogelijkheden is om de belasting van de bodem door het mestgebruik terug te dringen, geschiedt via het stelsel van regulerende mineralenheffingen.

Tot slot merk ik op dat alhoewel het gebruik van forfaits in een stelsel als het onderhavige noodzakelijk is, dit niet wegneemt dat de hoogte van de forfaits een punt van aandacht blijft. Mocht blijken dat een in de voorgestelde bijlage E bij de Meststoffenwet opgenomen forfait te hoog is, dan kan bij ministeriële regeling op grond van het voorgestelde artikel 58aq van de Meststoffenwet relatief snel een afwijkend forfait worden vastgesteld.

De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP vragen of er als gevolg van het verschijnsel van «loze contracten» valsheid in geschrift wordt uitgelokt.

Dit is niet het geval. Uit het voorgestelde artikel 58ab van de Meststoffenwet volgt dat de hoeveelheid stikstof in geproduceerde dierlijke mest ter afname waarvan een mestafzetovereenkomst wordt gesloten, wordt bepaald op basis van forfaitaire productienormen. In de overeenkomst wordt alleen maar vastgesteld dat wanneer een bepaalde hoeveelheid dierlijke mest daadwerkelijk wordt aangeboden, de wederpartij van de

mestproducent verplicht is deze hoeveelheid af te nemen. Wordt deze hoeveelheid niet geproduceerd, of niet aangeboden, dan hoeft de afnemer niet af te nemen. Een dergelijke overeenkomst is op geen enkele wijze als vals of bedrieglijk aan te merken in de zin van artikel 227, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht.

De leden van deze fracties vragen of de stelling dat de samenstelling van mest, geproduceerd op biologische veehouderijen, niet afwijkt van reguliere mest, is getoetst aan de hand van de mineralenbalansen van biologische bedrijven. In het verlengde daarvan vragen deze leden waarom bij de forfaitaire stikstofproductienormen niet is aangesloten bij de Europese verordening over biologische veehouderij. Deze leden zijn van mening dat de biologische veehouderij als gevolg van de forfaitaire benadering in een nadelige positie komt.

De samenstelling van mest is niet af te leiden uit de mineralenbalans van een bedrijf. De mineralenbalans geeft vanzelfsprekend wel inzicht in de aanvoer op en de afvoer van mineralen van het bedrijf, maar hieruit zijn geen conclusies te trekken over de samenstelling van de mest. Gegevens hierover kunnen worden verkregen via bemonstering en analyse, maar het is voornamelijk niet mogelijk om de resultaten daarvan te combineren met gegevens over het volume aan geproduceerde mest. Daardoor kunnen de gegevens van de mineralenbalans volgens de huidige stand van zaken geen inzicht geven in de hoeveelheid mineralen in de totale hoeveelheid op het bedrijf geproduceerde mest. Om op dit punt meer duidelijkheid te krijgen vindt inmiddels aanvullend onderzoek plaats. De resultaten hiervan zullen worden betrokken bij de evaluatie van het mestbeleid in 2002.

Dat de forfaitaire stikstofproductienormen in de voorgestelde bijlage E bij de Meststoffenwet niet direct aansluiten op de forfaits in bijlage VII bij de Europese Verordening nr. 2092/91 van de Raad van 24 juni 1991 inzake de biologische produktiemethode en aanduidingen dienaangaande op landbouwproducten en levensmiddelen (PbEG L 198/1) is niet zonder reden. Zoals volgt uit bijlage I, onderdeel 7.2, bij deze verordening hebben deze forfaits het karakter van een richtsnoer, dat de lidstaten moeten hanteren bij het vaststellen van het aantal dieren van een bepaalde diersoort, in voorkomend geval onderscheiden naar klasse, dat tezamen 170 kilogram stikstof per hectare per jaar aan dierlijke mest produceert. Dit in het kader van de regelgeving met betrekking tot biologische landbouw. De invulling van de precieze forfaitaire normen ter uitvoering van deze verordening heeft plaatsgevonden via een wijziging van de Landbouwkwaliteitsregeling biologische produktiemethode 1996 bij regeling van 30 augustus 2000, nr. TRCJZ/2000/10495 (Stcrt. 168). Deze forfaits zijn gericht op die van de verordening, waarbij zoals uit de toelichting bij de wijzigingsregeling blijkt, rekening is gehouden met de resultaten van het onderzoek naar de gemiddelde stikstofproductie door dieren in het kader van het voorgestelde stelsel van mestafzetovereenkomsten. Aangegeven is dat voor de jaren 2002 en verder de forfaits kunnen worden aangepast op basis van nieuwe inzichten, in welk verband aansluiting wordt gezocht bij de forfaitaire stikstofproductienormen van het stelsel van mestafzetovereenkomsten. In het bijzonder moet worden gedacht aan de uitkomsten van het op dit moment plaatsvindende onderzoek naar de mate van stikstofvervluchtiging in stalsystemen die doorgaans in de biologische veehouderij worden gebruikt. Op basis van uitkomsten van dit onderzoek kunnen voor de biologische veehouderij lagere forfaits worden vastgesteld, zowel voor de uitvoering van de Europese verordening als voor het stelsel van mestafzetovereenkomsten.

Tot slot merk ik op dat ik niet van mening ben dat de biologische veehouderij als gevolg van de forfaitaire benadering wordt benadeeld.

Voor 2002 zal het gegeven dat de forfaitaire stikstofproductienormen zijn gesteld op 90% van de gemiddelde stikstofproductie voldoende soelaas bieden voor de stikstofvervluchting. Voor de jaren 2003 en verder kunnen, uiteraard voorzover dat blijktens onderzoeksresultaten noodzakelijk is, bij ministeriële regeling aparte forfaits worden vastgesteld voor biologische veehouderijen.

De leden van deze fracties vragen tot slot of de forfaitaire productienormen van het stelsel van mineralenheffingen afwijken van die van het stelsel van mestafzetovereenkomsten, en zo dit het geval is, of dit verwarrend is.

Inderdaad verschillen de forfaitaire productienormen van deze stelsels van elkaar. De forfaits van het stelsel van mestafzetovereenkomsten, neergelegd in de voorgestelde bijlage E bij de Meststoffenwet, zijn gebaseerd op de geprognosticeerde gemiddelde stikstofuitscheiding door de dieren van de onderscheiden diercategorieën in 2003. Bij het vaststellen van de forfaitaire productienormen van het stelsel van regulerende mineralenheffingen, die zijn neergelegd in bijlage C bij de Meststoffenwet, is uitgegaan van zodanige waarden dat deze voor 75% van de veehouderijbedrijven ongunstig zijn. Dit om de agrariërs te stimuleren om te kiezen voor de nauwkeurige verfijnde mineralenheffingen in plaats van de minder nauwkeurige forfaitaire mineralenheffingen, en zo de milieurisico's te beperken (vgl. Kamerstukken II 1999/2000, 26 840, nr. 5, blz. 3). Uit de Meststoffenwet zelf, alsook in de voorlichtingsbrochures over de mestregelgeving, blijkt duidelijk welke forfaits in welk kader van toepassing zijn. Voor verwarring behoeft naar mijn oordeel dan ook niet te worden gevreesd.

### *3.3. Verwerking, export*

De leden van de CDA-fractie vragen naar de exportmogelijkheden van bewerkte en onbewerkte mest.

Het Bureau Bevordering Mestafzet van het Productschap Diervoeder heeft berekend dat er in 2000 voor 12 miljoen kilogram fosfaat aan dierlijke mest in het buitenland is afgezet. Deze afzet komt overeen met 15 miljoen kilogram stikstof. In de brief van mijn ambtgenoot van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en mij van 10 september 1999 (Kamerstukken II 1998/99, 26 729, nr. 1) werd de totale hoeveelheid geëxporteerde mest in 2003 ingeschat op 18 miljoen kilogram stikstof. Onder normale omstandigheden is deze prognose nog steeds reëel, maar uiteraard zullen eventuele uitbraken van dierziekten tijdelijk de exportmogelijkheden kunnen beperken.

De leden van deze fractie vragen naar de risico's van het transport van dierlijke mest, zowel in het binnenland als het buitenland, voor het uitbreken en de verspreiding van besmettelijke dierziekten zoals het mond- en klauwzeervirus.

Ook het transport en gebruik van dierlijke mest brengt het risico van verspreiding van dierziekten met zich. Dat betekent dat bij een uitbraak beperkingen zullen moeten worden gesteld aan het vervoer en gebruik van dierlijke mest. Overigens gelden er voor internationaal transport van dierlijke mest los van de vraag of er sprake is van een daadwerkelijke uitbraak van een dierziekte in het land van herkomst van de mest ingevolge de zogenoemde bezemrichtlijn (Richtlijn 92/118/EEG) altijd beperkingen ter voorkoming van verspreiding van dierziekten.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe be- en verwerking van mest kunnen bijdragen aan de realisatie van evenwicht op de mestmarkt.

Be- en verwerking van mest kan een belangrijke bijdrage leveren aan de realisatie van evenwicht op de landelijke markt voor dierlijke mest. In de eerste plaats kan de dierlijke mest door verwerking een betere kwaliteit verkrijgen, wat de acceptatiegraad voor dierlijke mest in de akkerbouw gunstig kan beïnvloeden. Daarnaast kan de dierlijke mest bij verwerking onomkeerbaar worden verwerkt tot een product dat niet meer als dierlijke of overige organische meststof is aan te merken, dan wel als een meststof van hoogwaardige kwaliteit met een positieve marktwaarde. Deze producten leggen als zodanig geen beslag op de schaarse plaatsingsruimte voor dierlijke mest in de Nederlandse landbouw. Op korte termijn zal de belangrijkste betekenis van verwerking vooral liggen bij de vergroting van de acceptatiegraad bij akkerbouwers, nu er nog nauwelijks verwerkingsproducten zijn die buiten de Nederlandse landbouw kunnen worden afgezet. De ontwikkeling van dergelijke vormen van verwerking, die door het bedrijfsleven zelf ter hand moet worden genomen, heeft tijd nodig.

De leden van de GroenLinks-fractie en van de D66-fractie vragen welke initiatieven het kabinet zal nemen om mestverwerking te stimuleren. De leden van de GroenLinks-fractie noemen in dit verband in het bijzonder vergisting en emissie-arme compostering.

Voorop staat dat de afzet van mestoverschotten een verantwoordelijkheid is van het bedrijfsleven zelf. Daarbij wordt verwerking binnen het stelsel van mestafzetovereenkomsten gefaciliteerd. Bovendien wordt mestverwerking die op een duurzame wijze plaatsvindt via de fiscale weg ondersteund door de Aanwijzingsregeling milieu-investeringsaftrek 2000 en de Uitvoeringsregeling willekeurige aftrek. Verwerkingsinitiatieven waarbij energie wordt gewonnen uit dierlijke mest, wat bijdraagt aan de beperking van de uitstoot van CO<sub>2</sub>, kunnen onder voorwaarden worden gestimuleerd via de Uitvoeringsregeling energie-investeringsaftrek. Tot slot zij nog opgemerkt dat de overheid ook op andere punten waar nodig faciliterend optreedt. Zo is de Inspectierichtlijn mestverwerking 1992, dat een toetsingskader biedt bij de verlening van milieuvergunningen voor verwerkingsinstallaties, geactualiseerd, en is een leidraad ontwikkeld waarin de procedure van vergunningverlening is beschreven.

De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP vragen naar de stand van zaken met betrekking tot de aanpassing van de regelgeving ter uitvoering van de door de Tweede Kamer aanvaarde motie van het lid Waalkens over mestconcentraten (Kamerstukken II 2000/01, 27 276, nr. 22). In het verlengde daarvan vragen deze leden of de Europese Commissie bezwaren heeft tegen een herdefinitie van de begrippen kunstmest en dierlijke mest, welk onderscheid deze leden kunstmatig en ondoelmatig vinden.

Allereerst wil ik er op wijzen dat de motie Waalkens, anders dan de leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP stellen, naar mijn oordeel niet primair ziet op een wijziging van de regelgeving. Deze motie heeft betrekking op de mogelijkheid dat er in het kader van duurzame mestverwerkingsinitiatieven mestconcentraten beschikbaar zullen komen, die als gevolg van de samenstelling, maar ook door de eisen die in het kader van deze initiatieven aan de afnemer van het concentraat worden gesteld, geen beslag zullen leggen op de schaarse plaatsingsruimte voor dierlijke mest. In de motie wordt de regering verzocht om bij wijze van experiment aan een beperkt aantal deelnemers tijdelijk ontheffing te verlenen van de verplichting om voor dergelijke mestconcentraten



mestafzetovereenkomsten te sluiten. De motie verbindt het antwoord op de vraag of de Meststoffenwet al dan niet moet worden aangepast aan de uitkomsten van dit experiment.

De motie Waalkens heeft betrekking op mestconcentraten die geen hoogwaardige kwaliteit hebben. Voor hoogwaardige mestconcentraten, waarvoor op de voorhand gegeven de kwaliteit en de positieve marktwaarde vaststaat dat zij niet zullen concurreren met dierlijke mest maar met kunstmest, is in het onderhavige wetsvoorstel een voorziening getroffen. Het gaat hier om zogenoemde samengestelde NP-, NPK-, NK- of PK-meststoffen in de zin van richtlijn 76/116/EEG van de Raad van de Europese Unie van 18 december 1975 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten inzake meststoffen (PbEG 1976, L 24). Voor dierlijke mest die is verwerkt tot een dergelijke samengestelde meststof geldt ingevolge het voorgestelde artikel 58ae, eerste lid in samenhang met onderdeel c, onder 1°, van de Meststoffenwet dat hiervoor geen plaatsingsruimte binnen de Nederlandse landbouwgrond aanwezig hoeft te zijn.

In overleg met het bedrijfsleven wordt op dit moment gewerkt aan de opzet van een experiment als bedoeld in de motie Waalkens. Als blijkt dat de niet-hoogwaardige mestconcentraten niet concurreren met dierlijke mest, maar met kunstmest, dan zal in de Meststoffenwet in beginsel een zelfde voorziening worden getroffen als voor de hoogwaardige mestconcentraten. Uiteraard kunnen, afhankelijk van de uitkomsten van het experiment, nadere regels worden gesteld.

Ik voorzie overigens geen Europeesrechtelijke bezwaren tegen dit experiment. Het gaat er immers om te onderzoeken in hoeverre dierlijke meststoffen die zijn verwerkt tot niet-hoogwaardige mestconcentraten ofwel het gebruik van reguliere dierlijke mest vervangen, ofwel het gebruik van kunstmest. Wat ook de uitkomst van dit experiment zal zijn, het blijft een feit dat mestconcentraten een dierlijke meststof zijn. Van een herdefinitie, zoals voornoemde leden veronderstellen, is hier dus geen sprake. Daarbij zij opgemerkt dat de agrariër in het kader van de regulerende mineralenheffingen verantwoording zal moeten afleggen over de op het bedrijf aangevoerde dierlijke meststoffen, al dan niet verwerkt tot mestconcentraat, overige organische meststoffen en kunstmeststoffen. In dat opzicht heeft dit experiment geen gevolgen voor de nakoming van de Nitraatrichtlijn.

### *3.4. Overig*

De leden van de CDA-fractie vragen of de afnameplicht voor akkerbouwers, waarin het wetsvoorstel voorziet, voor deze groep demotiverend werkt, nu voor veehouders geen leveringsplicht is voorgeschreven. De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP vragen of tuinders zich net als akkerbouwers bij mestafzetovereenkomst kunnen verplichten tot het afnemen van dierlijke mest, en of er een indicatie is te geven van de mate van bereidheid bij akkerbouwers en vollegrondstuinders voor het afsluiten van mestafzetovereenkomsten.

Ik zie geen reden waarom het ontbreken van een leveringsplicht voor veehouders in het stelsel van mestafzetovereenkomsten voor akkerbouwers demotiverend zou werken. Het staat partijen immers vrij om bij het sluiten van de overeenkomst in aanvulling op de wettelijk verplichte voorwaarden te bepalen dat de veehouder verplicht is tot het leveren van de dierlijke mest. Ten overvloede wil ik er op wijzen dat een door de overheid voorgeschreven leveringsplicht ongewenst zou zijn. Een dergelijke verplichting zou met zich brengen dat de veehouder precies de overeengekomen hoeveelheid stikstof in de dierlijke mest zou moeten produceren, ook als hij in staat is om in werkelijkheid door een efficiënt en milieuverantwoord mineralengebruik de hoeveelheid stikstof in de mest

terug te dringen, en eveneens in het geval dat hij door onvoorziene omstandigheden minder mest kan produceren dan was gepland. Hiernaast speelt mee dat er akkerbouwers zijn die in de regel goed uit de voeten kunnen met een levering van dierlijke mest die minder stikstof bevat dan eerder was gecontracteerd. Daarmee houden zij namelijk binnen het stelsel van regulerende mineralenheffingen extra ruimte over om de gewasgroei te sturen met kunstmest. Deze leden veronderstellen terecht dat ook tuinders mestafzetovereenkomsten kunnen sluiten. De tekenbereidheid bij akkerbouwers en vollegrondstuinders, één van de belangrijkste parameters bij het bepalen van het landelijk mestoverschot in 2003, is moeilijk te voorspellen. Bij de aankondiging van de invoering van het stelsel van mestafzetovereenkomsten in de eerder aangehaalde brief van 10 september 1999 zijn mijn ambtgenoot van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en ik uitgegaan van een tekenbereidheid van 55%. Uit een begin 2000 gehouden onderzoek van het Centrum voor Landbouw en Milieu bleek dit percentage slechts 23 te zijn. Deze lage uitkomst moet evenwel worden bezien in het licht van de omstandigheden, toen akkerbouwers nog nauwelijks op de hoogte waren van de regels van het stelsel van mestafzetovereenkomsten. Dat is nu ten goede gekeerd, zodat ik er alle vertrouwen in heb dat de tekenbereidheid is toegenomen. Tot slot merk ik op dat dit aspect uitvoerig aan de orde komt bij de berekening van het mestoverschot door de Permanente Commissie, genoemd in paragraaf 1.3 van deze memorie van antwoord.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de fraudedruk als gevolg van complexe regelgeving en de voorgeschreven administratieve handelingen. De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP concluderen uit het feit dat wordt voorgesteld om in de periode van 2002 tot 2005 naast het stelsel van mestafzetovereenkomsten ook nog de stelsels van dierrechten te laten bestaan, er twijfel bestaat over de handhaafbaarheid van het nieuwe stelsel.

Ik ben van mening dat het stelsel van mestafzetovereenkomsten voldoende bestand is tegen fraudedruk, en twijfel dan ook niet aan de handhaafbaarheid ervan. Uit de ex-ante-evaluatie van het nieuwe stelsel, uitgevoerd door het Expertisecentrum Rechtshandhaving, is gebleken dat het, in combinatie met het stelsel van regulerende mineralenheffingen, in een situatie van evenwicht op de mestmarkt en zelfs bij een beperkt mestoverschot handhaafbaar is en voldoende sturingskracht heeft. Dit laat evenwel onverlet dat het hier om een nieuw systeem gaat, waarmee in de praktijk nog geen ervaring is opgedaan. Tegen die achtergrond kan het geen kwaad om gedurende de eerste jaren na introductie van het stelsel van mestafzetovereenkomsten voor alle zekerheid nog het oude plafond van dierrechten in stand te laten.

De leden van de CDA-fractie vragen welke gevolgen de onttrekking van gronden aan de landbouw met het oog op natuurbescherming heeft voor de afzetmogelijkheden voor dierlijke mest.

Onttrekking van gronden aan de landbouw ten gunste van de natuur heeft uiteraard tot gevolg dat de in Nederland aanwezige plaatsingsruimte voor dierlijke mest afneemt. Omdat onttrekking zich niet van de ene op de andere dag voordoet, zullen agrariërs voldoende de tijd hebben om alternatieve afzetruimte te vinden.

De leden van de VVD-fractie vragen of er bij de potentiële afnemers van mest voldoende duidelijkheid bestaat over de normen van de mineralenheffingen. De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP vragen

of het project «Op weg met mest» van het Centrum voor Landbouw en Milieu en de Dienst Landbouw Voorlichting al resultaten heeft opgeleverd.

Naar mijn mening is er voldoende duidelijkheid bij de potentiële afnemers van mest over de normen van het stelsel van regulerende mineralenheffingen. Vooruitlopend op de invoering van de heffingplicht voor de akker- en tuinbouwbedrijven en de extensieve veehouderijen, die de groep van potentiële mestafnemers vormen, heeft in 2000 een uitgebreide voorlichting over dit stelsel plaatsgevonden. Nu deze groep sedert 1 januari 2001 heffingplichtig is (wet van 7 december 2000 houdende wijziging van de Meststoffenwet in verband met een aanscherping van de normen van het stelsel van regulerende mineralenheffingen, Stb. 539) kan zij daadwerkelijk ervaring opdoen. Dat het opdoen van ervaring belangrijk is, blijkt uit de voorlopige resultaten van het project «Op weg met mest», waarin wordt geëxperimenteerd met het stelsel van mestafzetovereenkomsten.

Wel kan ik mij overigens voorstellen dat er bij de sector onzekerheid is over de hoogte van de verliesnormen voor 2003 en verder, aangezien deze normen zouden kunnen worden aangescherpt naar aanleiding van de evaluatie in 2002. Over het algemeen zal de mestafnemer een aanscherping van de verliesnormen kunnen ondervangen door een verminderd kunstmestgebruik. Bovendien mag worden aangenomen dat de mestafnemer een zekere veiligheidsmarge in acht neemt bij het aangaan van overeenkomsten.

De leden van de PvdA-fractie vragen of er in het stelsel van mestafzetovereenkomsten een rol is weggelegd voor mestbanken of certificerende organisaties.

In het stelsel van mestafzetovereenkomsten wordt bij de bepaling van de mestplaatsingsruimte rekening gehouden met de hoeveelheid meststoffen die op grond van een mestafzetovereenkomst met een erkende tussenpersoon naar deze persoon kan worden afgevoerd (vgl. de voorgestelde artikelen 58ac, onderdeel a, onder 3°, en 58aka van de Meststoffenwet). Deze voorziening is bij amendement van het lid Th.A.M. Meijer in het wetsvoorstel opgenomen (Kamerstukken II 2000/01, 27 276, nr. 8). Een tussenpersoon moet om te worden erkend wel aan een aantal voorwaarden voldoen. Zo is in het wetsvoorstel zelf vastgelegd dat de tussenpersoon de hoeveelheid dierlijke mest waarvoor de erkenning geldt kan afvoeren naar bedrijven, erkende mestverwerkers of erkende exporteurs op basis van mestafzetovereenkomsten die voor de erkenning zijn gesloten, en dat hij voldoende zekerheid kan bieden dat zijn verplichtingen tot het afnemen van dierlijke mest kunnen worden nagekomen. Ook een mestbank of een andere organisatie kan als tussenpersoon optreden, als deze maar als zodanig door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is erkend. Certificering, wat in dit geval een zaak is van het bedrijfsleven zelf, staat los van de benodigde erkenning om als tussenpersoon te mogen fungeren.

Certificerende organisaties kunnen een nuttige rol spelen op het punt van het wekken van vertrouwen bij potentiële afnemers van dierlijke mest in de kwaliteit van het product door het afgeven van garanties. Daarmee kan de acceptatiegraad bij akkerbouwers worden vergroot. Het opzetten van een dergelijk certificeringssysteem is in het onderhavige stelsel echter geheel aan het bedrijfsleven zelf.

De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP vragen of de norm van 170 kilogram stikstof in dierlijke mest per hectare landbouwgrond bij de bepaling van de plaatsingsruimte een beperkende factor is voor intensieve akker- en tuinbouwbedrijven, waar een hogere stikstofgift verantwoord zou zijn.

Het zal uiterst zelden voorkomen dat meer dan 170 kilogram stikstof per hectare in de vorm van dierlijke mest wordt aangevoerd op een akkerbouwbedrijf. Ten eerste zou de akkerbouwer hierdoor de ruimte om binnen de stikstofverliesnormen nog stikstofkunstmest te gebruiken sterk inperken. Dit terwijl de meeste akkerbouwers juist nog gedurende het groeiseizoen de gewasgroei willen sturen via het gebruik van kunstmest. Daarnaast leidt de aanvoer van een grotere hoeveelheid dierlijke mest tevens tot een grotere aanvoer van fosfaat op het bedrijf. Akkerbouwers gebruiken in de regel varkensmest of kippenmest, welke mestsoorten relatief veel fosfaat bevatten in verhouding tot het stikstofgehalte. Hierdoor riskeert de akkerbouwer een overschrijding van de fosfaatverliesnorm. Gegeven het tarief van de fosfaatheffing zal de akkerbouwer dit willen voorkomen.

Verder vragen de leden van deze fracties of ten aanzien van het in het voorgestelde artikel 58ak, eerste lid, van de Meststoffenwet aan de afnemer van mest gestelde verbod om de tot het bedrijf behorende oppervlakte grond, of de teelt op de landbouwgrond, te wijzigen, geldt wanneer er sprake is van overmacht. Daarnaast vragen zij of deze bepaling ook geldt als de afnemer de dierlijke mest op grond van een mestafzetovereenkomst doorlevert aan een andere afnemer. Ook vragen zij wat een varkenshouder moet doen als blijkt dat de door hem afgesloten mestafzetovereenkomst niet voldoet aan de wettelijke eisen. In het bijzonder vragen zij of dat kan leiden tot sluiting van zijn bedrijf.

Op grond van artikel 40 van het Wetboek van Strafrecht is degene die een strafbaar feit heeft begaan waartoe hij door overmacht is gedrongen niet strafbaar. Wie het verbod in het voorgestelde artikel 58ak van de Meststoffenwet als gevolg van overmacht niet kan naleven, is derhalve niet strafbaar. Wanneer er precies sprake is van overmacht zal door de strafrechter per individueel geval moeten worden bepaald. Naar mijn oordeel zal van een overmachtssituatie niet snel sprake zijn. Ten aanzien van de door deze leden aangehaalde voorbeelden, te weten ongunstige weersomstandigheden en een zeer slechte kwaliteit pootgoed, merk ik op dat in deze gevallen het voornoemde verbod niet wordt overtreden. In die gevallen verandert er namelijk in principe niets aan de omvang van de mestaanvoerruimte van het bedrijf van de afnemer. Het gaat er in het stelsel van mestafzetovereenkomsten niet om hoeveel dierlijke mest de afnemer uiteindelijk daadwerkelijk kan gebruiken, maar om de vraag wat de omvang van de plaatsingsruimte op zijn bedrijf voor dierlijke mest is. De akkerbouwer heeft wèl de plicht de aangeboden mest af te nemen, maar dat brengt nog geen verplichting met zich om de mest daadwerkelijk te gebruiken.

In antwoord op de tweede vraag zij het volgende opgemerkt. Wanneer de mestaanvoerruimte van een afnemer kleiner dreigt te worden dan de hoeveelheid dierlijke mest waarvoor hij zich tot afname heeft verplicht, zal deze afnemer aanvullende maatregelen moeten treffen om overtreding van het aangehaalde verbod te voorkomen. Eén van de mogelijkheden is om met een andere afnemer een mestafzetovereenkomst ter doorlevering te sluiten. De mestaanvoerruimte wordt immers niet alleen bepaald door de plaatsingsruimte voor de dierlijke mest op het bedrijf van de afnemer zelf, maar ook door de hoeveelheid dierlijke mest die op grond van een mestafzetovereenkomst naar een ander bedrijf kan worden afgevoerd (voorgesteld artikel 58aj, derde lid, in samenhang met de voorgestelde artikelen 58ah, onderdeel a, onder 3°, en 58ai, onderdeel a, onder 3°, van de Meststoffenwet).

Voor de varkenshouder die een mestafzetovereenkomst sluit die niet aan de wettelijke eisen voldoet geldt, dat hij, net als andere veehouders in die situatie, op zoek zal moeten gaan naar alternatieve plaatsingsruimte. Deze kan onder meer worden gevonden in het afsluiten van een nieuwe

mestafzetovereenkomst, die uiteraard wel aan de eisen moet voldoen. Ingevolge het voorgestelde artikel 58an, eerste lid, onderdeel a, van de Meststoffenwet hebben partijen normaliter tot 1 oktober van het desbetreffende kalenderjaar de tijd om nieuwe mestafzetovereenkomsten af te sluiten en te zenden aan het Bureau Heffingen. Mocht eerst na 1 augustus van het desbetreffende jaar blijken dat een eerder gesloten mestafzetovereenkomst niet meetelt omdat de wederpartij te weinig aanvoerruimte voor de mest heeft, dan tellen ook mestafzetovereenkomsten mee die ná 1 oktober, maar vóór 1 januari van het volgende jaar zijn gesloten. Voorwaarde is dan wel dat deze nieuwe overeenkomst vóór 3 januari van het daarop volgende jaar door het Bureau Heffingen is ontvangen (voorgestelde artikel 58an, vierde lid, van de Meststoffenwet).

#### **§ 4. Afschaffen dierrechten**

De leden van de GroenLinks-fractie en van de D66-fractie vragen of de afschaffing van de stelsels van dierrechten per 2005 het risico van onbeperkte uitbreiding met zich brengt. De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP vragen waarom nu al wordt voorgesteld om deze stelsels af te schaffen.

De omvang van de veehouderij is geen doel op zich. Waar het om gaat is dat de veehouderij van zodanige omvang is dat er voldoende plaatsingsruimte is om de geproduceerde dierlijke mest binnen de milieuarandvoorwaarden af te zetten. Het plafond van het stelsel van mestafzetovereenkomsten moet dat garanderen. Gelet op de uitkomst van de eerder aangehaalde ex-ante-evaluatie van het Expertisecentrum voor Rechtshandhaving is er geen reden om te twijfelen aan de effectiviteit van het nieuwe systeem. Afschaffing van de stelsels op 1 januari 2005 is dan ook verantwoord. Ik wil over dit punt dan ook geen onduidelijkheid laten bestaan.

De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP vragen hoe de prognose in de Nationale Milieuverkenning 2000–2030 dat er ook na 2010 nog een nationaal fosfaatoverschot zal zijn van 11 à 13 miljoen kilogram, zich verhoudt met de voorgestelde afschaffing van de dierrechten per 2005. Zij vragen of het stelsel van mestafzetovereenkomsten wel kan functioneren als deze prognose werkelijkheid wordt.

Voorop staat dat het stelsel van mestafzetovereenkomsten in vergelijking met de huidige stelsels van dierrechten en mestproductierechten geschikter is om evenwicht op de landelijke mestmarkt te waarborgen. Het volume aan geproduceerde dierlijke mest wordt immers direct gekoppeld aan de aanwezige plaatsingsruimte. De afschaffing van de mestproductierechten en dierrechten per 1 januari 2005 heeft dan ook als zodanig geen gevaar voor het evenwicht op de landelijke mestmarkt. Een eventueel overschot op de mestmarkt in 2010 laat zich meer verklaren door het feit dat de forfaitaire stikstofproductienormen van het stelsel van mestafzetovereenkomsten voor 2003 en verder zijn vastgesteld op 95% van de gemiddelde stikstofuitscheiding per diercategorie. Zoals al eerder opgemerkt in de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2000/01, 27 276, nr. 6, blz. 15) zouden deze forfaits precies overeen moeten komen met de berekende gemiddelden om een niet-plaatsbaar mestoverschot te voorkomen. Dit wordt ook met zoveel woorden gezegd in de Nationale Milieuverkenning 2000–2030 (blz. 145). De forfaits zijn evenwel op lager niveau vastgesteld om daarmee zogenoemde «loze contracten» tegen te gaan. Dat gegeven brengt nu eenmaal met zich dat de werkelijke hoeveelheid stikstof in de geproduceerde dierlijke mest, maar ook de werkelijke hoeveelheid fosfaat daarin, in totaal hoger uit kan vallen dan de forfaitair bepaalde hoeveelheid. De precieze hoogte van de

productieforfaits blijft dan ook een punt van aandacht. Deze mate van onevenwichtigheid zal overigens naar verwachting de effectiviteit van het stelsel van regulerende mineralenheffingen niet belemmeren.

## **§ 5. Basisregistratie percelen**

De leden van de fracties van het CDA, de VVD, D66, de ChristenUnie en de SGP vragen naar de stand van zaken met betrekking tot de basisregistratie percelen, en of het nog mogelijk is dat deze registratie vóór 1 januari 2002 gereed is.

De totstandkoming van de basisregistratie percelen is grondig voorbereid. De projectorganisatie ligt goed op schema zodat voor de invoering van het stelsel van mestafzetovereenkomsten een landsdekkende registratie kan worden opgeleverd. Op dit moment kunnen agrariërs die een zogenoemde aanvraag oppervlakten in het kader van de Regeling EG-steunverlening akkerbouwgewassen en de Regeling dierlijke EG-premies doen, aangeven dat deze gegevens ook mogen worden gebruikt voor de perceelsregistratie, zodat ze later geen afzonderlijke opgave hoeven te doen. Dat beperkt de administratieve lasten. De verdere inwinning van gegevens, die pas mogelijk is als de onderhavige voorgestelde wet is aanvaard en van kracht is geworden, zal in ieder geval voor de zomer van dit jaar van start moeten gaan, opdat de benodigde gegevens tijdig voor de invoering van het stelsel van mestafzetovereenkomsten beschikbaar zijn. Voor de verwerking van de opgaven en de mutaties wordt een aparte organisatie-eenheid opgericht, die zal worden gesitueerd in Assen. Deze eenheid wordt op 1 juni 2001 operationeel.

De leden van de CDA-fractie vragen of Bureau Heffingen de mestafzetovereenkomsten in voldoende mate kan toetsen met behulp van de basisregistratie percelen.

Het antwoord daarop is bevestigend. Niet onbelangrijk is in dit verband het voorgestelde artikel 58am van de Meststoffenwet, waarin is geregeld dat voor de bepaling van de plaatsingsruimte alleen landbouwgrond die is geregistreerd bij de basisregistratie percelen. Hetzelfde geldt overigens voor natuurterrein.

De leden van de D66-fractie uiten de zorg dat ten tijde van de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer geen duidelijkheid kon worden verschaft over het landelijke mestoverschot en de basisregistratie percelen.

Over de basisregistratie percelen is duidelijk aangegeven dat de voortgang van het project goed op schema ligt, en alle inspanning erop is gericht om per 1 januari 2002 een landsdekkende registratie in gebruik te nemen (Kamerstukken II 2000/01, 27 276, nr. 6, blz. 33/34). Meer duidelijkheid kan er niet worden gegeven. Ten aanzien van het landelijk mestoverschot heb ik tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer aangegeven nog steeds achter de eerdere berekeningen van de omvang te staan. Daarbij heb ik tevens aangetekend dat de exacte omvang als zodanig niet relevant is voor de vraag of een nieuw volume-instrument al dan niet nodig is (Handelingen II 2000/01, blz. 48-3681). De door de leden van deze fractie geuite zorg deel ik derhalve niet. Volledigheidshalve verwijs ik naar mijn antwoord in paragraaf 1.3.

De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP vragen of bekend is hoeveel mutaties er jaarlijks bij de basisregistratie zullen worden gemeld.



In de beoogde systematiek van de basisregistratie percelen wordt de agrariërs jaarlijks een overzicht van de ten aanzien van hun bedrijf geregistreerde perceelsgegevens toegestuurd, in combinatie met de zogenoemde Aanvraag Oppervlakten. Zo mogelijk wordt vanaf 2002 ook de gegevensverstrekking in het kader van de landbouwtelling hierbij betrokken. Agrariërs kunnen eventuele wijzigingen via de terugmelding naar aanleiding van dat overzicht doorgeven. Gedacht moet worden aan circa 100 000 formulieren, die rond april 2002 worden verstuurd. Tussentijdse wijzigingen ten aanzien van de gebruiker van het perceel, de titel op grond waarvan een perceel in gebruik is, en wijzigingen in het gebruik of de oppervlakte van het perceel die van invloed zijn op de mestplaatsingsruimte, moeten binnen één maand worden gemeld. Het verwachte aantal te ontvangen tussentijdse mutatieformulieren is naar schatting 75 000. Het aantal mutaties dat jaarlijks, hetzij bij de jaarlijkse terugmelding, hetzij bij een tussentijdse melding, zal worden geregistreerd zal circa 600 000 bedragen.

## **§ 6. Bedrijfseffecten**

De leden van de VVD-fractie en de D66-fractie vragen naar een tweede opkoopregeling.

Een tweede openstelling van de Regeling beëindiging veehouderijtakken is in voorbereiding. Besluitvorming hierover is voorzien medio mei 2001, nadat over de sloopvergoeding in het kader van de zogenoemde ruimte-voor-ruimte-benadering overleg heeft plaatsgevonden met de provincies in de reconstructiegebieden en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

De leden van de VVD-fractie vragen naar de juistheid van de gegevens uit een lopend onderzoek van het Nederlands Economisch Instituut over de gevolgen van het onderhavige wetsvoorstel voor de grootte van de Nederlandse veestapel.

Het Nederlands Economisch Instituut doet op dit moment onderzoek naar de gevolgen van de voorgestelde maatregelen voor het gehele landbouwbedrijfsleven, met alle daarbij horende ketens. De gegevens over de dieren aantallen zijn slechts een onderdeel van dit onderzoek, en zijn bovendien nog maar voorlopig van aard. Afstemming met ander op dit punt in gang zijnde onderzoeken heeft nog niet plaatsgevonden. De aangehaalde gegevens komen dan ook geheel voor rekening van dit instituut. Ik acht het op dit moment dan ook nog te prematuur om een reactie op deze gegevens te geven. Zodra het gehele onderzoek is afgerond zal ik het parlement van de resultaten op de hoogte brengen.

De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP vragen gegevens over het percentage bedrijven waarop minder dierlijke mest wordt aangevoerd en geproduceerd dan 170 kilogram stikstof per hectare, waarop tussen de 170 kilogram en 250 kilogram stikstof per hectare wordt aangevoerd en geproduceerd, en waarop meer dan 250 kilogram stikstof wordt aangevoerd en geproduceerd. Daarnaast vragen zij naar het percentage van bedrijven dat thans voldoet aan de verliesnormen van 2003 en verder.

In het volgende wordt een onderscheid gemaakt naar melkveebedrijven en overige bedrijven. In 2000 waren er ongeveer 27 000 melkveebedrijven. Naar schatting wordt op 15% van de melkveebedrijven minder dan 170 kilogram stikstof per hectare aan dierlijke mest geproduceerd, terwijl dit op 50% van de melkveebedrijven tussen de 170 en 250 kilogram stikstof per hectare is. Op 35% wordt tenslotte meer dan 250 kilogram stikstof per

hectare aan dierlijke mest geproduceerd. Naast de melkveebedrijven zijn er nog 35 000 bedrijven met vee, zowel akkerbouwers die er een kleine veetak op nahouden, als intensieve veehouderijen. Van deze 35 000 bedrijven kent naar schatting 40% een productie van dierlijke mest van minder dan 170 kilogram stikstof per hectare, 15% tussen de 170 en 250 kilogram stikstof per hectare en 45% meer dan 250 kilogram stikstof per hectare.

Wat betreft het aantal bedrijven dat nu al aan de voorgestelde verliesnormen van 2003 en verder voldoet blijkt uit een steekproef op de aangiften van de mineralenheffingen over 1999 dat voor de melkveehouderijen dit 16% is. In de intensieve veehouderij ligt dit percentage veel hoger, namelijk op circa 50%, wat wordt veroorzaakt door de hoge mate van mestafvoer vanaf deze bedrijven. Bedacht moet worden dat gebruik is gemaakt van ongecontroleerde gegevens, zodat de resultaten met voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd. Uit het Project Praktijkcijfers is gebleken dat in 1999 14% van alle deelnemers voldeed aan de verliesnormen van 2003 en volgende. Hierbij moet worden bedacht dat in dat project ook veel bedrijven deelnamen die in 1999 nog niet heffingplichtig waren. Deze 14% ligt slechts weinig hoger dan de 11% van de deelnemers die gedurende de periode 1997 tot en met 1999 voldeed aan deze voorgestelde verliesnormen. Een en ander betekent dat veel agrariërs nog een inspanning zullen moeten plegen om aan de voorgestelde verliesnormen te kunnen voldoen. Ik heb er echter alle vertrouwen in dat het grootste deel van deze bedrijven hierin zal slagen. Agrariërs kunnen bijvoorbeeld meer dierlijke mest van hun bedrijf afvoeren, of de aanvoer van kunstmest beperken. Overigens zullen de voorgestelde aanscherpingen, zoals aangegeven in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel (Kamerstukken II 1999/2000, 27 276, nr. 3, blz. 67) over het geheel genomen leiden tot de sluiting van circa 5700 bedrijven. Voor deze agrariërs heeft het kabinet een pakket aan flankerende maatregelen getroffen.

Deze leden vragen daarnaast naar het percentage van bedrijven waarvan mest moet worden afgevoerd vanwege de aanvoernormen terwijl er niet meer mineralen verloren gaan dan volgens de verliesnormen is toegestaan.

Gerefereerd wordt aan het verschijnsel van de zogenoemde «loze contracten». Naar verwachting zal er in de intensieve veehouderij, in het bijzonder de varkens- en kippensector, geen sprake zijn van loze contracten. In varkens- en kippenmest zit namelijk relatief veel fosfaat ten opzichte van de hoeveelheid stikstof. Om de fosfaatverliesnorm niet te overschrijden zullen deze veehouders alle dierlijke mest waarvoor zij in het kader van het stelsel van mestafzetovereenkomsten een contract hebben moeten sluiten, ook daadwerkelijk moeten afvoeren. In de melkveehouderij ligt dit evenwel anders. De mest van melkvee bevat relatief weinig fosfaat ten opzichte van stikstof, zodat de melkveehouder door een efficiënt stikstofgebruik ervoor kan zorgen dat de werkelijke stikstofproductie laag blijft en er feitelijk minder mest hoeft te worden afgevoerd dan volgt uit de normen van het stelsel van mestafzetovereenkomsten. Er is een steekproef genomen door Bureau Heffingen op de aangiften van de mineralenheffingen van melkveehouderijen over 1999 om een inschatting te maken van dit effect. Bedacht moet worden dat gebruik is gemaakt van ongecontroleerde gegevens, zodat de resultaten met voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd. Uit deze steekproef blijkt dat in 2003 circa 10% van de melkveehouderijen een mestafzetovereenkomst moet afsluiten zonder dat het nodig is de mest daadwerkelijk van het bedrijf af te voeren om aan de verliesnormen te voldoen. Het betreft hier naar verwachting overwegend melkveehouderijen met een relatief klein, forfaitair bepaald, mestoverschot.

## **§ 7. Overig**

De leden van de CDA-fractie vragen aan welke aanvullende maatregelen moet worden gedacht om de kunstmeststromen in beeld te krijgen. Zij zien maar één kunstmeststroom tussen de leverancier en de boer.

Vooralsnog zie ik nog geen aanleiding om concrete aanvullende maatregelen te treffen om de kunstmeststroom goed in beeld te krijgen. Het is evenwel van belang om op dit punt de vinger aan de pols te houden. Als zou blijken dat het voor agrariërs gunstiger is de aanvoer van kunstmest op het bedrijf niet te registreren dan om een stikstofheffing te betalen, is er gegeven de milieubelangen uiteraard alle reden om terstond wel aanvullende maatregelen te treffen. Daarbij zal vooropstaan dat de administratieve lastendruk niet onevenredig toeneemt.

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,  
L. J. Brinkhorst