

Vergaderjaar 2000–2001

**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**

**Nr. 5**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 20 oktober 2000

De vaste commissie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare handeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

### **1 Aanleiding en strekking van het wetsvoorstel**

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot 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 (27 276). Het wetsvoorstel is volgens deze leden een belangrijke stap op weg naar een milieuverantwoorde wijze van produceren. Het biedt perspectief op een reductie van de milieubelasting door mest, tot een niveau dat voldoet aan normen die nationaal en internationaal aanvaardbaar zijn.

Deze leden onderschrijven de integrale aanpak van het wetsvoorstel. Niet langer wordt alleen de varkenshouderij apart behandeld, zoals in de Wet herstructurering varkenshouderij, maar wordt de gehele veehouderijsector in het beleid opgenomen. Dit is terecht, aangezien niet alleen de varkenssector, maar de gehele veesector in meer of mindere mate bijdraagt aan de milieuproblemen.

Ook de koppeling tussen mestproductie en mestaanwending, dan wel mestafzet wordt door deze leden als een goede ontwikkeling gezien. Mest die kan worden afgezet of aangewend binnen de wettelijke normen op het eigen bedrijf of elders, vormt een nuttige stof die bijdraagt aan de groei van gewassen en de vruchtbaarheid van de bodem. De mest die overblijft vormt een afvalprobleem. Het is aan de individuele veehouder om te bepalen of hij zijn overtollige mest kwijt kan raken als meststof, door aan te kunnen tonen over voldoende afzetruimte te beschikken. Als de veehouder hierin niet slaagt, mag hij niet – of in ieder geval minder – produceren. Hiermee is het uitgangspunt geïntroduceerd dat de dierlijke sector geen afval in de vorm van niet-plaatsbare mest mag produceren. De leden van de PvdA-fractie vinden dit een goed principe. Het legt de

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), ondervoorzitter, Swildens-Rozendaal (PvdA), Ter Veer (D66), voorzitter, Witteveen-Hevinga (PvdA), Feenstra (PvdA), M. B. Vos (GroenLinks), Stellingwerf (RPF), Poppe (SP), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Augusteijn-Esser (D66), Klein Molekamp (VVD), Passtoors (VVD), Eisses-Timmerman (CDA), Th. A. M. Meijer (CDA), Schreijer-Pierik (CDA), Oplaat (VVD), Hermann (GroenLinks), Geluk (VVD), Udo (VVD), Waalkens (PvdA), Schoenmakers (PvdA), Herbergh (PvdA), Atsma (CDA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Dijsselbloem (PvdA).

Plv. leden: Van Vliet (D66), Vacature PvdA, Ravestein (D66), Zijlstra (PvdA), Albayrak (PvdA), Van der Steenhoven (GroenLinks), Van Middelkoop (GPV), Kant (SP), Mosterd (CDA), Scheltma-de Nie (D66), Verbugt (VVD), Cornielje (VVD), Buijs (CDA), Rietkerk (CDA), Reitsma (CDA), Patijn (VVD), Karimi (GroenLinks), Kamp (VVD), O. P. G. Vos (VVD), Belinfante (PvdA), Dijkema (PvdA), De Boer (PvdA), Van Wijmen (CDA), Te Veldhuis (VVD), Duivesteijn (PvdA).

verantwoordelijkheid bij de individuele ondernemer en legt een duidelijke individuele koppeling tussen dierhouderij, mestproductie en plaatsingsruimte.

Het nieuwe stelsel sluit beter aan op de Nitraatrichtlijn. Het duidelijkste voorbeeld hiervan is de overgang van fosfaatnormen naar stikstofnormen. Het Nederlandse mestbeleid wordt zo minder op zichzelf staand en meer internationaal geïntegreerd.

De leden van de VVD-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Bij de vernieuwing van het mestbeleid kiest de regering voor een integrale aanpak van de mestproblematiek. Er zal niet langer sprake zijn van een apart mestbeleid voor de verschillende sectoren. De regering acht het voorts gewenst dat een nadrukkelijke koppeling wordt aangebracht tussen de omvang van de mestproductie en de toepassings- en afzetmogelijkheden voor die mest door middel van de invoering van een stelsel van mestafzetovereenkomsten. De leden van de VVD-fractie onderschrijven deze insteek.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Van de op bladzijde 3 van de memorie van toelichting genoemde redenen om tot wijziging van dit wetsvoorstel over te gaan, zijn er een drietal die, volgens deze leden nader zullen moeten worden onderbouwd, te weten:

1. De aanscherping van de fosfaat- en stikstofverliesnormen;
2. De verhoging van de regulerende mineralenheffingen;
3. De invoering van een stelsel van mestafzetovereenkomsten.

De leden van de fractie van D66 hebben met instemming kennisgenomen van het aangeboden wetsvoorstel tot wijziging van de Meststoffenwet. Deze leden zien met dit wetsvoorstel de oplossing van het al decennia voortdurende mestprobleem naderbij komen. Zij maken deze opmerking in de overtuiging dat de eindnormen van Minas nog worden vastgesteld. Ook gaan zij er hierbij vanuit dat het verzoek voor derogatie door Brussel wordt goedgekeurd. Daarbij moet opgemerkt worden dat dit nog majeure punten zijn. Aanvullend op de reeds verstrekte informatie willen deze leden de regering nog enkele vragen voorleggen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met instemming kennisgenomen van de filosofie achter de nu voorliggende wetswijziging van de Meststoffenwet. Het spreekt deze leden zeer aan dat de regering kiest voor een integrale aanpak van de mestproblematiek, en dat zij er naar streeft om een nadrukkelijke koppeling aan te brengen tussen de omvang van de mestproductie en de toepassings- en afzetmogelijkheden voor de geproduceerde mest. Op deze wijze wordt eindelijk bereikt dat mest niet langer als een afvalproduct gezien hoeft te worden, maar als een nuttig product dat geproduceerd én gebruikt wordt door de landbouw.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel, en hebben nog enkele opmerkingen.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en de daarbij behorende toelichting, en hebben nog enkele opmerkingen.

## **2 Achtergrond**

De regering schetst in paragraaf 2 de hoofdlijnen van het mestbeleid tot nu toe. Er wordt onder meer opgemerkt dat in de jaren '80 een volumebeleid is geïntroduceerd (bladzijde 8). Hierbij willen de leden van de PvdA-fractie opmerken dat van een volledig volumebeleid, zoals dat er nu is in de vorm van dierrechten, geen sprake was. Weliswaar werden in de jaren

'80 de mestproductierechten ingevoerd, maar deze lieten ruimte om binnen het grondgebonden mestproductierecht de productie uit te breiden, voor zover dit recht nog niet in gebruik was genomen. Dit was een van de redenen om in de jaren '90 dierrechten in te voeren omdat de veestapel, met name de pluimveestapel, bleef groeien. Met de introductie van dierrechten is voor het eerst een afgebakende hoeveelheid rechten in omloop gekomen en kan daadwerkelijk van een volumebeleid worden gesproken.

De Europese Commissie heeft op 1 maart 2000 besloten de Nederlandse Staat voor het Europese Hof van Justitie te dagen wegens het onvoldoende naleven van de Nitraatrichtlijn. De boetes bij veroordeling kunnen oplopen tot een half miljoen gulden per dag. Graag vernemen de leden van de PvdA-fractie hoe de juridische procedure er verder uit zou kunnen zien en op welke termijn een vonnis wordt verwacht. Ook willen deze leden informatie over de stand van zaken ten aanzien van het Tweede Actieprogramma (van 2000 tot 2004).

Het nieuwe mestbeleid is gebaseerd op een berekend mestoverschot van 24 miljoen kg fosfaat en 48 miljoen kg stikstof in 2003. Deze leden willen graag nogmaals een berekening van het mestoverschot zien, mede naar aanleiding van recente publicaties in het blad «Boerderij» (19 september 2000). Wijzigingen die zich sindsdien hebben voorgedaan moeten daarin worden meegenomen. De leden van de PvdA-fractie zijn voorstander van een halfjaarlijkse actualisering van de cijfers.

De regering concludeert dat de Nederlandse regelgeving voldoet aan de eis van de omgevingstoets uit de Europese IPPC-richtlijn. De regering noemt als één van de Nederlandse regels de aangescherpte Meststoffenwet, zoals aangescherpt door het onderhavige wetsvoorstel (bladzijde 19). Deze leden vragen zich af of de huidige Meststoffenwet, dus nog niet aangepast, in combinatie met de andere genoemde regels, ook voldoet aan de IPPC-richtlijn. De IPPC-richtlijn is immers al van kracht. Met andere woorden, is de aanscherping een noodzakelijke voorwaarde om aan de IPPC-richtlijn te voldoen en zijn dan de huidige milieuvergunningen mogelijkterwijls in strijd met de richtlijn, omdat ze de omgeving onvoldoende beschermen tegen emissies?

Om een stelsel van mestafzetovereenkomsten effectief te kunnen handhaven, dient er volgens de leden van de VVD-fractie op het moment van invoering sprake te zijn van een nagenoeg evenwicht op de mestmarkt. De regering hanteert, daar waar het gaat om de vaststelling van het feitelijke mestoverschot en de daarop te nemen maatregelen, een aantal gegevens. Het gaat daarbij met name om het geprognosticeerde mestoverschot op basis van de integrale notitie, dat later verder is geverifieerd (1996) en geactualiseerd (1999) door het bureau Van de Bunt. Niettemin zijn er recent berichten in de media verschenen die suggereren dat de uitgangspunten die door de regering gehanteerd worden discutabel en verouderd zijn. De leden van de VVD-fractie maken zich ernstig zorgen over deze berichten. Zij hebben daarom de volgende concrete vragen. Hoeveel melkkoeien verwacht de minister in 2002 in Nederland, met inachtneming van de jaarlijkse krimp van het aantal dieren en de CBS landbouwtellingen van april 2000? Wat zijn de gevolgen (in kg stikstof) van het definitief vaststellen van de nieuwe uitscheidingsnormen voor de stikstofproductie van de veestapel, ten opzichte van de getallen die zijn genoemd bij brief van 10 september 1999? Hoe beoordeelt de regering de plaatsingsruimte voor dierlijke mest (in kg stikstof) wanneer de door de regering eerder vermelde acceptatiegraad wordt gerelateerd aan de CBS areaalcijfers van 1999?

Deze leden nemen met instemming kennis van het feit dat noch het voorgenomen stank- en ammoniakbeleid, noch de IPPC-richtlijn op ongewenste wijze kunnen interfereren met dit wetsontwerp. De regering meldt verder dat het in de Europese Milieuraad geaccordeerde voorstel voor de

nationale emissiemaxima (128 kiloton in 2010), betekent dat uit hoofde van het ammoniakbeleid tot 2010 geen inkrimping van de veestapel zal behoeven plaats te vinden. De leden van de VVD-fractie willen graag van de regering weten hoe deze 128 kiloton zich verhoudt tot de taakstelling van 70 kiloton in 2005 en 45 kiloton in 2010, welke in het milieu-programma 2001–2004 (27 404, nrs 1–2) worden genoemd.

De leden van de SGP-fractie lezen dat de regering de Nitraatrichtlijn als uitgangspunt neemt. Het voorliggende wetsvoorstel is ingediend om evenwicht te krijgen op de mestmarkt. De vraag is echter hoe groot het mestoverschot precies is. Bovendien is nog steeds onduidelijk welke meetdiepten moeten worden gehanteerd bij de nitraatuitspoeling.

### **3 Aanpassingen in het stelsel van regulerende mineralenheffingen**

De leden van de PvdA-fractie onderschrijven het standpunt dat kunstmest onder de stikstofheffing behoort te vallen, ondanks dat de Nitraatrichtlijn geen normen voor de gift van stikstofkunstmest kent.

De Europese Commissie constateert in het met redenen omkleed advies van 3 augustus 1999 onder meer dat de regulerende mineralenheffingen niet prohibitief zijn. Het is te aantrekkelijk om een overschrijding van de normen met een heffing af te kopen. De regering heeft hierop gereageerd door het lage tarief van de fosfaatheffing te laten vervallen per 2002, en de hoogte van de stikstofheffing te bepalen op f 5,- per kg vanaf 2003. Het jaar 2002 is voor de stikstofheffing nog een overgangsjaar. Waarom wordt voor stikstof een overgangsjaar ingebouwd terwijl dat voor fosfaat kennelijk niet nodig is? Zijn de voorgestelde tarieven inderdaad voldoende sturend? Deze leden willen graag weten waarop de tariefstelling is gebaseerd. In welke mate verwacht de regering dat veehouders de heffing straks nog af zullen kopen? Welke relatie ligt er tussen afkoop van de heffingen en de hoogte van de tarieven?

Voor het bepalen van de grondsoort wordt in het mestbeleid al jaren gebruik gemaakt van de grondkaarten van Stiboka. Bepalend is de samenstelling van de bovenste grondlaag, waarbij het 50%-criterium geldt. Om te voldoen aan de Nitraatrichtlijn moet nu, binnen de zand- en lössgronden, een nader onderscheid worden gemaakt tussen droge en niet-droge gronden. Voor bedrijven op «droge» grond zullen strengere normen gaan gelden. In het wetsvoorstel wordt voorgesteld om de grondwaterstanden als relevant criterium te nemen voor de kwalificatie «droge» grond. Omwille van de consequenties voor de bedrijven op «droge» grond is een hogere drempel gekozen, zo vermeldt de memorie van toelichting (bladzijde 31). Ten minste 2/3e deel van de betreffende grondwaterstanden moet aanwezig zijn. De leden van de PvdA-fractie vragen zich af in hoeverre bedrijfseconomische criteria een rol mogen spelen bij de wetenschappelijke bepaling van droge gronden. Welke opvattingen leven binnen de wetenschap? Hoe hebben andere lidstaten deze Brusselse eis ingevuld?

Kan enige indicatie worden gegeven van het aantal hectares en bedrijven die volgens het 2/3e criterium als «droog» kunnen worden aangemerkt, en hetzelfde bij toepassing van een 50%-criterium? Wat zou het 50%-criterium extra kunnen betekenen voor de nitraatdoelstellingen van Nederland? Waarom zijn lössgronden overigens ingedeeld bij de zandgronden?

De leden van de VVD-fractie hebben met enige verbazing kennisgenomen van de redenering van de regering ten aanzien van het naast elkaar instellen van fosfaat- en stikstofheffingen. Eerder heeft de minister erkend dat er een vaste verhouding bestaat tussen fosfaat en stikstof in mest (26 840, nr. 3). Nu wordt echter gesteld dat fosfaat min of meer het enige

stabiele aangrijpingspunt is in mest. Deze leden zijn dan ook benieuwd waarop dit nieuwe inzicht gebaseerd is.

Verder willen de leden van de VVD-fractie graag weten hoe het stikstof- en fosfaatbeleid in andere lidstaten van de Unie is geregeld. Welke lidstaten gaan uit van alleen stikstof, welke van fosfaat en welke, zoals Nederland, van beide componenten. Kan de regering een nader overzicht op dit punt geven?

De regering stelt dat aan de Commissie de formele mededeling met betrekking tot de toepassing van de derogatie is gedaan, en dat daarbij de aan de derogatie ten grondslag liggende motivering is overgelegd. Kan de regering de laatste ontwikkelingen op het gebied van het derogatieverzoek schetsen? Verder zijn deze leden benieuwd op welke termijn er duidelijkheid te verwachten valt over de diepte waarop moet worden gemeten in Europa. Wat zal de insteek van de regering zijn in deze discussie?

Intussen zal, door middel van onderzoek en monitoring, de mineralenbelasting van het grond- en oppervlaktewater door de landbouw, ook voor de klei- en veengronden verder in beeld worden gebracht. Afhankelijk daarvan zal in 2002, naar aanleiding van de motie Oplaat (26 729, nr. 22), en in het kader van een totale evaluatie van het mest- en ammoniakbeleid, worden gezien of een aanpassing van de stikstofverliesnormen voor 2003 en volgende jaren noodzakelijk is. In hoeverre is al gestart met het onderzoek en de monitoring, en op welke termijn zijn de eerste resultaten daarvan te verwachten? In hoeverre is er daarbij sprake van het instellen van een nitraatmeetnet?

Met ingang van 1 januari 2003 gelden strengere verliesnormen voor de uitspoelinggevoelige gronden. Deze normen kunnen naar aanleiding van de evaluatie in 2002 worden aangepast. De leden van de VVD-fractie vragen wat er gebeurt als akkerbouwers in de komende jaren contracten aangaan met veehouders op basis van de nu bekende normen, en de normen vervolgens naar aanleiding van de evaluatie in 2002 worden bijgesteld. Is het dan mogelijk dat akkerbouwers – gezien de afnameplicht in het wetsvoorstel – tegen een forse heffing aanlopen? Is het mogelijk om afzetovereenkomsten tussentijds te herzien, wanneer de normen worden aangepast?

Om te weten in hoeverre grond- en drinkwater worden verontreinigd door nitraat is het, volgens de leden van de CDA-fractie, noodzakelijk eerst een duidelijke uitgangssituatie te hebben. Daarvoor is het noodzakelijk om het daadwerkelijke mineralenoverschot in beeld te brengen. De laatste tijd zijn allerlei berekeningen over het daadwerkelijke overschot gepresenteerd. Om exact te weten welke inspanningen door de sectoren moeten worden genomen, is het derhalve noodzakelijk te weten waarover gepraat wordt, en dient dus, op basis van actuele gegevens, de juiste situatie met betrekking tot het overschot in beeld te worden gebracht. Kan de regering die juiste situatie aangeven?

In dit kader vragen deze leden zich af hoe de situatie is met betrekking tot het cijfermateriaal van de praktijkbedrijven. Een goede evaluatie van de praktijkcijfers is voor deze leden een voorwaarde om op verantwoorde wijze het traject na 2003 in te gaan. Tevens is hierbij de voortgang van de monitoring van de nitraatbelasting ook van eminent belang. Hoe is de stand van zaken op dit punt?

Voor de bepaling van vooral de stikstofverliesnormen is het tevens van belang te weten hoe de stand van zaken is met betrekking tot het bij de Europese Commissie ingediende derogatieverzoek.

De verhoging van de regulerende mineralenheffingen die hier wordt voorgesteld, is bedoeld om ondernemers te prikkelen nog kritischer om te gaan met verliezen ten aanzien van mineralen, en zo een geringer overschot op bedrijfsniveau te krijgen. Het blijft voor deze leden de vraag of dit instrument de juiste prikkel is om dit doel te bereiken. Het Minasinstru-

ment blijft voor deze leden een managementinstrument aan de hand waarvan de ondernemer zijn verliezen in beeld krijgt, en deze verliezen zoveel mogelijk beperkt. Een extra administratieve en financiële lastendruk door middel van deze opgelegde heffingen zal eerder demotiverend dan motiverend werken.

De leden van de fractie van GroenLinks zijn blij dat er aanscherpingen van de normen hebben plaatsgevonden, maar vragen zich ten zeerste af of deze voldoende zullen zijn. Allereerst speelt uiteraard het probleem van derogatie. Nog daargelaten of de regering wetenschappelijk zal kunnen onderbouwen of, bij het toekennen van derogatie, de doelstelling van de Nitraatrichtlijn van 50 mg nitraat per liter grond- en oppervlaktewater gehaald zal worden, ligt er een groot probleem bij het realiseren van een andere doelstelling van de Nitraatrichtlijn. Deze doelstelling van de Richtlijn is het verminderen en voorkomen van waterverontreiniging, die veroorzaakt of teweeggebracht wordt door nitraten uit agrarische bronnen. Erkent de regering deze doelstelling? Kan de regering een reactie geven op de stelling dat genoemde doelstelling al niet gehaald wordt met de huidige normen, laat staan met de normen die gelden als derogatie wordt toegestaan? Wat is de reden dat de regering de uitspraak, in de civiele procedure tegen de Staat, waarbij de rechtbank gesteld heeft dat de derogatie voor het jaar 2002 maximaal 210 kilogram nitraat per hectare mag bedragen, naast zich neer heeft gelegd? Op welke gronden is de Staat in hoger beroep gegaan? Wat zijn de gevolgen voor het normenstelsel, het mestoverschot en het flankerend beleid als in de loop van 2001 of 2002 blijkt dat de Nederlandse rechter tot in de hoogste instantie vasthoudt aan de reeds gedane uitspraak?

Deze leden maken zich ook zorgen over een deel van de onderbouwing die is gegeven bij de derogatieaanvraag. De regering heeft aangegeven dat de hogere normen te rechtvaardigen zijn als er precies genoeg bemest wordt. De leden van de GroenLinks-fractie hebben hier twee problemen mee. Ten eerste wordt met deze onderbouwing aangestuurd op het houden van koeien op stal, aangezien alleen dan kan worden voldaan aan de precieze bemesting. Er zullen altijd boeren zijn die minder precies omgaan met de mest dan de «ideaalboer» die de regering nu gebruikt bij de onderbouwing van de derogatieaanvraag. Deze leden hadden liever gezien dat de regering bij het derogatieverzoek minder hoog had ingezet, en lagere normen had aangegeven.

Een tweede probleem is dat de normen voor de uitspoelinggevoelige gronden deze leden zorgen blijven baren. In lijn met hun eerdere betogen zijn zij, ondanks de aanscherpingen, er nog niet van overtuigd dat de nu voorliggende normen streng genoeg zijn. Daarnaast hebben deze leden vragen bij de systematiek om vast te stellen welke gronden worden aangemerkt als zand- en lössgronden. Kan de regering aangeven of (en hoeveel hectare) er meer of minder grond als zand- en lössgrond aangemerkt zal worden, als er gewerkt zal worden met grondwaterstanden, in plaats van met grondkaarten en het 50%-criterium (dat stelt dat als volgens de grondkaarten grond voor meer dan 50% bestaat uit zand of löss, het gehele gebied aangemerkt wordt als zand- of lössgebied)? Kan de regering een tijdpad aangeven voor de voltooiing van de actualisering van de grondkaarten, aangezien 50 000 hectare, die nu op de kaarten staat als veengrond, door de dunne veenlaag inmiddels wellicht wordt geclassificeerd als zandgrond?

Kan de regering uitleg geven over de systematiek van de grondwatertrappen? Zijn alle trappen even groot, en betekent het dat gronden met een waterstand van meer dan een meter onder het maaiveld aangemerkt zullen worden als droog? Hoe vindt de actualisering van de grondwatertrappenkaarten plaats, en hoe wordt voorkomen dat de kaarten worden aangepast op grond van tijdelijke fluctuaties van de grondwaterstand? Wanneer zal de actualisering gereed zijn?



Is de regering er van op de hoogte dat er in het Europese parlement een resolutie in voorbereiding is die vraagt sterkere druk uit te oefenen op de lidstaten om tijdig de Nitraatrichtlijn te implementeren, en die vraagt om hogere boetes bij niet-tijdige implementatie? Wat is de reactie van de regering op deze resolutie, zo vragen de leden van de fractie van Groen-Links?

De regering gaat ervan uit dat het derogatieverzoek door de Europese Unie wordt aanvaard. Toch willen de leden van de SGP-fractie weten wat er gebeurt er als derogatieverzoek wordt afgewezen? Betekent dit alsnog een harde sanering van een groot aantal boeren?

Deze leden vragen de regering over hoeveel kilo's fosfaat in 1998 en 1999 f 10,- per kilo is betaald. Zij vragen of ook aangegeven kan worden hoeveel aangiften Bureau Heffingen in beide jaren nog niet heeft beoordeeld.

Onderkent de regering het probleem dat ook goedwillende boeren een onverklaarbaar «gat» kunnen hebben tussen de opgetelde aangevoerde en de afgevoerde fosfaten? Is het daarom reëel om f 20,- per kilogram fosfaatverlies boven de verliesnorm in rekening te brengen?

#### **4 Stelsel van mestafzetovereenkomsten**

De leden van de PvdA-fractie constateren dat het stelsel van afzetovereenkomsten voorlopig naast het stelsel van mestproductierechten varkensrechten en pluimveerechten komt. Deze openstapeling is op korte termijn nodig, maar moet niettemin zo veel mogelijk worden voorkomen. Mede ook door de dierrechten vanaf 2005 af te schaffen, voorziet het wetsvoorstel hierin. Evenwicht op de mestmarkt is een noodzakelijke voorwaarde voor het slagen van het stelsel van mestafzetovereenkomsten. Alle inzet moet zijn gericht op het halen van dit evenwicht, zodat de dierrechten per 1 januari 2005 daadwerkelijk kunnen vervallen. Voor deze leden is evenwicht wel een noodzakelijke voorwaarde voor afschaffing. Een dergelijke clause ontbreekt in het wetsvoorstel. Ook mag afschaffing van dierrechten niet leiden tot schadeclaims.

Een veehouder moet voorafgaand aan het productiejaar kunnen aantonen dat hij de beschikking heeft over voldoende grond voor de mestafzet, hetzij op eigen grond, hetzij via contracten op grond van derden. De mestproductie wordt gemeten in kilogrammen stikstof. Hiervoor zijn forfaitaire normen opgesteld, gebaseerd op verwachtingen ten aanzien van de gemiddelde uitscheiding van dieren in 2003. Deze normen zullen tweejaarlijks worden geëvalueerd. De eerste evaluatie is voorzien in 2004. Waarom wordt al niet in 2002 gekeken of de prognoses ten aanzien van de normen voor 2003 kloppen? Kunnen alle betrokken partijen zich vinden in de afgesproken forfaits (90% in 2002 en 95% vanaf 2003 van de gemiddelde waarden)? En waarom worden de forfaits niet jaarlijks opgehoogd tot uiteindelijk 100%, om zo bedrijven te stimuleren hun feitelijke, te hoge stikstofproductie te verlagen?

De leden van de PvdA-fractie zijn het eens met het gebruik van forfaits en met de wijze waarop de stikstofcorrectie is berekend. Deze wijken af van de Minas-systematiek. Wel zouden deze leden graag de onderbouwing van de forfaits willen zien, zoals geadviseerd door de commissie Tamminga.

De mestplaatsingsruimte op een bedrijf zal niet worden gemeten volgens de kadastrale maat, noch via alleen de gemeten maat, maar via de gemeten maat met inbegrip van paden en voren die voor de teelt noodzakelijk zijn. Maakt deze toevoeging de opmeting niet nodeloos ingewikkeld? Op paden en voren kan toch geen mest worden uitgereden? In hoeverre wordt aangesloten bij de MacSharry-systematiek?

De leden van de PvdA-fractie spreken hun zorg uit over de mate van bereidheid bij akkerbouwers om dierlijke mest af te nemen. Uit onderzoek blijkt de bereidheid tot nu toe tegen te vallen. De wettelijke regeling die de regering voorstelt, namelijk wél een afnameplicht voor de akkerbouwer, maar geen leveringsplicht voor de veehouder, zal akkerbouwers tot voorzichtigheid brengen bij het afsluiten van mestafzetcontracten.

Enkele praktische vragen zijn gerezen bij deze leden. Wat gebeurt er met de veehouder als een akkerbouwer zijn bedrijf stopt of overdraagt aan een ander? Moet de veehouder het risico van een heffing wegens het niet kunnen afzetten van de mest in zo'n geval puur privaatrechtelijk regelen, of voorziet de wetgeving nog in een oplossing? Wordt de overheid (met name gemeenten, maar ook andere instanties) schadelijkelijk bij het minnelijk aankopen dan wel onteigenen van akkerbouwgronden waarop langjarige mestafzetcontracten rusten? Op welk moment moet de veehouder beschikken over voldoende afzetgrond? Enerzijds wordt door de regering gesteld dat dit vóór het productiejaar moet zijn geregeld (bladzijde 37), anderzijds mogen de mestafzetcontracten nog tot 1 oktober van het productiejaar worden opgestuurd naar Bureau Heffingen (bladzijde 45). Zijn akkerbouwer en veehouder beide verantwoordelijk voor tijdige inzending van het mestafzetcontract?

De leden van de PvdA-fractie zijn niet tevreden met de één-op-één-regeling ten aanzien van de mestafzetcontracten. De argumenten in dit wetsvoorstel, om intermediairs niet als contractspartij in de zin van potentiële heffingsplichtige te benoemen, overtuigen deze leden niet. Deze leden willen dat de rol van intermediairs anders wordt ingevuld. Veehouders moeten hun juridische verantwoordelijkheid kunnen overdragen aan intermediairs. Er moet een koppeling worden gelegd tussen de papieren meststroom en de daadwerkelijke meststroom. De intermediairs hebben zicht op de mestmarkt, ze kunnen in veel gevallen beter contacten leggen met individuele akkerbouwers dan afzonderlijke veebedrijven, ze kunnen meer maatwerk leveren bij de afzet van mest en ze kunnen voorkomen dat kleine, minder draagkrachtige veebedrijven bij het gevecht om afzetruimte worden weggeconcurrereerd door de grote veebedrijven met meer financiële mogelijkheden. Deze leden willen dat de overheid, na overleg met de intermediairs, met een nieuw voorstel komt.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat er niets is geregeld voor het geval zich, door slecht weer, een noodsituatie voordoet. Veehouders blijven dan met de mest zitten. Welke oplossing ziet de overheid hiervoor? Zou een waarborgfonds een oplossing kunnen bieden? Evenmin voorziet het wetsvoorstel in een noodregeling met betrekking tot het dagplafond, met de daarbij behorende toegestane afwijkingpercentages. Welke opslagcapaciteit bestaat er in Nederland en welk deel is gelegen bij mestdistributeurs dan wel landbouwers? Hoe verhoudt de opslagcapaciteit zich tot de totale mestproductie en het mestoverschot?

Mestintermediairs moeten een bedrijfsplan overleggen, om te worden erkend. Moeten zij bij onverwacht ruimere afzetmogelijkheden steeds een nieuw bedrijfsplan indienen, en zo ja, kan dat permanent gebeuren of geldt de erkenning steeds voor een bepaalde tijd binnen welke periode zich geen wijzigingen meer kunnen voordoen?

De leden van de PvdA-fractie hebben zorg over de totstandkoming van een perceelsregistratiesysteem. Deze majeure operatie vergt veel menskracht, tijd en geld. Kan de regering nog eens uiteenzetten waarom een perceelsregistratiesysteem nodig is? Is de beschreven procedure van melding en terugmelding de meest efficiënte methode? Kan de procedure bijvoorbeeld meer ruimte bieden aan partijen als de overheid niet vooraf, maar achteraf controleert of een melding klopt? Partijen gaan dan af op de informatie over mestplaatsingsruimte en mestaanvoerruimte die zij elkaar geven. Bij onjuiste informatie waardoor de veehouder zijn mest niet kwijt kan, mag hij zijn heffing wettelijk doorgeleiden naar de akkerbouwer, vermeerderd met de extra afvoerkosten en een forse boete.



De centrale perceelsregistratiesystemen zullen ook andere doelen dienen, zo lezen deze leden. Welke zijn dat? Welke registratiesystemen bestaan nu en in welke opzicht zijn ze niet bruikbaar voor het op te zetten systeem? Met name de MacSharry-registratie zouden de leden van de PvdA-fractie hier onder de aandacht willen brengen. Tellen gronden in het buitenland, die eigendom zijn van Nederlandse boeren, mee in de basisregistratie en dus voor de afzetmogelijkheden van Nederlandse mest, of zijn hiervoor de exportvoorwaarden van toepassing? Wat is de stand van zaken ten aanzien van de ontwikkeling van het systeem van perceelsregistratie? Deze leden zijn van mening dat de regering moet kiezen tussen óf een systeem van eenmalige opgave van de percelen, met daarbij de verplichting om mutaties direct door te geven, óf een systeem van jaarlijkse opgave (zonder mutatieplicht). In hoeverre is een sluitend systeem van perceelsregistratie überhaupt mogelijk? Is er voldoende onderscheid te maken tussen bedrijfsmatig in gebruik zijnde percelen – waar wél mest op kan en wellicht ook zal worden uitgereden – en niet bedrijfsmatig in gebruik zijnde percelen – waar geen, of in ieder geval minder mest zal worden gebruikt? Hoe worden deze laatstgenoemde percelen meegeteld?

De regering geeft aan dat, naast mestafzetovereenkomsten, aanvullend instrumentarium nodig is om het geproduceerde mestvolume te beperken. De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre dit aanvullende instrumentarium rechtstreeks voortvloeit uit de richtlijn. Bovendien vragen deze leden in hoeverre andere lidstaten verschillende instrumenten naast elkaar hanteren. Kan de regering een overzicht geven van de instrumentaria die door andere lidstaten worden gehanteerd? Voor zover de veehouder over onvoldoende eigen grond beschikt om zijn mest af te zetten, moet hij zich, voorafgaand aan de productie, door middel van zogenoemde mestafzetovereenkomsten verzekeren van voldoende afzetmogelijkheden voor de te produceren mest, zo blijkt uit de memorie van toelichting. De leden van de VVD-fractie vragen hoe het begrip «eigen grond» precies wordt gedefinieerd, ook met het oog op bezit van buitenlandse grond. Deelt de regering de vrees van deze leden dat grensboeren in de problemen komen wanneer zij hun eigen grond in het buitenland niet mee kunnen tellen?

Afzet van de mest buiten de Nederlandse landbouw komt volgens de regering neer op afzet via erkende exporteurs in het buitenland of door erkende verwerkers, en op verwerking van de mest tot producten die niet als dierlijke of andere organische meststof kunnen worden aangemerkt. De minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij heeft op 26 juni 2000 een brief naar de Kamer gezonden over de certificering van mestverwerking, waarin werd gemeld dat er thans een uitwerking plaats vindt van de in een Algemene Maatregel van Bestuur neer te leggen erkenningsregeling envoorwaarden. De verwachting was dat in september 2000 een ontwerp van deze Maatregel gereed zou zijn, en voor commentaar aan de betrokken maatschappelijke organisaties kon worden voorgelegd. De leden van de VVD-fractie vragen hoe het met de AMvB staat, en of deze inmiddels inderdaad aan de betrokken maatschappelijke organisaties is voorgelegd. Op welke termijn verwacht de minister de eerste systemen te kunnen certificeren, op basis van de criteria die door de Rijksoverheid worden gesteld?

Het bedrijfsleven ontwikkelt op dit moment zelf een aantal certificeringsregelingen die betrekking hebben op kwaliteitswaarborgen voor de afnemers van verwerkingsproducten. In het kader van één van deze certificeringsregelingen is reeds één mestverwerkingsinstallatie gecertificeerd. In hoeverre sluiten de eisen die door het bedrijfsleven worden gesteld aan bij de eisen van de Rijksoverheid? Hoeveel systemen zijn er op basis van de certificeringsregeling van het bedrijfsleven erkend? Wordt een erkenning op basis van de certificeringsregeling van het bedrijfsleven ook erkend door de Rijksoverheid? Verder vragen deze leden hoe de

vergunningverlening voor mestverwerkingsprojecten verloopt. Hoeveel vergunningen zijn er inmiddels aangevraagd en in hoeverre hebben de verschillende overheden al tot vergunningverlening over kunnen gaan? Wat zijn de eventuele knelpunten waar men in de praktijk nog tegenaan loopt bij het verlenen van vergunningen voor mestverwerkingsinstallaties. Biedt de bestaande leidraad voldoende soelaas voor het oplossen van eventuele knelpunten?

De regering geeft aan dat het er bij een stelsel van afzetovereenkomsten, niet om gaat dat een theoretisch, papieren evenwicht op de mestmarkt wordt bereikt, maar dat een werkelijk evenwicht wordt bereikt. De mestafzetovereenkomsten moeten aan de mestproducenten reële afzetmogelijkheden bieden. Als akkerbouwers mestafzetovereenkomsten kunnen sluiten zonder de bedoeling de gecontracteerde hoeveelheid stikstof daadwerkelijk af te nemen, zouden veel veehouders in de loop van het productiejaar alsnog worden geconfronteerd met de onmogelijkheid om de mest af te zetten, en zou alsnog een grote fraudedruk op het stelsel van regulerende mineralenheffingen komen te rusten. Deelt de regering de zorg van de leden van de VVD-fractie dat de fraudedruk blijft bestaan zolang aan veehouders geen leveringsplicht wordt opgelegd voor tenminste een substantieel deel van de contractueel vastgelegde hoeveelheid mest?

Verder vragen deze leden zich af hoe buitenlandse ondernemers met grondbezit in Nederland worden behandeld in het kader van het systeem van mestafzetovereenkomsten? Kan de regering daar op in gaan, ook met het oog op de handhaving van de in Nederland geldende aanvoer- en verliesnormen met betrekking tot deze gronden?

De regering stelt in de memorie van toelichting dat het onredelijk zou zijn de producent van de dierlijke meststoffen volledig verantwoordelijk te stellen voor de daadwerkelijke afzet buiten de Nederlandse landbouw, tenzij de daartoe erkende producent ervoor kiest de door hem be- of verwerkte dierlijke meststoffen zelf in het buitenland af te zetten (artikel 58ae, eerste lid, onderdeel c, onder 2° en 3°). Op de producent rust primair de verplichting om, bij gebreke van voldoende eigen grond en mestafzetovereenkomsten met agrarische bedrijven, voorafgaande aan de productie van dierlijke meststoffen door middel van het sluiten van mestafzetovereenkomsten met erkende exporteurs of mestverwerkers de afzet van zijn mest zeker te stellen. Kan de regering uitleggen waarom in haar ogen aan intermediairs niet dezelfde juridische positie kan worden gegund als aan de exporteurs en mestverwerkers? Waarin verschillen beide situaties met betrekking tot de juridische handhaafbaarheid? De leden van de VVD-fractie vragen verder wat het nut van een Minasboekhouding is voor bedrijven die al hun mest op een erkende manier verwerken en de verwerkingsprodukten afzetten bij een afnemer die door voldoende kwaliteitswaarborgen is omgeven, dan wel hun mest onverwerkt afzetten bij een exporteur of mestverwerker. Kan de regering dat nog eens uitleggen?

De regering stelt dat, voor een sluitende controle op de naleving van de verboden van het stelsel van mestafzetovereenkomsten, een centrale registratie van alle mestafzetovereenkomsten, van alle grond (onderscheiden naar de aard van het grondgebruik), van mestproducenten en van bedrijven die op basis van mestafzetovereenkomsten aan derden een mestafzetrecht verschaffen, van groot belang is. Deze leden zijn bezorgd over het tijdig tot stand komen van een sluitende perceelsregistratie. In hoeverre heeft de regering op dit punt de kritiek van de Raad van State ter harte genomen? Deelt de regering de opvatting van de Raad van State dat het een riskante optie is om een stelsel van mestafzetovereenkomsten in het leven te roepen zonder een sluitende perceelsregistratie? Beschikt Bureau Heffingen tijdig over het benodigde geld en de benodigde menskracht om een sluitende perceelsregistratie te kunnen effectueren?

In het wetsvoorstel is gekozen voor mestafzetcontracten tussen mestproducenten en mestconsumenten. Een veehouder dient voor zijn overschot een één-op-één-contract af te sluiten met een akkerbouwer. De leden van de CDA-fractie zijn tegen een dergelijke contractovereenkomst omdat zo een deel van de problematiek van de mestoverschotten bij de akkerbouwer wordt gelegd. Reeds vele jaren hebben intermediairs geïnvesteerd in plaatsingsruimte in mesttekortgebieden. Deze leden zijn van mening dat deze intermediairs ook nu een cruciale rol kunnen en moeten gaan spelen in de oplossingen voor het mineralenoverschot. Indien deze intermediairs niet meer mest aan de aanbodzijde mogen contracteren dan waarvoor zij afzet hebben in de vorm van plaatsingsruimte, export en/of bewerking, dan kunnen dezelfde doelen worden bereikt als met de contractovereenkomsten. Zowel de Raad van State, als de Algemene Inspectiedienst en de *IMH* van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu hebben grote vraagtekens gezet bij de handhaving van de één-op-één-mestcontracten. Deze zouden zeer fraudegevoelig en, gezien de gebrekkige registratie van de percelen bij het Bureau Heffingen, niet te controleren zijn. Wil de regering nog eens aangeven waarom zij toch blijft volharden in deze aanpak in het wetsvoorstel, ook met het oog op de slechte ervaringen uit het verleden? Het voorstel van deze leden is om de intermediairs een belangrijker rol te geven. De Raad van State heeft in zijn commentaar ook aangegeven de positie van de tussenhandel opnieuw te bezien. Wil de regering hier nog eens nader op in gaan? In het scenario van mestafzetovereenkomsten is export ook een optie. Daarbij is het wel toegestaan om pluimveemest te exporteren, maar niet om varkensmest te exporteren. Waarom wordt dit onderscheid gemaakt, en aan welke voorwaarden moet worden voldaan om export van beide mogelijk te maken?

De mestproductie per diersoort wordt op forfaitaire basis berekend. In de praktijk hebben echter al vele bedrijven verregaande inspanningen gedaan om de fosfaatproductie ver naar beneden te brengen. In het wetsvoorstel worden alle bedrijven verplicht om in 2002 minimaal 90% van de forfaitaire productie gecontracteerd te hebben, en in 2003 zelfs 95%. Waarom zijn deze getallen zo hoog gesteld, terwijl er ook bedrijven zijn die 80% of minder van de forfaitaire norm produceren? Goed gedrag wordt hier volgens deze leden afgestraft.

Is de regering bereid om voor die bedrijven, die kunnen aantonen dat zij ver onder de 90%- en 95%-grens uitkomen, ook daadwerkelijk, op basis van feitelijke productiecijfers, verplichtingen te laten aangaan?

Met betrekking tot de perceelsregistratie blijken er in de praktijk veel onduidelijkheden te zijn. Het is in de praktijk moeilijk om inzicht te krijgen in welke percelen wel of niet in aanmerking komen om bij afzetcontracten betrokken te worden. Dit zou te maken hebben met achterstanden in de verwerking van deze perceelsregistraties. Kan de regering aangeven wanneer deze onvolkomenheden zijn opgelost, zodat het juiste contract bij de juiste percelen kan worden opgenomen? In dit verband ook de vraag of de tot nu toe gehanteerde en geaccepteerde «grondgebruikersverklaring» nog steeds van toepassing is op het afsluiten van een mestafzetcontract.

Naast mestafzetcontracten is er ook de mogelijkheid van export en be- en verwerking van mest. Be- en verwerking kan bijvoorbeeld verbranding of vergassing inhouden. In de praktijk worden vele initiatieven genomen om voor één van deze opties te kiezen. Echter, de eisen waaraan moet worden voldaan, om tot optimalisering van een dergelijke be- en verwerking te komen, zijn er nog steeds niet. Dit heeft er onder andere toe geleid dat de Provincie Noord-Brabant provinciale be- en verwerkingseisen heeft opgesteld, teneinde ondernemers niet langer in onzekerheid te laten. In hoeverre vindt afstemming plaats over landelijke te formuleren eisen voor be- en verwerking van mest?

*Hoe denkt de regering tenslotte de initiatieven te kunnen honoreren, daar waar lagere overheden, vaak vanuit de ruimtelijke ordening, barrières opwerpen om mestverwerking tegen te werken?*

Voor de afzet van mest binnen de landbouwsector in Nederland dient een mestproducent, die onvoldoende eigen grond bezit, een overeenkomst te sluiten met een ondernemer op wiens bedrijf mest kan worden aangevend. In eerste instantie leek deze constructie (het één-op-één contract) de leden van de D66-fractie gewenst om het stelsel van mestafzetcontracten succesvol te kunnen laten zijn. Deze leden vragen zich echter af of intermediairs niet als contractpartner kunnen optreden, in plaats van dat ze slechts een faciliterende rol vervullen? De achtergrond van deze vraag is onder andere gelegen in het feit dat intermediairs de mestmarkt bijzonder goed kennen, en dat ze (als erkende mestverwerkers of mest-exporteurs) een dergelijke rol ook bij de afzet buiten de Nederlandse landbouw krijgen. Een optimale benutting van de plaatsingsruimte van mest kan plaatsvinden indien de intermediairs als contractpartner kunnen optreden.

Voor de controle op de juistheid van de gesloten mestafzetcontracten is een sluitende perceelsregistratie nodig. Uit het advies van de Raad van State en het nader rapport leiden deze leden af dat gereede twijfel bestaat over het op tijd gereed komen van de perceelsregistratie. Als dit niet het geval is, «zal (...) een aanzienlijk grotere controle-inspanning moeten worden geleverd», aldus de regering (bladzijde 6 Advies Raad van State en Nader Rapport, 27 276, A). Verwacht de regering dat een grotere inspanning door het controlerend apparaat kan worden gerealiseerd? Zo niet, brengt dit de invoering van het stelsel van mestafzetcontracten in gevaar? Alle bedrijven, ook de hobbybedrijven (kleiner dan 3 GVE en 3 ha), dienen deel te nemen aan het systeem van perceelsregistratie met betrekking tot de mestafzetcontracten (bladzijde 100 van de memorie van toelichting). In hoeverre is het noodzakelijk dat boeren met zo weinig vee, en die geen mest aanvoeren, deelnemen aan de perceelsregistratie en worden geconfronteerd met een zware administratieve last?

Vanaf 1 januari 2002 dient iedere mestproducent over voldoende mestafzetruimte te beschikken. Dit betekent dat aanbieders en vragers van mestafzetruimte elkaar zullen moeten vinden op de mestmarkt. Dit is een markt met meer dan 80 000 aanbieders en (latente) vragers. Voor een goede prijsstelling en een optimale benutting van de plaatsingsruimte in Nederland is een doorzichtige mestmarkt van groot belang. Wil en kan de overheid een rol spelen in het transparant maken van deze markt? In de mestafzetcontracten wordt gewerkt met forfaitaire en werkelijk geproduceerde hoeveelheden dierlijke mest. Middels een mestafzetcontract met gecertificeerde mestverwerkers en/of -exporteurs kunnen veehouders de verplichting aangaan om een forfaitaire hoeveelheid mest buiten de Nederlandse landbouw af te zetten. Is bij de afzet buiten de Nederlandse landbouw ook sprake van een afnameplicht en geen leveringsplicht? Zo ja, dan is het mogelijk om «nul-contracten» te sluiten met mestverwerkers en/of exporteurs, en de mest binnen de Nederlandse landbouw af te zetten. Heeft deze feitelijke afzet van dierlijke mest binnen Nederland, terwijl de mest forfaitair buiten de Nederlandse landbouw wordt afgezet, geen verstoring van de Nederlandse mestmarkt tot gevolg?

De invoering van een stelsel van mestafzetovereenkomsten kan rekenen op de instemming van de leden van GroenLinks-fractie, mits er een aantal belangrijke wijzigingen worden doorgevoerd.

Allereerst de marge van 15% die is gekozen bij de dagplafonds. Deze leden begrijpen dat het nodig is om enige marge te hebben in de dagplafonds wegens een bedrijfsvoering, maar zij vragen de regering te komen met een betere onderbouwing van de hoogte van dit percentage.

Tevens vragen zij de regering nader te bezien of deze marge niet naar beneden kan worden bijgesteld.

Een tweede opmerking betreft de jaarplafonds. Hier maken deze leden zich veel meer zorgen om. Zal het vaststellen van de percentages van het aantal te sluiten contracten op 90% in 2002, en op 95% in 2003, niet leiden tot weer een extra toename van het mestoverschot? Hoe wil de regering voorkomen dat er in deze beginjaren van uitvoering van de wet het mestoverschot weer zal toenemen? Kan de regering een inschatting maken van hoe groot deze toename zal zijn? En kan de regering een reactie geven op de berekeningen van het RIVM die ook uitkomen op een toename van het mestoverschot?

Een derde zorgpunt van deze leden betreft de biologische veehouderij en boeren die andersoortige koeien houden dan de gangbare (bijvoorbeeld Jersey-stamboek). Deze boeren worden in het huidige voorstel, door de invoering van forfaitaire normen, onevenredig benadeeld, terwijl zij niet in de eerste plaats verantwoordelijk zijn voor het mestoverschot. Deze leden willen er voor pleiten dat genoemde boeren alleen verantwoording hoeven te nemen voor de stikstof die zij daadwerkelijk produceren. In tegenstelling tot wat de regering beweert, is er wel degelijk sprake van afwijkingen in de mest, te weten de hoeveelheid stikstof die één koe afscheidt. Biologische boeren voeren hun koeien bijvoorbeeld minder krachtvoer, waardoor de mest minder stikstof bevat. Jersey-koeien of Zwitserse bergkoeien zijn ongeveer de helft kleiner dan de meer gangbare koe, waar de forfaitaire normen van nu op zijn gebaseerd, en scheiden dus ook minder stikstof uit. Door alle koeien over één kam te scheren, dwingt de overheid biologische boeren en houders van bijvoorbeeld Jersey-stamboekkoeien tot het afsluiten van loze mestcontracten. Er moeten immers contracten afgesloten worden voor een hoeveelheid stikstof die niet daadwerkelijk geproduceerd wordt. Deze boeren zullen vervolgens ook grotere problemen ondervinden met het sluiten van mestafzetovereenkomsten, aangezien een akkerbouwer niet geïnteresseerd zal zijn in het afsluiten van een loos contract. In het huidige voorstel worden boeren die juist het goede voorbeeld geven (een lagere stikstofproductie per koe) benadeeld en dat kan toch niet de bedoeling zijn van de regering. Kan de regering nader ingaan op deze problematiek? Is de regering bereid onderscheid te maken in verschillende categorieën koeien? Is zij ook bereid een uitzondering te maken voor biologische boeren (door hun bijvoorbeeld een andere forfaitaire norm toe te kennen), aangezien biologische koeien minder stikstof uitscheiden? Hoe staat de regering tegenover het voorstel om de houdbaarheid van de te maken uitzondering voor biologische veeboeren of houders van Jersey-stamboek achteraf te controleren, aan de hand van de ureum-gehalten in de melk, zodat misbruik van de uitzonderingsregel ontmoedigd, en zo nodig, bestraft wordt? Hoe staat de regering tegenover het voorstel om boeren die minimaal 20% onder de Minas-normen voor 2003 zitten, de goedkeuring te geven om voor maximaal 5% een loos contract af te laten sluiten? Bent u, met andere woorden, bereid om, als een boer aan de hand van de Minas-afrekening aan het einde van een jaar kan aantonen dat hij/zij fors onder de wettelijke eindnormen voor 2003 zit, deze boer niet te vervolgen wegens het afsluiten van minder mestafzetovereenkomsten dan hij volgens de forfaitaire norm had gemoeten? Bent u bereid naar eventuele andere oplossingen te zoeken voor genoemde groepen boeren?

De leden van de GroenLinks-fractie vragen zich af of de regering de acceptatie van het aangaan van mestafzetcontracten door akkerbouwers niet te makkelijk afdoet. Een enquête onder akkerbouwers, door het Centrum voor Landbouw en Milieu uitgevoerd, heeft duidelijk gemaakt dat de akkerbouwers met reële bezwaren zitten. Alleen voorlichting zal de twijfels niet wegnemen. Is de regering bereid te onderzoeken of er verplichte regels in de mestafzetovereenkomsten gezet kunnen worden, ter bescherming van de akkerbouwer? Kan, binnen het huidige voorstel, een akker-

bouwer mest weigeren die niet voldoet aan vooraf overeengekomen eisen, zonder hiervoor bestraft te worden? Kan, met andere woorden, een bepaling ten aanzien van de kwaliteit van mest de afnameverplichting ondervangen? Licht het niet voor de hand om regels ten aanzien van de kwaliteit van mest verplicht op te nemen? Deze leden verzoeken de regering voorts te bezien of er een actieprogramma opgezet kan worden om te faciliteren bij het leggen van contacten tussen akkerbouwers en veehouders, aangezien het gebrek aan onderlinge contacten als één van de knelpunten uit de enquête naar voren is gekomen. Graag een reactie van de regering op dit voorstel.

Tevens verzoeken deze leden de regering om het boeren mogelijk te maken een mestafzetovereenkomst te ontbinden (als dit binnen een redelijke termijn gebeurt, zodat de medecontractant naar alternatieven kan omzien) als de boer wil omschakelen naar biologische landbouw. Deze bepaling zal zeker in de toekomst van belang zijn, aangezien de regering zelf schrijft dat het in de lijn der verwachting ligt dat boeren meer en meer zullen overgaan tot het afsluiten van meerjarige contracten. Het zal niet de bedoeling van de regering zijn om met dit wetsvoorstel omschakeling naar biologische productiemethoden onnodig te bemoeilijken. Graag een reactie van de regering hierop.

De regering heeft gewezen op de mogelijkheid om een intermediair in te schakelen bij het afsluiten van mestafzetcontracten. Deze leden kunnen zich voorstellen dat dit enige mate van bescherming biedt aan de contractanten, maar vragen zich tevens af of dit weer niet hoge kosten met zich meebrengt. Kan de regering een schatting maken van de kosten voor het inschakelen van een intermediair?

De leden van de SP-fractie achten overheidsingrijpen, om een einde te maken aan het mestoverschot en om te voldoen aan de Nitraatrichtlijn, op zijn plaats. Het voorgestelde stelsel van mestafzetovereenkomsten is volgens deze leden echter moeilijk te handhaven en fraudegevoelig. Aan de bureaucratische uitvoerbaarheid kan eveneens getwijfeld worden. Het meest eenvoudig zou, volgens deze leden, een algemene korting op mest of dierrechten zijn, met een daarbij behorende vergoeding. Deze leden vragen zich af waarom niet voor deze milieuvriendelijke oplossing is gekozen. Het is immers eenvoudig in de uitvoering en sociaal verantwoord.

De leden van de SGP-fractie hechten eraan dat de regering grote prioriteit toekent aan be- en verwerking van mest. Deze leden stellen vast dat in het voorliggende wetsvoorstel hiervoor een aanzienlijke plaats is ingeruimd. Toch is, naar de mening van deze leden, in de praktijk nog te weinig sprake van ondersteuning en stimulering. Technisch is er veel mogelijk, als het gaat om bijvoorbeeld pluimveemestverbranding. Is de regering bereid hiervoor meer geld ter beschikking te stellen? Is zij ook bereid om de vergunningverlening ten aanzien van allerlei systemen te versnellen? Deze leden menen dat daarmee een groot deel van de mest uit de markt wordt gehaald. Is de regering met deze leden van mening dat zodoende het evenwicht op de mestmarkt sneller wordt bereikt?

Deze leden betwijfelen of de perceelregistratie op tijd kan worden afgerond. Hoeveel percelen moeten in totaal worden onderzocht op eigenaar en grondgebruik? Hoe kan het grondgebruik punctueel worden gevolgd, bijvoorbeeld bij de overgang van bouw- naar grasland? Volgens deze leden zijn er nu al problemen met een effectieve controle van vee en grond bij Minas. Hoe denkt de regering deze taakverbreding aan te kunnen?

De regering zet sterk in op de één-op-één-relatie tussen producent en akkerbouwer. Deze leden vragen de regering nogmaals helder aan te geven waarom de intermediairs geen zelfstandige marktpartij kunnen zijn.



Deze leden voorzien, met een versterkte rol van intermediairs, een grotere dynamiek in de mestmarkt.

De mestproductierechten, varkensrechten en pluimveerechten blijven drie jaar naast het systeem van mestafzetcontracten bestaan, onder andere omdat het nieuwe stelsel zich in de praktijk eerst zal moeten bewijzen (memorie van toelichting, bladzijde 37). De leden van de SGP-fractie vragen waarom niet is voorzien in een evaluatiemoment in het najaar van 2004? Zij vinden op dit moment een definitieve beslissing, zonder dat alle consequenties te overzien zijn, prematuur.

## **5 Bedrijfseffecten**

De leden van de PvdA-fractie menen dat de koppeling van de mestafzet aan de beschikbare afzetgrond zal leiden tot een grotere druk op de beschikbare gronden. Verwacht de regering hiervan een prijsopdrijvend effect en zo ja, in welke mate?

In het overleg van de regering met LTO-Nederland, in februari 2000, is onder meer afgesproken dat de afroaming bij samenvoeging van productierechten van nabij gelegen bedrijven, die tot één eigenaar behoren, vervalt. Geldt dit ook voor de rechtstreekse aankoop van productierechten van nabij gelegen bedrijven? Zo niet, zal dan niet de praktijk ontstaan dat de veehouder eerst de aangekochte productierechten onder een ander registratienummer plaatst, om ze vervolgens zonder afroaming samen te voegen?

De maatregelen uit het onderhavige wetsvoorstel zijn gericht op alle landbouwbedrijven, maar zullen ook gevolgen hebben voor de handel, de slachterijen en de veevoerindustrie. De regering heeft becijferd dat de kosten om mest af te kunnen voeren zullen stijgen, en dat dat een negatief effect zal hebben op de inkomens van veehouderijbedrijven. Volgens de regering hebben deze inkomenseffecten voor een belangrijk deel een tijdelijke karakter. De leden van de VVD-fractie vragen om een nadere onderbouwing van dit gegeven. Waar baseert de regering dat op? Veronderstelt de regering dat er ineens niet meer betaald hoeft te worden voor afzetovereenkomsten, wanneer evenwicht op de mestmarkt eenmaal een gegeven is?

Deze leden vragen verder of bij de inkomenseffecten ook een versnelde afschrijving van de door veehouderijbedrijven aangekochte dierrechten (bijvoorbeeld voor het opvullen van de generieke korting), is meegenomen. Bij aankoop konden deze veehouders immers niet weten dat de regering voornemens was om de dierrechten per 2005 te laten vervallen. Graag ontvangen deze leden dan ook een nieuwe berekening van de eerdergenoemde inkomenseffecten, waarbij ook de versnelde afschrijving op aangekochte dier- en eventueel fosfaatrechten wordt meegenomen. De regering stelt verder dat ondernemers die wel in productierechten hebben geïnvesteerd, omdat ze wilden uitbreiden ten opzichte van hun productierecht, of zich opnieuw wilden vestigen, dit deden in de wetenschap dat zij te maken hadden met een stelsel dat mogelijk in de nabije toekomst zou worden afgeschaft. Deze leden vragen of deze stelling ook opgaat voor ondernemers die ná totstandkoming van de Wet herstructurering varkensrechten, en vóór de bewuste brief van 10 september 1999, rechten hebben aangekocht. Kan de regering daar nog eens op ingaan? Zijn varkensrechten volgens de regering nu bovendien wel of geen vermogensrechten?

De regering stelt verder dat, van de zijde van de overheid, nimmer het vertrouwen is gewekt dat eenmaal verworven productierechten een rustig bezit zouden vormen. De leden van de VVD-fractie menen zich echter te herinneren dat een dergelijk vertrouwen bij de behandeling van de Wet herstructurering varkenshouderij wel is gewekt, en dat pas in de brief van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij van 10 september

1999 voor het eerst duidelijk is geworden dat productierechten per 2005 zouden verdwijnen. Kan de regering daar op ingaan en aangeven waar en wanneer in de periode tussen 10 juli 1997 en 10 september 1999 is aangegeven dat de productierechten zouden worden afgeschaft?

De leden van de CDA-fractie kunnen zich vinden in het voorstel om vanaf 2005 zowel mestproductierechten als varkens- en pluimveerechten te laten vervallen. Tegen die tijd zijn de ammoniak- en stankrechten ook niet meer van toepassing, zodat we ons dan volledig kunnen richten op de afzet en emissies van deze stromen, en niet meer op de productie. De belasting voor natuur en milieu komt immers niet bij de productie van deze stoffen tot stand, maar bij de afzet, dan wel de aanwending daarvan. De vele honderden miljoenen guldens die tot nu toe in deze rechten zijn geïnvesteerd, kunnen niet meer worden terugverdiend en moeten derhalve als verloren worden beschouwd. Meer effectieve, op bedrijfsniveau toegespitste maatregelen zullen een hoger milieurendement bewerkstelligen dan het verhandelbaar houden van rechten en het afkomen ervan.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen zich ten eerste af of de regering er verstandig aan doet om de dier- en mestrechtenstelsels al per 1 januari 2005 te laten vervallen. Deze leden zijn bang dat dit te vroeg is, aangezien het mestafzetcontractenstelsel dan nog maar een jaar de tijd gehad heeft om zich ten volle te bewijzen. Is de regering bereid om de dier- en mestrechtenstelsels een paar jaar langer in stand te houden? Zo nee, kan de regering aangeven waarom niet?

Deze leden vragen de regering aan te geven wanneer zij komt met respectievelijk de AMvB waarin de kaarten worden vastgesteld die aanduiden wat zand- en lössgronden zijn, de AMvB waarin nadere regels worden gesteld waaraan landbouwgrond moet voldoen om te worden aangemerkt als tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond, en de AMvB waarin regels worden gesteld omtrent het opmaken, bewaren, overleggen en afdragen van gegevens door houders van dieren.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn doordrongen van het feit dat de voorgestelde wetswijziging ernstige gevolgen heeft voor de sector. Nederland is helaas in een situatie terechtgekomen waarin rigoureuze maatregelen niet langer uit de weg gegaan kunnen worden. Deze leden zijn dan ook verheugd dat de regering besloten heeft tot een omvangrijk pakket aan flankerende maatregelen. Zij herhalen echter wat al in eerdere overleggen gezegd is: de manier waarop invulling is gegeven aan de flankerende maatregelen kan niet rekenen op de steun van de leden van de GroenLinks-fractie. Deze leden hadden graag gezien dat een deel van het flankerend beleid ingezet wordt voor omschakeling naar de biologische landbouw. Zij brengen nogmaals onder de aandacht dat berekend is dat negatieve sociale effecten van het voorgestelde mestbeleid deels opgevangen kunnen worden door extra te investeren in de omschakeling naar biologische productiemethoden. LEI/DLO en de Stichting Natuur en Milieu komen tot een banenwinst van 5500 tot 8000 banen als op 10% van het landbouwareaal biologisch wordt geteeld. Met de huidige krapte op de arbeidsmarkt lijkt deze winst misschien niet zo relevant, maar aangezien veel werkenden graag in dezelfde sector werkzaam willen blijven, is dit gegeven zeker van groot belang. Is de regering bereid om de omschakeling naar biologische landbouw een integraal onderdeel te maken van het flankerend beleid, door een deel van het geld te reserveren voor omschakeling naar biologische productiemethoden? Is de regering bereid om bij de individuele begeleiding van boeren specifiek aandacht te geven aan de mogelijkheid om om te schakelen?

Het zogenaamde ruimte-voor-ruimtebeleid legt een onevenredig groot beslag op de financiën voor het flankerend beleid. Deze leden vragen zich af of dit wel de meest kosteneffectieve manier is om milieudoelstellingen

te halen, en of de winst die gerealiseerd zal worden voor milieu, natuur en ruimte wel voldoende is in het licht van de zeer hoge kosten voor het ruimte-voor-ruimte beleid. Heeft de regering deze hoge kosten afgewogen tegen andere mogelijke maatregelen om dezelfde winst voor milieu, natuur en ruimte te bereiken, bijvoorbeeld door het geld in te zetten voor extensivering en omschakeling naar biologische landbouw?

Tot slot vragen de leden van de GroenLinks-fractie of de regering bereid is om de opkoopregeling nog dit jaar weer open te stellen. Voor het wetsvoorstel van het voorliggende wetsvoorstel is het van groot belang dat er zo snel mogelijk een evenwicht op de mestmarkt bereikt wordt. Toename van het aantal bedrijfsbeëindigingen, tegen een redelijke tegemoetkoming, kan daar sterk aan bijdragen.

De leden van de SP-fractie hebben grote problemen met het vervallen van de mestproductierechten, varkensrechten en pluimveerechten per 1 januari 2005. Naar de mening van deze leden is dit een heel goed sturingsmechanisme.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe zal worden omgegaan met boeren die op 1 januari 2005 geen contract hebben afgesloten. Er wordt gesproken van 6000 boeren: kan de regering een reële inschatting maken van het aantal bedrijven zonder contract? Deze leden verwachten dat in het jaar 2004 de handel in dierrechten vrijwel stil komt te liggen, omdat per 1 januari 2005 deze rechten waardeloos zijn geworden. Haalt dit systeem niet een groot deel van de dynamiek uit de mestmarkt?

## **6 Juridische aspecten**

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de tariefsverhogingen naar de mening van de regering niet punitief van karakter zijn, omdat zij de verwachte kosten van concrete investeringen waarmee de stikstof- en fosfaatverliezen kunnen worden verminderd, niet te boven gaan. Ze zijn daarom niet aan te merken als een «criminal charge» in de zin van artikel 6 van het EVRM. Maar zijn concrete (negatieve) investeringen als vee verkopen, land aankopen of zelfs stoppen met het bedrijf werkelijk lager dan de tariefsverhogingen?

## **7 Handhavingsaspecten**

Het nieuwe mestafzetsysteem zal, naar de mening van de leden van de PvdA-fractie, leiden tot extra administratieve werkzaamheden bij uitvoeringsorganisaties en tot extra handhavings- en controleinspanningen. In de memorie van toelichting wordt een bedrag genoemd van f 27 miljoen eenmalig, en f 58 miljoen structureel per jaar. Kloppen deze bedragen nog? De PvdA-fractie heeft zorgen over de fraudedruk en de opeenstapeling van administratieve lasten bij de producent.

## **Artikelsgewijs**

### *Artikel 58a, lid 3*

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering kan garanderen dat Bureau Heffingen binnen 13 weken de overzichten stuurt naar de betrokken partijen. Wat zijn de gevolgen als deze instelling deze termijn wegens capaciteitsproblemen niet haalt?

De voorzitter van de commissie,  
Ter Veer

De griffier voor dit verslag,  
Brandsema