

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. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 30 oktober 2000

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de inbreng van de leden van de verschillende fracties.

Ik ben erover verheugd dat een meerderheid van deze leden aangeeft met instemming van het onderhavige wetsvoorstel kennis te hebben genomen, wat uiteraard onverlet laat dat deze en andere leden op onderdelen een aantal kritische vragen hebben.

Verheugend ook is dat de Tweede Kamer zo spoedig na indiening van het wetsvoorstel is aangevangen met het voorbereidend onderzoek. Ik hecht evenals de Kamer aan een voorspoedige behandeling van het wetsvoorstel. Vanzelfsprekend wenst de sector zo snel mogelijk duidelijkheid over de voorgenomen wijzigingen, opdat daarop tijdig in de bedrijfsvoering kan worden geanticipeerd. Een voorspoedige behandeling zal ook bijdragen aan het vertrouwen van de Commissie van de Europese Gemeenschappen in de Nederlandse aanpak om op zo kort mogelijke termijn te voldoen aan de eisen die voortvloeien uit de zogenoemde Nitraatrichtlijn (Richtlijn nr. 91/676/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen; PbEG L 375).

In het navolgende zal worden ingegaan op de door de leden in het voorlopige verslag gestelde vragen en gemaakte opmerkingen, waarbij ik, zoals ook in het verslag is geschied, de volgorde van de memorie van toelichting zal aanhouden. Waar vragen betrekking hebben op hetzelfde thema, worden zij in samenhang beantwoord.

### **§ 1. Achtergrond van het wetsvoorstel**

#### *1.1 Algemeen*

Terecht tekenen de leden van de PvdA-fractie bij de weergave in de memorie van toelichting van de hoofdlijnen van het mestbeleid ten aanzien van het volumebeleid aan, dat het stelsel van mestproductierechten nog de nodige uitbreidingsmogelijkheden bood. Voor de varkenshouderij zijn deze inderdaad eerst met de introductie van het stelsel van varkensrechten ongedaan gemaakt. Voor de pluimveehouderij zullen de

uitbreidingsmogelijkheden komen te vervallen met de invoering van het stelsel van pluimveerechten, waartoe thans in de Eerste Kamer een voorstel tot wijziging van de Meststoffenwet in behandeling is (Kamerstukken I 1999/2000, 26 473, nr. 295).

Op termijn zullen evenwel ook deze dierrechten niet langer nodig zijn en volledig vervangen kunnen worden door het nieuwe volume-instrumentarium van het stelsel van mestafzetovereenkomsten, zoals in paragraaf 4 van deze nota naar aanleiding van het verslag nog eens zal worden toegelicht. De leden van de fracties van de PvdA, de VVD, D66, het CDA en GroenLinks steunen overigens de filosofie van dat nieuwe volume-instrumentarium, dat integraal voor de veehouderij zal komen te gelden en waarin de toegelaten omvang van de mestproductie onmiddellijk afhankelijk wordt gesteld van de mestaanwendings- en -afzetmogelijkheden in het licht van de normen van de Nitraatrichtlijn. Op de daarbij geplaatste kanttekeningen wordt in paragraaf 3 van deze nota naar aanleiding van het verslag nader ingegaan.

## *1.2 Nitraatrichtlijn*

De wijzigingen waarin het wetsvoorstel voorziet strekken ertoe om de mestwetgeving in overeenstemming met de Nitraatrichtlijn te brengen. De leden van de PvdA-fractie informeren in dit verband naar de stand van de procedure voor het Hof van Justitie te Luxemburg wegens niet-nakoming van de Nitraatrichtlijn, naar de termijn waarbinnen een vonnis kan worden verwacht en naar de stand van zaken ten aanzien van het Tweede Actieprogramma.

Bij brief van 20 maart 2000 (Kamerstukken II 1999/2000, 26 729, nr. 21) is de Tweede Kamer geïnformeerd over het besluit van de Commissie van de Europese Gemeenschappen om Nederland voor het Hof van Justitie te dagen wegens niet-nakoming van de Nitraatrichtlijn. Inmiddels heeft dit besluit een vervolg gekregen. De Commissie heeft haar bezwaren tegen de Nederlandse wijze van uitvoering van de Nitraatrichtlijn in een formeel verzoekschrift vervat en aan het Hof van Justitie doen toekomen. Daarmee is de schriftelijke fase van de hofprocedure aangevangen. Nederland zal voor 11 november 2000 haar verweerschrift moeten uitbrengen. Denkbaar is dat daarop nog een memorie van repliek van de zijde van de Commissie volgt, waarop Nederland met een memorie van dupliek reageert. Daarna wordt de zaak op verzoek van één van de partijen, dan wel beide partijen naar de zitting verwezen met het oog op het pleidooi. Vervolgens zal de advocaat-generaal bij het Hof zijn conclusie nemen en eerst daarna wijst het Hof arrest. Hiervoor zijn geen standaardtermijnen vastgesteld. Ingeval de Commissie geen memorie van repliek uitbrengt, verwacht ik – rekening houdend met de werklast van het Hof – dat het Hof eind 2001 arrest zal wijzen; brengt de Commissie een memorie van repliek uit, dan zal naar verwachting in de tweede helft van 2002 arrest worden gewezen. Het door de Commissie bij het Hof ingediende verzoekschrift bevat op hoofdlijnen dezelfde bezwaren als het met redenen omkleed advies. Daarbij vallen evenwel twee zaken op.

Ten eerste beperkt de Commissie zich niet tot de periode van het Eerste Actieprogramma. Zij verzoekt op basis van de door haar aangedragen middelen aan het Hof om een algemene vaststelling dat Nederland de verplichtingen niet is nagekomen die uit de Nitraatrichtlijn voortvloeien, door niet de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen als bedoeld in artikel 4, artikel 5, vierde en vijfde lid, en bijlagen II.A.1, A.2 en A.6 en III.1.2, 1.3 en 2 van de richtlijn. Gaat het Hof daarin mee, dan zal de oplegging van boetes of dwangsommen veel eerder aan de orde kunnen zijn dan gedacht, omdat daarvoor in een vervolgproucedure voor het Hof – na het verstrijken van een door de Commissie aan Nederland te gunnen termijn om de wetgeving alsnog op orde te brengen

– alleen nog maar behoeft te worden vastgesteld dat Nederland nog steeds in gebreke is.

Ten tweede bevat de onderbouwing van de in het verzoekschrift neergelegde middelen punten van kritiek op het op de periode van 20 december 1999 tot 20 december 2003 betrekking hebbende Tweede Actieprogramma, dat aan de Commissie is toegezonden op 28 december 1999. Zoals bekend maken de maatregelen van het voorliggende wetsvoorstel deel uit van dat Actieprogramma. De Commissie geeft aan dat zij de verliesnormen gekoppeld aan het stelsel van regulerende mineralenheffingen – waarbij zekere stikstofverliezen toelaatbaar worden geacht – geen geschikt instrument vindt om te voldoen aan de zogenoemde stikstofbalans, genoemd in bijlage III.1.3 en de maximum stikstofgiften in de vorm van dierlijke mest genoemd in bijlage III.2 van de Nitraatrichtlijn. Daarbij komt het de Commissie kennelijk voor dat het stelsel van mestafzetovereenkomsten met bijbehorende aanvoernormen wel een adequate implementatie van de Nitraatrichtlijn zou kunnen vormen, maar zij constateert dat dat systeem pas in 2002 wordt ingevoerd. De Commissie geeft in het verzoekschrift bovendien aan dat de toekomstige stikstofverliesnormen veel te hoog zijn.

De regering meent dat de combinatie van het stelsel van regulerende mineralenheffingen, zoals dat met onderhavig wetsvoorstel wordt gewijzigd, en het stelsel van mestafzetovereenkomsten de meest adequate wijze is om aan de verplichtingen van de Nitraatrichtlijn te voldoen. Het stelsel van mestafzetovereenkomsten dient daarbij om op voorhand te verzekeren dat de geproduceerde mest kan worden aangewend en afgezet binnen de aan de Nitraatrichtlijn ontleende normen, in aanmerking genomen de toegepaste derogatie. Het stelsel van regulerende mineralenheffingen rekent vervolgens de bedrijven achteraf – zeer nauwkeurig – af op het daadwerkelijke gebruik van meststoffen, in het bijzonder op de fosfaat- en stikstofverliezen die daarbij naar het milieu hebben plaatsgevonden.

De regering zal een en ander in haar verweerschrift uitwerken.

In antwoord op vragen van de leden van de fractie van GroenLinks kan ik bevestigen dat er in het Europees Parlement een resolutie in voorbereiding is, waarin het parlement aangeeft meer heil te zien in implementatie van de bestaande regels dan in wijziging van de richtlijn. In deze ontwerp-resolutie wordt de Commissie bovendien gevraagd om alle noodzakelijke stappen te nemen om te verzekeren dat alle lidstaten volledig aan de Nitraatrichtlijn voldoen en om zaken snel bij het Hof van Justitie aan te brengen met het oog op effectieve sancties.

Gezien de consequente wijze waarop de Commissie de lidstaten thans reeds aanspreekt op de voldoening aan de Nitraatrichtlijn, ook in rechte, heb ik de indruk dat de resolutie het beleid van de Commissie ondersteunt. Wel bepleit ik in contacten met het Europees Parlement en de Commissie dat bij de interpretatie van de Nitraatrichtlijn vooral het doel voorop wordt gesteld en meer ruimte aan de lidstaten wordt gegeven om hun eigen instrumenten te kiezen.

Verheugd ben ik met het onderdeel van de ontwerp-resolutie waarin het parlement om standaard meetmethodes voor de toepassing van de richtlijn vraagt. Meldenswaardig is nog dat het parlement verzoekt om de rol van fosfaat bij eutrofiëring te bezien en zo nodig maatregelen te treffen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen op welke gronden de Staat hoger beroep heeft aangetekend tegen de uitspraak van de rechtbank te 's-Gravenhage (JM 2000, nr. 4) van 24 november 1999 en naar de consequenties voor de normen en het mestoverschot ingeval de Staat in het hoger beroep in het ongelijk mocht worden gesteld.

Deze leden doelen op de uitspraak in de civiele procedure Staat/Waterpakt waarin de Staat is veroordeeld zodanige maatregelen te treffen dat wordt gewaarborgd dat al gedurende 2002 wordt voldaan aan de ingevolge de Nitraatrichtlijn toegestane maximale dierlijke mestgift, in aanmerking genomen een in voorkomend geval door de Commissie van de Europese Gemeenschappen gehonoreerde derogatie van de in de Nitraatrichtlijn opgenomen normen.

De Staat heeft tegen deze uitspraak onder meer hoger beroep aangetekend wegens:

- ongewenste interferentie van de procedure voor de nationale rechter met de inbreukprocedure die de Commissie – als hoedster van het gemeenschapsrecht – inmiddels voor het Hof van Justitie is gestart;
- de rechtstreekse werking die de rechtbank toekent aan de normen voor de maximum-stikstofgift in de vorm van dierlijke mest als genoemd in bijlage III, punt 2, van de richtlijn in samenhang met het feit dat de rechtbank deze normen tot uitgangspunt neemt zolang de Commissie niet heeft ingestemd met een derogatie van die normen;
- het feit dat de uitspraak van de rechter in feite neerkomt op een bevel tot het treffen van formeel-wettelijke maatregelen, waarmee de rechter in strijd met ons staatsbestel op de stoel van de wetgever heeft plaatsgenomen.

Mocht de Staat in hoger beroep in het ongelijk worden gesteld of mocht de uitspraak in hoger beroep te lang op zich laten wachten, dan zal de Staat ter voldoening aan de rechterlijke uitspraak – die immers uitvoerbaar bij voorraad is verklaard – de verliesnormen in 2002 en 2003 e.v. moeten richten op een maximale dierlijke mestgift overeenkomend met 210, respectievelijk 170 kilogram stikstof per hectare per jaar per bedrijf, tenzij de Commissie van de Europese Gemeenschappen expliciet heeft ingestemd met een hogere stikstofgift, in welk geval deze gift bepalend is voor de Nederlandse normstelling.

In strijd met de letter van de richtlijn mag de Staat ingevolge het vonnis van de rechtbank dus niet zonder meer uitgaan van de stikstofgift waarvan zij in het kader van de derogatieprocedure mededeling heeft gedaan aan de Commissie, maar moet de expliciete instemming van de Commissie worden afgewacht. Dat betekent dat zolang de Commissie geen besluit heeft genomen of zolang het Hof van Justitie niet heeft beslist op een eventuele beroep van Nederland tegen een onverhoopte afwijzing van de derogatie door de Commissie, waarop ik anders dan de leden van de SGP-fractie overigens niet wil precluderen, de Staat gehouden is uit te gaan van de norm van 210 respectievelijk 170 kilogram stikstof. Dat zou met name voor de melkveehouderij leiden tot grote mestoverschotten op bedrijfsniveau, welke overschotten moeilijk of niet afzetbaar zullen blijken te zijn; een en ander zal derhalve ingrijpende bedrijfseconomische en sociale gevolgen kunnen hebben.

De precieze gevolgen voor de melkveehouderij en het landelijke mestoverschot van de verschillende denkbare scenario's zijn thans nog niet aan te geven.

### *1.3 Omvang mestoverschot*

De leden van de fracties van de PvdA, de VVD het CDA en de SGP vragen om een actuele berekening van het mestoverschot in 2003, mede naar aanleiding van recente publicaties in weekblad *Boerderij*. De leden van de PvdA-fractie zijn voorstander van een halfjaarlijkse actualisering van de berekening. De leden van de VVD-fractie vragen in dit verband ook naar de gevolgen voor het mestoverschot van de nieuwe uitscheidingsnormen voor stikstof, de acceptatiegraad bij akkerbouwers en het in 2002 te verwachten aantal melkkoeien in Nederland.

In de brief van 10 september 1999 van mijn ambtgenoot van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en mij aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 1998/99, 26 729, nr. 1) is aangegeven dat als gevolg van de aanscherping van de verliesnormen van het stelsel van regulerende mineralenheffingen, in het jaar 2003 een landelijk mestoverschot is te verwachten van 54 miljoen kilogram stikstof. Dit komt overeen met 27 miljoen kilogram fosfaat. Door afroming en de opkoop van productierchten in 1998 en 1999 en door de generieke korting van de Wet herstructurering varkenshouderij is de mestproductieruimte naar verwachting afgenomen met 3, onderscheidenlijk 2,5 miljoen kilogram fosfaat, dus in totaal met 5,5 miljoen kilogram fosfaat. Daarmee resteert een geprognosticeerd overschot van 21,5 miljoen kilogram fosfaat.

Recent zijn nieuwe berekeningen gemaakt door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne (RIVM, MV-5) en ook door het weekblad *Boerderij*. Het RIVM schat per saldo het overschot 3 miljoen kilogram fosfaat hoger in dan de hierboven aangegeven prognose. *Boerderij* komt daarentegen uit op een landelijk mestoverschot in 2003 dat – omgerekend naar kilogrammen fosfaat – 13 miljoen kilogram lager uitkomt dan deze prognose.

Dergelijke afwijkingen in uitkomsten vormen voor mij voornamelijk geen aanleiding voor een heroverweging van de eerder berekende omvang van het verwachte mestoverschot. Bedacht moet worden dat verschillen in uitkomst inherent zijn aan het toekomstgerichte karakter van de berekening, waarbij nu eenmaal veronderstellingen en aannames moeten worden gedaan. Ik zal een groep van deskundigen vragen in 2001 opnieuw een berekening te maken van het te verwachten landelijke mestoverschot. Daarbij kan dan gebruik worden gemaakt van de nieuwe uitscheidingsnormen, de nieuwste gegevens over aantallen dieren, arealen, en de nieuwste inzichten in de bereidheid van akkerbouwers om dierlijke meststoffen te accepteren alsook in de perspectieven voor mestverwerking en -export.

Een andere belangrijke factor die verschillen in uitkomsten kan verklaren is het feit dat thans nog geen eenduidige omschrijving van het begrip «mestoverschot» bestaat. Om discussies over de omvang van het mestoverschot niet te vertroebelen acht ik het van groot belang dat er een protocol voor het berekenen van het overschot wordt opgesteld, die door de groep van deskundigen voor de nieuwe berekening in 2001 kan worden gehanteerd. Mijn ambtgenoot van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en ik hebben recentelijk met LTO-Nederland afgesproken dat LTO-Nederland hier direct bij wordt betrokken. De verwachting is dat het protocol in januari 2001 gereed zal zijn.

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie over de verwachte ontwikkeling van de omvang van de landelijke melkveestapel kan nog het volgende worden opgemerkt. Bezien over de laatste 5 jaar heeft een gemiddelde daling van het aantal melkkoeien met 2,2% per jaar plaatsgevonden. Een sterkere daling in de periode tot 2003 dan 2,2% per jaar is niet waarschijnlijk; de daling van het aantal melkkoeien in 1999 met 4% is naar alle waarschijnlijkheid een tijdelijke trend geweest. Overigens zal een verdere daling van het aantal koeien de komende jaren het directe gevolg zijn van een stijging van de melkproductie per koe. Deze hogere productiviteit zal naar alle waarschijnlijkheid gepaard gaan met een hogere stikstofuitscheiding per dier. De aannames van *Boerderij* op dit punt zijn veel te optimistisch.

Overigens is de exacte omvang van het landelijke mestoverschot niet relevant voor de vraag of er behoefte bestaat aan een volume-instrumentarium, zoals het stelsel van mestafzetovereenkomsten. Onder alle omstandigheden zal in een situatie zoals die in Nederland bestaat, waarbij op landelijke schaal sprake is van een zeer omvangrijke veestapel in verhouding tot de beschikbare landbouwgrond, een instrument moeten worden ingezet dat verzekert dat de landelijke omvang van de mestproductie in

evenwicht is en blijft met de aanwendings- en afzetmogelijkheden voor die mest. Dit ter voorkoming van een onaanvaardbare fraudedruk op de regels die beperkingen stellen aan het gebruik van dierlijke mest, onder meer het stelsel van regulerende mineralenheffingen. Hierop is nader ingegaan in subparagraaf 2.3 van de memorie van toelichting.

De leden van de D66-fractie wijzen op het belang van een transparante markt voor een optimale benutting van de plaatsingsruimte in Nederland en vragen naar de rol van de overheid daarbij. De leden van de Groen-Linkse fractie vragen of eventuele problemen rond de acceptatiegraad van dierlijke meststoffen bij akkerbouwers wel serieus zijn gezien, gelet op de bezwaren die bleken uit een enquête van het Centrum voor Landbouw en Milieu. Zij vragen of een actieprogramma kan worden opgezet om de contacten tussen veehouders en akkerbouwers te faciliteren.

De acceptatiegraad bij de akkerbouwers vormt samen met de omvang van de productie van dierlijke meststoffen de belangrijkste bepalende factor voor de omvang van het mestoverschot. Ik neem de acceptatiegraad bij akkerbouwers dan ook uiterst serieus. Voorts deel ik de mening van de D66-fractieleden dat een transparante mestmarkt van groot belang is. Naar mijn oordeel komt op dit punt met name de intermediairs een zeer belangrijke rol toe. Zij kennen als geen ander de mestmarkt, hebben inzicht in de prijsvorming en zijn als bemiddelaars bij de totstandkoming van mestafzetovereenkomsten onmisbaar. Zij zijn primair degenen die de veehouders en de akkerbouwers bij elkaar moeten brengen. Uit verschillende initiatieven van de intermediaire sector, onder meer van zogenoemde mestafzetcoöperaties, blijkt dat de intermediairs aan deze functie ook daadwerkelijk invulling geven. De vraag of zij daarbij ook als contractpartij moeten kunnen fungeren komt in subparagraaf 3.6 van deze nota naar aanleiding van het verslag aan de orde.

Een verhoging van de acceptatiegraad bij akkerbouwers vergt ook een actieve opstelling van de veehouderijsector zelf. Met name van belang is dat de veehouders aan de akkerbouwers de levering van een kwalitatief hoogwaardig product kunnen garanderen.

De rol van de overheid zal met name zijn gelegen in goede voorlichting over de nieuwe wettelijke maatregelen. Het belang daarvan wordt onderstreept door de uitkomsten van de enquête van het Centrum voor Landbouw en Milieu. Een belangrijk deel van de daaruit naar voren gekomen bezwaren kan worden geweten aan onbekendheid met de precieze opzet en uitwerking van het stelsel van mestafzetovereenkomsten ten tijde van de enquête. Veel van deze bezwaren zijn in het wetsvoorstel ondervangen. Zo geldt voor de akkerbouwer geen wettelijke verplichting om voor de maximum hoeveelheid stikstof die hij op grond van de aanvoernormen per hectare kan aanvoeren ook daadwerkelijk een contract te sluiten. Ook behoeft hij de geleverde mest niet op zijn bedrijf te gebruiken; hij kan de mest doorleveren aan derden. Lopende het jaar kan hij – mocht zijn mestaanvoerruimte door bijzondere omstandigheden te klein worden om zijn afnameplicht waar te kunnen maken – voor een deel van de af te nemen hoeveelheid mest weer mestafzetovereenkomsten sluiten met andere mestafnemers.

#### *1.4 IPPC-richtlijn en toekomstig ammoniakbeleid*

De leden van de PvdA-fractie vragen of de aanscherping van de Meststoffenwet overeenkomstig het onderhavige wetsvoorstel noodzakelijk is om te voldoen aan de zogenoemde IPPC-richtlijn (Richtlijn 96/61/EEG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging; PbEG L 257) en of de huidige milieuvergunning mogelijk in strijd is met die richtlijn.

De op 30 oktober 1996 in werking getreden IPPC-richtlijn bevat een algemeen kader voor een integrale aanpak van door «industriële installaties» veroorzaakte milieuverontreiniging, zowel in de nabije omgeving van de installatie als op langere afstand, onder meer door emissies naar de lucht, het water en de bodem. De richtlijn merkt landbouwbedrijven met meer dan 40 000 plaatsen voor pluimvee, 2 000 plaatsen voor mestvarkens of 750 plaatsen voor zeugen aan als zodanige «industriële installaties». Het reguleringsinstrument dat in de richtlijn voorop wordt gesteld is dat van de vergunning. De richtlijn geeft onder meer aan welke zaken in de vergunning moeten worden geregeld en welke uitgangspunten – zoals bijvoorbeeld de aansluiting bij de best beschikbare technieken – daarbij gelden. Concrete normen of grenswaarden bevat de richtlijn evenwel niet. De richtlijn laat toe dat voor bijzondere categorieën installaties bijzondere verplichtingen worden vastgesteld in dwingende algemene voorschriften en niet in de vergunningsvoorwaarden, mits een geïntegreerde aanpak en een even hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel gewaarborgd zijn. Als zodanige voorschriften kunnen naar mijn overtuiging onder meer de regels van de Meststoffenwet voor landbouwbedrijven en intermediaire ondernemingen worden beschouwd. Gelet op het ontbreken van normen en grenswaarden in de richtlijn kan de vraag van de PvdA-fractieleden of de in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde aanscherpingen ook noodzakelijk zijn ter voldoening aan de eisen van de IPPC-richtlijn, niet bevestigend worden beantwoord. Overigens gunt de richtlijn aan reeds bestaande landbouwbedrijven een termijn van acht jaar na de datum van toepassing van de richtlijn om aan de eisen van de richtlijn te voldoen.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe het door de Europese Milieuraad voorgestelde ammoniakemissieplafond voor Nederland van 128 kiloton in 2010 zich verhoudt tot de taakstellingen van 70 kiloton in 2005 en van 45 kiloton in 2010, die in het Milieuprogramma 2001–2004 (Kamerstukken II 2000/01, 27 404, nrs. 1–2) worden genoemd.

De getallen uit het milieuprogramma 2001–2004 zijn gebaseerd op het NMP3 (Nationaal Milieubeleidsplan 3; Kamerstukken II 1997/98, 25 887, nr. 1). Er is in het afgelopen jaar bij diverse gelegenheden met de Tweede Kamer overleg gevoerd over de Nederlandse inzet in de lopende Europese onderhandelingen over de voorgenomen Richtlijn inzake nationale emissieplafonds ((COM99) 125 def). Daarbij heeft het kabinet aangegeven dat het niet wenselijk is om de huidige NMP3-doelstellingen voor 2010 als Nederlandse inzet te kiezen, omdat Nederland zich dan op onhaalbare internationale resultaatsverplichtingen zou vastleggen. Dat betekent overigens nog niet dat met de richtlijn ook de nationale ambities op langere termijn worden vastgelegd. Zoals in de nota «Natuur voor mensen, mensen voor natuur» (Kamerstukken II 2000/01, 27 235, nr. 1) is aangegeven, zal in het NMP4 worden aangegeven hoe het milieubeleid op de langere termijn bij zal dragen aan adequate condities voor de gewenste natuur in Nederland. Daartoe behoren ook de – in de vorm van inspanningsverplichtingen neer te leggen – ambities ten aanzien van de reductie van de ammoniakemissie.

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

### *2.1 Algemeen*

De leden van de CDA-fractie betwijfelen of het stelsel van regulerende mineralenheffingen het geëigende instrument is om te sturen op het mineralenverlies en het mestgebruik op bedrijfsniveau. Zij zien dit heffingenstelsel meer als een managementinstrument.

Ik deel de mening van deze leden op dit punt niet. De fosfaat- en stikstofheffing zijn een belangrijk instrument om ontoelaatbare mineralenverliezen naar het milieu als gevolg van mestaanwending op landbouwbedrijven tegen te gaan, en zijn derhalve direct van belang voor de nakoming van de Nitraatrichtlijn. De fosfaatheffing strekt tot beperking van het volume aan gebruikte dierlijke en overige organische meststoffen, waarmee de stikstofbelasting van het milieu die verband houdt met het gebruik van deze meststoffen wordt teruggedrongen. Daarnaast wordt met de stikstofheffing het gebruik van stikstofkunstmest en stikstofrijke organische meststoffen binnen de perken gehouden. Daarbij doet het stelsel – dat uitgaat van doelvoorschriften in de vorm van verliesnormen – zoveel mogelijk recht aan verschillen tussen individuele bedrijven en aan de individuele verantwoordelijkheid van de veehouder.

Het enkel op basis van vrijwilligheid toepassen van het mineralenaangifte-systeem als managementinstrument is beslist niet gewenst uit het oogpunt van de te realiseren milieudoelstellingen en de nakoming van internationale verplichtingen. De ingrijpende maatregelen die veehouders in de bedrijfsvoering moeten doorvoeren om aan de verliesnormen te voldoen worden niet afgedwongen indien daar geen adequate financiële prikkels in de vorm van heffingen tegenover staan.

Bovendien volstaan in het kader van de Nitraatrichtlijn op basis van vrijwilligheid in acht te nemen maatregelen niet. De periode waarin de in artikel 4 genoemde Code van Goede Landbouwpraktijken volstond is op 20 december 1995 afgelopen. Vanaf die datum moeten de lidstaten, ingevolge artikel 5 in samenhang met artikel 12 en bijlage III van de richtlijn, verplichtende maatregelen hebben doorgevoerd. Daartoe behoren in ieder geval maatregelen die het mestgebruik beperken tot de in bijlage III, paragraaf 2, bedoelde niveaus. Zou derhalve worden afgestapt van het stelsel van regulerende mineralenheffingen, dan zou een ander verplichtend instrument daarvoor in de plaats moeten komen.

Zo'n alternatief instrument zal al snel neerkomen op het instrument dat Nederland in verleden kende: een mestboekhouding met gebruiksnormen voor mest, maar dan aangevuld – daartoe verplicht de richtlijn immers ook – met beperkingen ten aanzien van het kunstmestgebruik. Het systeem van de mestboekhouding is in het verleden op aandringen van het bedrijfsleven losgelaten, juist omdat dat te globaal zou zijn en te weinig recht zou doen aan de individuele bedrijfssituatie. Bij de ex ante evaluatie die destijds is uitgevoerd naar de sturingskracht van het stelsel van regulerende mineralenheffingen, bleek bovendien dat het systeem van de oude mestboekhouding in vergelijking met het stelsel van regulerende mineralenheffingen een minder grote sturingskracht heeft (vgl. Kamerstukken II 1995/96, 24 782, nr. 3, blz. 5 en blz. 23 e.v.).

De leden van de VVD-fractie vragen waarop het, naar hun oordeel, nieuwe inzicht is gebaseerd dat fosfaat het enige stabiele aangrijpingspunt in mest is. Zij vragen voorts hoe het fosfaat- en stikstofbeleid in andere lidstaten van de Europese Unie is geregeld.

Wanneer de gehele keten van de productie van de mest tot en met de aanwending van de mest wordt gezien, dan blijkt het fosfaatgehalte van de mest steeds constant te blijven. Zo vervluchtigt fosfaat niet uit de mest in bijvoorbeeld de stal en bij opslag, wat stikstof wel doet. In dat opzicht is fosfaat dus het meest stabiele aangrijpingspunt. Hierbij is geen sprake van nieuwe inzichten, maar van een gegeven dat al langer bekend is. Niet voor niets is medio jaren tachtig van de vorige eeuw voor gekozen om de regelgeving in eerste instantie te richten op fosfaat (vgl. «Notitie mestproblematiek», blz. 7; Kamerstukken II 1984/85, 18 897, nrs. 1–2). Eerst sedert de introductie van het stelsel van regulerende mineralenheffingen met de wet van 2 mei 1997 (Stb. 360), wordt in de Meststoffenwet ook direct in sturing op stikstofgebruik en stikstofverliezen voorzien.



Het beeld in andere lidstaten is, wat betreft de sturing op hetzij fosfaat hetzij stikstof hetzij beide componenten, divers. Zweden stuurt rechtstreeks op de veebezetting op basis van onder meer fosfaatsnormen. België kent aanvoernormen voor zowel stikstof als fosfaat. Groot-Brittannië, Duitsland, Denemarken, Ierland en Oostenrijk hebben de Nitraatrichtlijn geïmplementeerd via regels over het stikstofgebruik, maar door middel van bemestingsrichtlijnen sturen zij tevens op het fosfaatgebruik. De overige lidstaten sturen, voorzover bekend, met name op het gebruik van stikstof.

Overigens is in internationaal verband een toenemende aandacht voor de emissies van fosfaat uit de landbouw en de milieugevolgen daarvan. In het voorgaande werd al ingegaan op de in voorbereiding zijnde resolutie van het Europees Parlement, waarin het parlement de Commissie verzoekt om de rol van fosfaat bij eutrofiëring te bezien en zo nodig maatregelen te treffen.

## *2.2 Hoogte verliesnormen en derogatie*

De leden van de VVD-fractie en van de CDA-fractie vragen naar de laatste stand van zaken met betrekking tot het derogatieverzoek.

De regering heeft overeenkomstig paragraaf 2, onder b, van bijlage III bij de Nitraatrichtlijn aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen formeel melding gedaan van de derogatie en de daaraan ten grondslag liggende motivering en wetenschappelijke onderbouwing. Het wetenschappelijke rapport ter onderbouwing van de derogatie is op verzoek van de regering door de Commissie onderwerp gemaakt van een onderzoek door een zogenoemd «expert-panel», dat bestaat uit internationale wetenschappers, welk onderzoek thans gaande is.

Na afronding van het onderzoek zal de Commissie een standpunt formuleren over de derogatie. Dit standpunt zal vervolgens ter stemming worden ingebracht in het Nitraatcomité. De eerstvolgende bijeenkomst van dit comité is voorzien op 28 februari 2001. De procedure kent overigens geen formele termijn waarbinnen een derogatiemelding moet zijn behandeld.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering de doelstelling van de Nitraatrichtlijn erkent, en vragen tevens om een reactie op de stelling dat deze doelstelling niet wordt gehaald met de huidige verliesnormen, en zeker niet met inachtneming van de derogatie.

Uiteraard worden de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn door de regering erkend. Naar mijn stellige overtuiging zal Nederland met de thans voorgestelde maatregelen de doelstellingen van deze richtlijn realiseren. Ook de hogere mestgift die voor grasland mogelijk is als gevolg van de derogatie zal, zoals uit de aan de derogatie ten grondslag liggende wetenschappelijke onderbouwing blijkt, geen afbreuk doen aan de realisatie van de doelstelling. Dit neemt evenwel niet weg dat het effect van de hoogte van de verliesnormen in relatie tot het nitraatgehalte van het grondwater een punt van aandacht blijft, vooral waar het gaat om de hoogte van de verliesnormen voor de droge zand- en lössgronden. Bij de evaluatie in 2002 zal een en ander worden meegenomen.

De leden van de fractie van GroenLinks uiten hun zorg over de onderbouwing van de derogatie, omdat daarbij wordt aangestuurd op het gegeven dat koeien op stal worden gehouden, en omdat de verliesnormen ten algemene niet streng genoeg zouden zijn. De leden hadden liever gezien dat de derogatie minder hoog was ingezet.

Op basis van het aan de derogatie ten grondslag liggende wetenschappelijke onderzoek zou derogatie mogelijk zijn tot 290 kilogram stikstof per hectare per jaar, als er geen onderscheid zou worden gemaakt naar grondsoort en als er bovendien van zou worden uitgegaan dat alle melkrundveehouderijen overschakelen naar een systeem van beperkt weiden. Om met het oog op de nitraatdoelstelling geen enkel risico te lopen, en gelet op het feit dat niet is uit te sluiten dat er bedrijven zijn waarop het systeem van beperkt weiden niet wordt toegepast, heeft de regering juist gekozen voor derogatie tot een lager niveau dan 290 kilogram stikstof. Ik deel de zorg van de leden van de GroenLinks-fractie dan ook niet.

### *2.3 Monitoring*

De leden van de fracties van de VVD en de SGP vragen op welke termijn er duidelijkheid komt over Europese maatstaven betreffende de diepte waarop het nitraatgehalte gemeten wordt. De eerstgenoemde leden en de CDA-fractieleden vragen daarnaast wat de stand van zaken is bij het onderzoek naar en de monitoring van de nitraatbelasting. De leden van de CDA-fractie vragen zich tot slot af welke rol de resultaten van het project Praktijkcijfers hierbij spelen.

Er is tot nu toe veel onderzoek verricht naar de mineralenbelasting van het grond- en oppervlaktewater door de landbouw. Ook momenteel wordt in het landbouw- en milieukundig onderzoek veel aandacht aan deze problematiek besteed. Dat geldt eveneens voor de monitoring van grond- en oppervlaktewater, in welk verband al verschillende meetnetten bestaan. Er zijn grondwatermeetnetten van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), van de provincies en van de waterleidingmaatschappijen. Voor het oppervlaktewater vindt monitoring van de grote rijkswateren plaats door Rijkswaterstaat, bij de kleine wateren geschiedt dit door de regionale waterbeheerders.

Voor het grondwater is het netwerk van het RIVM het meest relevant. Het RIVM meet in het ondiepe grondwater onder landbouwbedrijven – het zogenoemde «mestmeetnet» –, het middendiepe grondwater en het diepe grondwater. In het kader van het «mestmeetnet» wordt gemeten sedert 1992, waarbij het accent ligt op de zandgronden aangezien de nitraatproblematiek in grondwater daar het grootst is. Regelmatig wordt hierover gerapporteerd door het RIVM in openbare rapporten.

Met het oog op de nakoming van de Nitraatrichtlijn is het «mestmeetnet» in 1998 uitgebreid tot de kleigronden en in 1999 tot de veengronden.

Momenteel wordt ook nitraat in het bovenste grondwater gemeten onder een selectie van bedrijven die deelnemen aan onder meer «Praktijkcijfers-2», «Koeien en Kansen» en «Akker- en Tuinbouw Voorwaarts».

Voor het oppervlaktewater is er een groot aantal locaties waarop wordt gemeten, met het accent op de klei- en veengebieden. De resultaten worden gerapporteerd in publicaties van de Commissie Integraal Waterbeheer. Thans wordt door de Commissie onderzoek en monitoring stikstof en fosfaat gezien waar en met welke activiteiten de huidige programma's voor onderzoek en monitoring aanvulling behoeven, mede in het licht van de evaluatie in 2002.

In de eerder – in paragraaf 1.2 van deze nota naar aanleiding van het verslag – genoemde ontwerp-resolutie vraagt het Europees Parlement om standaard meetmethodes voor de toepassing van de Nitraatrichtlijn. Ten aanzien van de meetdiepte is de Commissie van de Europese Gemeenschappen inmiddels bezig een document op te stellen dat handvatten voor monitoring in het kader van de richtlijn biedt. De Commissie heeft daarbij overigens aangegeven dat zij niet van plan is dit document een formele status te geven.

Hoe wenselijk het overigens ook is om te komen tot een eenzelfde meetmethode van de nitraatgehaltenes in het grondwater, het ontbreken van

harmonisatie op dit punt kan niet afdoen aan het feit dat Nederland de normen overeenkomstig dit wetsvoorstel aanzienlijk zal moeten aanscherpen om te kunnen voldoen aan de in de Nitraatrichtlijn neergelegde eisen.

#### 2.4 Onderscheid naar grond

De leden van de fracties van de PvdA en van GroenLinks stellen enkele vragen over de droge zandgronden. De eerstgenoemde leden vragen welke criteria bepalen of grond al dan niet droog is en hoe andere lidstaten hiermee omgaan. Tevens vragen zij waarom lössgronden zijn ingedeeld bij de zandgronden, en wat toepassing van het zogenoemde «50%-criterium» zou betekenen voor de realisering van de doelstelling van de Nitraatrichtlijn. De GroenLinkse fractieleden vragen of de verliesnormen voor deze gronden streng genoeg zijn en wensen uitleg over de systematiek van grondwatertrappen.

De zand- en lössgronden worden aangewezen op basis van dezelfde criteria als die welke bepalend zijn geweest voor de zogenoemde zand- en lösskaarten, vastgesteld als bijlage bij het Besluit gebruik dierlijke meststoffen 1998. Het gaat dus om dezelfde gronden, met dien verstande dat als gevolg van erosie van op zandgronden gelegen veen in de toekomst mogelijk nog enkele gronden als zandgronden moeten worden aangemerkt die thans nog als veengronden worden beschouwd. Binnen de totale groep van de zand- en lössgronden worden de uitspoelingsgevoelige gronden – de droge zand- en lössgronden – aangewezen. Deze laatste onderverdeling gebeurt aan de hand van de grondwaterstanden die in deze gronden aanwezig zijn. Hierbij worden, op hetzelfde perceel, twee grondwaterstanden onderscheiden:

- het gemiddelde van de hoogste grondwaterstanden, gedurende de winter en het vroege voorjaar;
- het gemiddelde van de laagste grondwaterstanden, gedurende de zomer en de vroege herfst.

De in de praktijk voorkomende combinaties van hoogste en laagste grondwaterstanden zijn verdeeld in een aantal klassen, met enkele subklassen. Deze klassen worden «grondwatertrappen» genoemd. Er wordt gekeken naar de gemiddelde grondwaterstanden over enkele jaren. Toevallige fluctuaties leiden niet tot een wijziging van de classificatie. Droge zand- en lössgronden zijn die zand- en lössgronden waarbij de gemiddelde hoogste grondwaterstand dieper in de bodem zit dan 40 centimeter beneden het maaiveld en waarbij bovendien de gemiddelde laagste grondwaterstand dieper in de bodem zit dan 120 centimeter beneden het maaiveld. Deze gronden zijn destijds door het toenmalige Staring Centrum geclassificeerd als grondwatertrappen 6, 7 en 8. In deze bodems wordt het nitraat dat inzakt slechts beperkt afgebroken tot stikstofgas, zodat het nitraat terecht komt in het grondwater. Om die reden worden deze gronden «uitspoelingsgevoelig» genoemd. Omdat bij lössgronden het nitraat volgens de huidige inzichten op eenzelfde wijze uitspoelt als bij zandgrond, worden lössgronden in dezen gelijkgesteld met zandgronden.

De aanwijzing van de droge zand- en lössgronden vindt dus plaats op basis van objectieve, technische, criteria. Bedrijfseconomische criteria spelen derhalve geen rol.

Bij de aanwijzing van zand- en lössgronden is uitgegaan van het zogenoemde 50%-criterium. Dit betekent dat indien een kavel – vaak meer dan één perceel, begrensd door duurzame landschapselementen – voor minstens 50% uit zand of löss bestaat, deze kavel in zijn geheel als zand of löss wordt benoemd. Bij de aanwijzing van de droge zand- en lössgronden binnen de totale groep van zand- en lössgronden wordt in dit wetsvoorstel uitgegaan van het zogenoemde twee-derde-criterium. Dit betekent dat de zand- of lössgrond voor zeker twee derde deel moet behoren

tot grondwatertrap 6, 7 of 8. Voor deze hogere drempel ten opzichte van het 50%-criterium is gekozen vanwege de forse consequenties die de aanwijzing van grond als uitspoelingsgevoelig heeft. De voorziene stikstofverliesnormen zijn daar immers duidelijk strenger dan op de overige gronden. Het is dan noodzakelijk dat de aanwijzing als uitspoelingsgevoelige grond met grote zekerheid terecht is, ook voor het draagvlak in de praktijk.

De scherpere normen voor de uitspoelingsgevoelige gronden worden gesteld teneinde ook daar de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn te kunnen realiseren. De specifieke maatregelen voor de uitspoelingsgevoelige gronden dienen te worden beschouwd als noodzakelijke aanvullende maatregelen in de zin van artikel 5, vijfde lid, van de richtlijn. Met voorgestelde stikstofverliesnorm voor de droge zand- en lössgronden kan Nederland naar verwachting de doelstelling van 50 milligram per liter grondwater op deze gronden realiseren. Uit de komende evaluaties, met name de eerstvolgende evaluatie van 2002, zal moeten blijken of aanpassing van de normstelling al dan niet is gewenst.

De leden van de PvdA-fractie vragen of enige indicatie kan worden gegeven van het aantal hectaren dat volgens het «twee-derde-criterium» en het aantal hectaren dat volgens het «50%-criterium» als droge grond wordt aangemerkt, alsook naar het aantal betrokken bedrijven. De leden van de fractie van GroenLinks vragen of er meer dan wel minder grond als droge zand- of lössgrond wordt aangemerkt als gewerkt wordt met grondwaterstanden in plaats van met grondkaarten en het 50%-criterium.

Volgens het «twee-derde-criterium» wordt naar verwachting circa 250 000 hectare aan zand- en lössgrond als uitspoelingsgevoelige grond aangemerkt. Toepassing van het 50%-criterium bij de grondwatertrapkaarten zou leiden tot een substantiële uitbreiding van het areaal uitspoelingsgevoelige grond, naar schatting met 50 000 à 100 000 hectare, en daarmee van het aantal bedrijven dat met scherpere normen te maken krijgt. Over het exacte aantal bedrijven is thans geen informatie beschikbaar; daarvoor zouden met toepassing van het 50%-criterium eerst de bodemkaarten moeten worden geactualiseerd en zou bovendien – in het kader van de Basisregistratie percelen – van elk bedrijf de ligging van de daartoe behorende percelen geregistreerd moeten zijn. Ook over het aantal hectaren grond dat als droge grond zou worden aangemerkt als zou worden uitgegaan van de daadwerkelijke grondwaterstanden kan weinig worden gezegd; ook daarvoor zou eerst de actualisatie van de bodemkaarten moeten zijn afgerond.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of een tijdpad kan worden aangegeven voor de voltooiing van de actualisering van de grondkaarten en voor de aanduiding van de zand- en lössgronden op bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen kaarten.

Met de actualisering van de bodemkaarten is een aanvang gemaakt. Bij invoering van het stelsel van mestafzetovereenkomsten in 2002 zal voor de aanduiding van de zand- en lössgronden evenwel nog worden uitgegaan van de bij het Besluit gebruik dierlijke meststoffen 1998 behorende kaarten. In de toekomst zullen de daarop aangeduide gronden worden aangevuld met de enkele zandgronden waarvan de veenlaag is geërodeerd. Ook met de actualisering van de voor de onderscheiding van de uitspoelingsgevoelige gronden relevante grondwatertrappen is inmiddels een aanvang gemaakt. De resultaten daarvan komen in de loop van 2002 beschikbaar, waarna een en ander bij algemene maatregel van bestuur zijn beslag kan krijgen. Uiteraard kunnen aspecten als verdroging betekenen dat de kaarten in de toekomst voor het onderscheid tussen «droog»

en «nat» opnieuw tegen het licht moeten worden gehouden. De grondsoort daarentegen is uit de aard der zaak een meer stabiel gegeven.

## *2.5 Tarieven*

De leden van de PvdA-fractie vragen of van de voorgestelde tarieven van de fosfaat- en stikstofheffingen voldoende sturingskracht uitgaat, waarop deze tariefstelling is gebaseerd en waarom het tarief van de stikstofheffing gefaseerd wordt verhoogd.

De voorgestelde tariefswijzigingen leiden ertoe dat de tarieven van het stelsel van regulerende mineralenheffingen van een zodanig niveau worden, dat het voor de agrariër voordeliger zal zijn om maatregelen te nemen waarmee de milieubelasting als gevolg van het mestgebruik op zijn bedrijf binnen de normen blijft dan om een heffing te betalen. De fosfaatheffing dient in samenhang met de fosfaatverliesnormen primair tot sturing op het volume van de hoeveelheid gebruikte dierlijke en overige organische mest. Het tarief van f 20,-, ofwel € 9,-, per kilogram fosfaat waarmee het toelaatbaar fosfaatverlies wordt overschreden is afgestemd op de kosten die zijn verbonden aan de duurdere oplossingsrichtingen, zoals mestafzet op langere afstand en mestbewerking of -verwerking. Ervan uitgaande dat het stelsel van mestafzetovereenkomsten zal verzekeren dat op veehouderijbedrijven niet meer dierlijke mest wordt geproduceerd dan de hoeveelheid mest waarvoor aanwendings- en afzetmogelijkheden aanwezig zijn, wat een beheerste kostenontwikkeling in de mestafzet met zich brengt, moet het tarief voor de fosfaatheffing geacht worden voldoende sturingskracht te hebben. Het tarief van de stikstofheffing is afgestemd op de kosten van maatregelen om de stikstofbelasting als gevolg van het mestgebruik terug te dringen. Het gaat dan met name om veevoermaatregelen om het stikstofgehalte in de dierlijke meststoffen terug te dringen, omvermindering van het gebruik van stikstofkunstmest, en om aanpassingen in het bewei-dingssysteem. Het huidige tarief van 1,50 per kilogram stikstof waarmee het toelaatbaar stikstofverlies wordt overschreden is weliswaar voldoende sturend om aanpassingen in het kunstmestgebruik te bewerkstelligen, maar volstaat niet voor de andere genoemde maatregelen. Daarvoor is een verhoging tot f 5,-, ofwel € 2,30, noodzakelijk. Aangezien de genoemde, verhoudingsgewijs dure maatregelen ter beperking van de stikstofverliezen eerst nodig zullen zijn om ook te kunnen voldoen aan de stikstofverliesnormen zoals deze in 2003 worden aangescherpt, is voorgesteld om pas met ingang van dat jaar integraal het hogere tarief van kracht te laten worden. Voor fosfaat kan niet tot 2003 worden gewacht met de wijziging van de tarifiering, in casu het vervallen van het lage tarief van 5,- dat wordt berekend over de eerste 10 kilogram ontoelaatbaar fosfaatverlies per hectare. Dat tarief stelt bij de huidige normen reeds onvoldoende zeker dat de geëigende maatregelen worden getroffen om ontoelaatbare fosfaatverliezen te voorkomen. Tot slot zij vermeld dat de hoogte van de tarieven bij de komende evaluaties van het stelsel van regulerende mineralenheffingen steeds een belangrijk punt van aandacht zal zijn.

## *2.6 Overige onderwerpen betreffende de mineralenheffingen*

De leden van de SGP-fractie vragen naar de stand van zaken bij de afhandeling van de aangiften van de mineralenheffingen over 1998 en 1999. Daarbij vragen zij over hoeveel kilogrammen fosfaat het tarief van f 10,- is geheven.

Dit jaar zal helft van de aangiften over 1998 worden verwerkt; de andere helft zal komend jaar worden afgehandeld. Voor de aangiften over 1999,

die eerst eind augustus 2000 zijn ontvangen, is de definitieve afhandeling voorzien in 2001 en 2002. Dat betekent dat ten aanzien van de resultaten over 1999 thans nog niets kan worden gemeld.

Met betrekking tot 1998 is voor 9,5 miljoen kilogram fosfaat een heffing van f 10,- per kilogram betaald. Hoewel dit een grote hoeveelheid is, is enige relativering op haar plaats. In 1998 hadden veel veehouders te kampen met wateroverlast, als gevolg waarvan zij een groot deel van de geproduceerde dierlijke meststoffen in het najaar niet, of slechts tegen zeer hoge prijzen, van het bedrijf konden afvoeren. Dat had een groot overschot aan mest op het bedrijf tot gevolg, gepaard gaande met een grote belastbare hoeveelheid mineralen. Omdat deze mest in 1999 alsnog van het bedrijf zal zijn afgevoerd, zal er dientengevolge bij de bepaling van de belastbare hoeveelheid over 1999 sprake zijn van een onderschrijding van de verliesnormen. Veehouders die deelnemen aan de verfijnde heffingen kunnen de heffing over 1998 verrekenen met deze negatieve belastbare hoeveelheid. Derhalve wordt verwacht dat het uiteindelijk te betalen bedrag aan heffing aanzienlijk lager zal worden.

Deze leden vragen voorts naar het bij sommige boeren voorkomende probleem dat tussen de aangevoerde en afgevoerde hoeveelheden fosfaat een onverklaarbaar verschil bestaat, en of het reëel is om dat verschil met f 20,- per kilogram te belasten.

Verschillen tussen de aan- en afvoer van fosfaat op het bedrijf die niet verklaarbaar zijn, zijn niet in alle gevallen uit te sluiten (vgl. Kamerstukken II 1995/96, 24 782, nr. 3, blz. 24 en 25). Waar deze verschillen worden veroorzaakt door toevallige omstandigheden, geldt dat de verrekeningsmogelijkheid waarin artikel 43 van de Meststoffenwet voorziet uitkomst kan bieden. Eventuele onrechtvaardigheden worden daarmee uiteindelijk voorkomen. Voorzover er sprake zou zijn van een structureel probleem, waarvoor thans evenwel geen aanwijzingen bestaan, ben ik uiteraard bereid hiernaar onderzoek te laten verrichten en zo nodig te zoeken naar een adequate oplossing.

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

#### *3.1 Relatie Nitraatrichtlijn*

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre het aanvullende instrumentarium van het stelsel van mestafzetovereenkomsten rechtstreeks uit de Nitraatrichtlijn voortvloeit en in hoeverre andere lidstaten volume-instrumenten naast andere instrumenten hanteren.

Ingevolge artikel 5, vijfde lid, van de Nitraatrichtlijn moeten lidstaten de aanvullende of verscherpte maatregelen treffen die zij noodzakelijk achten indien al aanstonds of in het licht van de bij de uitvoering van de actieprogramma's opgedane ervaring duidelijk wordt dat de in artikel 5, vierde lid, van de richtlijn bedoelde maatregelen niet toereikend zijn om de doelstellingen van de richtlijn te verwezenlijken. De lidstaten komt dus bij de keuze van de aanvullende maatregelen in principe alle vrijheid toe. Wel moeten de lidstaten ingevolge de tweede volzin van het vijfde lid bij het selecteren van de maatregelen rekening houden met de doeltreffendheid en kosten ervan ten opzichte van die van eventuele andere preventieve maatregelen.

Dat in Nederland gelet op het intensieve karakter van de veehouderijsector en de omvang van de totale mestproductie in relatie tot de landelijke gebruiksmogelijkheden en afzetmogelijkheden voor die mest volumebeleid noodzakelijk is, is reeds in 1984 onderkend en nadien herhaaldelijk bij onderzoek naar de sturingskracht van de op het mestgebruik gerichte instrumenten bevestigd. Hierop is in de subparagrafen 2.3, 2.4 en 7.2 van

de memorie van toelichting nader ingegaan. De keuze voor het stelsel van mestafzetovereenkomsten als volume-instrument hangt onmiddellijk samen met een aantal voordelen dat dit instrument heeft. Deze zijn in het bijzonder gelegen in het integrale karakter van het instrument, in het feit dat de veehouderijsector er zelf voor verantwoordelijk is om de wijze van mestafzet structureel goed te regelen, alsook in de directe relatie met de van de Nitraatrichtlijn afgeleide normen voor de gift van dierlijke mest. Deze voordelen maken dat het hier bij uitstek om een doeltreffend en proportioneel instrument gaat, dat voldoet aan de criteria van de tweede volzin van artikel 5, vijfde lid, van de richtlijn.

Denemarken kent voor de afzet van overschotmest een met het stelsel van mestafzetovereenkomsten vergelijkbaar systeem, zij het dat het Deense systeem op onderdelen verder gaat. In Denemarken wordt namelijk een directe koppeling gelegd tussen de omvang van de veestapel en de oppervlakte grond die tot het eigen bedrijf behoort; mestafzetruimte op andere bedrijven telt niet mee. Een bedrijf met onvoldoende eigen grond kan niet uitbreiden. Het is zelfs zo dat naarmate de omvang van de veestapel groter wordt, het bedrijf niet alleen absoluut maar ook relatief steeds meer grond moet verwerven.

Voorzover mij bekend is, kennen andere lidstaten dan Denemarken niet een met de Nederlandse situatie vergelijkbare combinatie van volume-instrumenten en gebruiksregels. De noodzaak is daartoe in andere lidstaten ook niet direct aanwezig. Geen enkele andere lidstaat kent immers een veedichtheid die vergelijkbaar is met die in Nederland.

### *3.2. Berekening stikstofproductie*

De leden van de PvdA-fractie vragen of alle betrokken partijen zich konden vinden in de forfaits voor de stikstofproductie van dieren in het stelsel van mestafzetovereenkomsten, met inbegrip van de correctie van de berekende gemiddelde waarden met 10% in 2002 en 5% in 2003 en volgende jaren. Zij vragen waarom deze forfaits niet al in 2002 worden geëvalueerd. De leden van de CDA-fractie geven aan de forfaits te hoog te vinden, de GroenLinkse-fractieleden achten de forfaits daarentegen te laag.

De forfaits voor de stikstofproductie zijn gebaseerd op de geprognosticeerde gemiddelde stikstofuitscheiding door de dieren van de onderscheiden diercategorieën in 2003. Het gaat hier om een prognose van een werkgroep onder leiding van prof. Tamminga, waarin deskundigen van zowel de overheid als het landbouwbedrijfsleven waren vertegenwoordigd. Ook Stichting Natuur en Milieu werd bij de werkzaamheden betrokken.

Bij de prognose is rekening gehouden met autonome ontwikkelingen en met het effect van de voorgestelde aanscherping van de mestregelgeving op het stikstofgehalte van de dierlijke meststoffen; zo is bijvoorbeeld te verwachten dat de veehouders door de aangescherpte verliesnormen nog alerter zullen zijn op het mineralengehalte van het veevoer. De geprognosticeerde waarden zijn vervolgens neerwaarts gecorrigeerd in verband met de onvermijdelijke stikstofverliezen die in de stal en in de mestopslag plaatsvinden door vervluchtiging van stikstofgassen.

Omdat het hier gaat om gemiddelden, en er dus in werkelijkheid zowel een hogere als een lagere stikstofproductie kan worden gerealiseerd, zijn de uiteindelijke forfaits voor 2002 vastgesteld op 90% van het gemiddelde en voor 2003 en verder op 95%. Daarmee is een evenwicht gevonden tussen twee tegengestelde belangen. Enerzijds vergt de noodzaak om een niet-plaatsbaar mestoverschot te voorkomen een zo direct mogelijke aansluiting van de forfaits op de gemiddelde waarden. Anderzijds moet worden voorkomen dat er zogenoemde «loze» mestafzetovereenkomsten zouden moeten worden gesloten voor mest die niet daadwerkelijk wordt

geproduceerd. Dit laatste wordt bereikt door het percentage op minder dan 100% van de gemiddelde stikstofproductie per dier te stellen. Een en ander neemt niet weg dat de productieforfaits een punt van aandacht blijven. Het ligt in de rede dat, zoals ook de leden van de fractie van PvdA wensen, de evaluatie van deze forfeits al in 2002 plaatsvindt in plaats van in 2004. Bij de evaluatie zullen de alsdan beschikbare nieuwe gegevens over het mestoverschot van de in paragraaf 1.3 aangehaalde groep van deskundigen worden betrokken.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de productieforfaits niet jaarlijks worden opgehoogd tot uiteindelijk 100% van de gemiddelde stikstofproductie, zodat veehouders gestimuleerd worden om hun feitelijke, te hoge stikstofproductie te verlagen.

De precieze hoogte van de productieforfaits is niet van invloed op de daadwerkelijke productie van stikstof in de dierlijke meststoffen. Het stelsel van mestafzetovereenkomsten heeft immers niet tot doel om te sturen op de hoeveelheid stikstof in de geproduceerde dierlijke mest, maar op het aantal dieren, en daarmee op het potentiële volume aan geproduceerde meststoffen. Sturing op de gehalten aan fosfaat en stikstof zelf, wat één van de mogelijkheden is om de belasting van het milieu door het gebruik van meststoffen terug te dringen, geschiedt via het stelsel van regulerende mineralenheffingen.

De leden van de fracties van het CDA en GroenLinks vragen of in plaats van de forfaitaire productienormen de feitelijke gegevens over de hoeveelheid stikstof in de dierlijke meststoffen kunnen gelden indien uit die cijfers blijkt dat de werkelijke stikstofproductie veel lager is dan de forfeits. De laatstgenoemde leden wijzen specifiek op de situatie dat de normen van het heffingenstelsel met 20% worden onderschreden.

Het gebruik van forfeits in plaats van werkelijke productiegegevens is noodzakelijk in een systeem waarin, voorgaand aan de feitelijke productie van dierlijke mest op een bedrijf, de toepassings- en afzetmogelijkheden voor de nog te produceren mest moeten worden verzekerd. Forfaits zijn onontkoombaar, nu de werkelijke stikstofuitscheiding eerst na afloop van een jaar kan worden berekend. Met deze werkelijke uitscheiding kan geen rekening worden gehouden in een systeem waarin juist voorafgaand aan het kalenderjaar al de nodige maatregelen moeten worden getroffen. Ook aansluiting bij de werkelijke productiegegevens met betrekking tot het recente verleden is geen reëel alternatief, nu hier geen garantie aanwezig is dat ook in het nieuwe jaar eenzelfde resultaat zal worden verkregen. Het geven dat in een kalenderjaar de verliesnormen zijn onderschreden zegt overigens op zichzelf niets over de werkelijke hoeveelheid stikstof in de geproduceerde dierlijke meststoffen. Daarop zijn immers tal van factoren van invloed, die niet alleen verband houden met de daadwerkelijke stikstofproductie.

Dit laatste is overigens ook de reden waarom uit de gegevens van het stelsel regulerende mineralenheffingen überhaupt geen conclusies kunnen worden getrokken ten aanzien van de werkelijke stikstofproductie van de dieren van de onderscheiden diercategorieën. Daarvoor zou noodzakelijk zijn dat bepaalde hoeveelheden stikstof in aan het bedrijf geleverde veevoerders aan bepaalde diercategorieën kunnen worden toegerekend en voorts dat bekend is welke hoeveelheden stikstof in de op het eigen bedrijf geteelde voedergewassen aan welke diercategorieën zijn gevoederd. De enige andere denkbare mogelijkheid om conclusies ten aanzien van de werkelijke stikstofproductie te kunnen trekken, is om de mest van de onderscheiden diercategorieën afzonderlijk op te vangen en op basis van weging, bemonstering en analyse de jaarproductie te bepalen. Berekening van de werkelijke stikstofproductie is dus alleen



mogelijk met zeer complexe, voor de veehouderij belastende en onpraktische aanvullingen op het bestaande stelsel van regulerende mineralenheffingen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het mogelijk is dat voor biologische veehouderijen alsook veehouderijen waar een andere soort koeien dan gebruikelijk, met name Jerseytamboek, wordt gehouden, een lager forfait komt te gelden.

Bij het aangehaalde onderzoek naar de gemiddelde stikstofuitscheiding in 2003 is vooralsnog niet gebleken dat de hoeveelheid stikstof in de mest van koeien, gehouden op biologische bedrijven, en van andersoortige koeien, afwijkt van de doorgaans gehouden rundersoorten. Wel vindt bij stalsystemen die doorgaans in de biologische veehouderij worden gebruikt een hogere stikstofvervluchtiging plaats dan in de gebruikelijke stalsystemen. In een extra correctie op de wettelijke forfaits zal kunnen worden voorzien bij een algemene maatregel van bestuur die wordt gebaseerd op het voorgestelde artikel 58aq.

Ten behoeve van de evaluatie van de productieforfaits in 2002 zal aanvullend onderzoek worden gedaan naar de daadwerkelijke stikstofproductie in de biologische veehouderij.

### *3.3 Grond in relatie tot de mestplaatsingsruimte*

In het stelsel van mestafzetovereenkomsten is de tot het bedrijf behorende oppervlakte grond direct bepalend voor de mestplaatsings- en -aanvoerruimte van het landbouwbedrijf. De leden van de fracties van de PvdA, de VVD en het CDA vragen naar de invulling van dat begrip. Daarbij speelt de vraag hoe wordt omgegaan met grondgebruiksverklaringen, met grond van Nederlandse bedrijven in het buitenland, en, omgekeerd, met grond van buitenlandse bedrijven in Nederland en met niet bedrijfsmatig gebruikte gronden.

Voor de bepaling van de mestplaatsingsruimte en mestaanvoerruimte wordt rekening gehouden met dezelfde landbouwgrond als bij het stelsel van regulerende mineralenheffingen. Bepalend is het begrip «tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond» als gedefinieerd in artikel 1, eerste lid, onderdeel q, van de Meststoffenwet in samenhang met het voorgestelde derde lid van dat artikel, welk lid het huidige vierde lid vervangt (artikel I, onderdeel A, onder 2).

Het gaat ingevolge deze bepalingen om in Nederland gelegen landbouwgrond die in het kader van een normale bedrijfsvoering daadwerkelijk bij het bedrijf in gebruik is en waarover het bedrijf de beschikking heeft ingevolge eigendom, een zakelijk gebruiksrecht of een lang- of kortlopende pachtovereenkomst. Pachtovereenkomsten tellen ingevolge het nieuwe vierde lid van artikel 1 mee vanaf de goedkeuring of registratie door de grondkamer (eveneens artikel I, onderdeel A, onder 2).

Wil grond tot de mestplaatsingsruimte en de mestaanvoerruimte worden gerekend, dan is wel steeds vereist dat de desbetreffende grond overeenkomstig artikel 58am van het wetsvoorstel is aangemeld bij het daartoe bevoegde orgaan, naar verwachting het Bureau Heffingen.

In het kader van het stelsel van regulerende mineralenheffingen is een uitbreiding aan het hiervoor weergegeven wettelijke begrip «tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond» gegeven in de op artikel 53, onderdeel a, van de Meststoffenwet gebaseerde Regeling landbouwgrond Meststoffenwet. Deze regeling zal ook van toepassing worden op de grond die in het kader van het stelsel van mestafzetovereenkomsten meetelt. De Regeling landbouwgrond Meststoffenwet zal daartoe worden aangevuld en de wettelijke basis voor de regeling zal worden verplaatst

van hoofdstuk IV naar een nieuw artikel 1a van de Meststoffenwet (artikel I, onderdelen B en W).

Concreet betekent deze uitbreiding dat landbouwgrond die daadwerkelijk in het kader van een normale bedrijfsvoering bij het bedrijf in gebruik is ook meetelt als sprake is van:

- tijdelijk gebruik in het kader van landinrichtings- of reconstructieprojecten;
- gebruik op grond van een zogenoemde «grondgebruiksverklaring»;
- grond in Duitsland of in België, die binnen 25 kilometer van de landsgrens is gelegen.

De grond in Duitsland telt mee als het landbouwbedrijf daarover beschikt ingevolge eigendom of een geregistreerde pachtovereenkomst. De grond in België telt mee als het landbouwbedrijf daarover beschikt ingevolge eigendom of als deze tot het bedrijf behoort blijkens registratie bij de Vlaamse Mestbank en bij het Bureau Heffingen, ingevolge artikel 2.2a van de Regeling keuring en handel dierlijke producten.

Voor mest die op deze buitenlandse grond wordt afgezet geldt dus niet de eis dat deze via een erkende exporteur wordt afgezet; de grond wordt zonder meer gerekend tot de mestplaatsings- en mestaanvoerruimte.

Het op Nederlands grondgebied gelegen deel van een buitenlands bedrijf, dus ook «losse» landbouwgrond zonder opstallen, wordt ingevolge artikel 1, tweede lid, van de Meststoffenwet aangemerkt als een afzonderlijk bedrijf in de zin van de Meststoffenwet (artikel I, onderdeel A, van het onderhavige wetsvoorstel). Niet-ingezetenen die op het Nederlandse bedrijfsdeel landbouwactiviteiten beoefenen vallen onder het Nederlands recht. Zij zijn net als Nederlandse agrariërs heffingsplichtig over de ontoelaatbare mineralenverliezen op het in Nederland gelegen bedrijfsdeel, zij moeten voor het aantal in Nederland te houden dieren over voldoende plaatsingsruimte voor de geproduceerde dierlijke meststoffen beschikken en zij dienen aan de in Nederland geldende administratieve verplichtingen te voldoen. Uiteraard kunnen deze buitenlandse ondernemers ten aanzien van de in Nederland gelegen gronden ook met veehouders afzetovereenkomsten afsluiten.

Over niet bedrijfsmatig in gebruik zijnde percelen kan ik nog het volgende opmerken. Als het gaat om andere grond dan landbouwgrond of natuurterrein, mag daarop ingevolge artikel 2, eerste lid, van het Besluit gebruik dierlijke meststoffen 1998 geen mest worden aangewend. Deze grond telt dan ook niet mee voor de mestplaatsings- of mestaanvoerruimte. Gaat het om grond waarop enige vorm van akker- of tuinbouw of veehouderij wordt uitgeoefend, dan is ingevolge artikel 1, eerste lid, onderdeel p, van de Meststoffenwet sprake van landbouwgrond. Gelet op de ruime begripsomschrijving van «bedrijf» in onderdeel j van voornoemd artikellid zal deze landbouwgrond al snel geacht worden deel uit maken van een bedrijf. In dat geval kan deze landbouwgrond worden meegerekend als mestplaatsings- en mestaanvoerruimte, uiteraard mits de grond is aangemeld overeenkomstig artikel 58am van het wetsvoorstel en het «bedrijf» als zodanig staat of wordt geregistreerd bij het Bureau Heffingen.

Behalve met de reguliere landbouwgrond wordt ook rekening gehouden met aangemeld natuurterrein dat in het kader van een beheersregime bij het bedrijf in gebruik is, bijvoorbeeld voor een extensieve vorm van begrazing. Het begrip «natuurterrein» is gedefinieerd in artikel 1, eerste lid, onderdeel v, van de Meststoffenwet; het begrip «tot het bedrijf behorende oppervlakte natuurterrein» wordt gedefinieerd in het voorgestelde nieuwe onderdeel w van artikel 1, eerste lid, van de Meststoffenwet (artikel I, onderdeel A, onder 1).

Natuurterrein zonder landbouwkundig gebruik en zonder beheersregime wordt noch gerekend onder het begrip «tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond» noch onder het begrip «tot het bedrijf behorende oppervlakte natuurterrein», en telt dus niet mee voor de mestplaatsings- en mestaanvoerruimte.

De tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond wordt ingevolge artikel 1, eerste lid, onderdeel x, uitgedrukt in hectares in gemeten maat. In subparagraaf 4.3 van de memorie van toelichting is aangegeven dat bij beteelde oppervlakten de paden en voren die voor de teelt noodzakelijk zijn ook in aanmerking worden genomen. De leden van de PvdA-fractie vragen of deze toevoeging de meting niet nodeloos ingewikkeld maakt, wat de achterliggende reden van deze toevoeging is, en in hoeverre wordt aangesloten op de MacSharry-systematiek.

Bij gemeten maat gaat het om de netto oppervlakte cultuurgrond; dit wil zeggen de oppervlakte grond exclusief bedrijfsgebouwen, wateroppervlaktes, erf, wegen en kavelpaden. Dat bedrijfsgebouwen geen onderdeel uitmaken van de tot het bedrijf oppervlakte landbouwgrond, volgt ook reeds uit de in artikel 1, eerste lid, onderdeel w, van de Meststoffenwet opgenomen begripsomschrijving. De in het nieuwe onderdeel o van hetzelfde artikel voorgestelde begripsomschrijving van «perceel» maakt voorts duidelijk dat het altijd om een aaneengesloten oppervlakte binnen een topografisch begrensd perceel moet gaan. Harde topografische grenzen zoals wegen en paden worden derhalve niet in aanmerking genomen bij het bepalen van de oppervlakte landbouwgrond. Voorzover de grond beteeld is met gewassen, gaat het bij de gemeten maat om de netto beteelde oppervlakte. Van die oppervlakte worden gebruikelijkerwijs de voor de teelt noodzakelijke werkpaden en voren – binnen het overigens aaneengesloten gewasperceel – niet uitgesloten. Deze keuze is bewust gemaakt om de meting niet onnodig ingewikkeld te maken en omdat over het algemeen ook niet te vermijden zal zijn dat op deze werkpaden en voren bij het uitrijden van mest ook mest belandt. Deze – thans reeds ten aanzien van de Meststoffenwet uitgedragen – interpretatie sluit geheel aan bij het geldende begrippenkader voor de opgave van percelen die ingevolge de Regeling dierlijke EG-premies en de Regeling EG-steunverlening akkerbouwgewassen bij de zogenoemde «Aanvraag oppervlakten» wordt gedaan. Het ligt overigens in de bedoeling om de op grond van het voorgestelde nieuwe artikel 7a van de Meststoffenwet verplichte opgave van percelen landbouwgrond en natuurterrein zoveel mogelijk in samenhang en gelijktijdig met de opgaven in het kader van de «Aanvraag oppervlakten» te laten plaatsvinden.

De leden van de fractie van GroenLinks willen weten wanneer de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het voorgestelde nieuwe artikel 1a, eerste lid, van de Meststoffenwet kan worden verwacht (artikel I, onderdeel B).

Artikel 1a, eerste lid, is gelijkloidend aan het huidige tweede lid van artikel 1 van de Meststoffenwet. Om wetstechnische redenen is de bepaling verplaatst. Ingevolge de bepaling kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld waaraan landbouwgrond moet voldoen om te worden aangemerkt als «tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond».

De bepaling is bij wet van 2 mei 1997 (Stb. 360) in de Meststoffenwet opgenomen om, mocht er behoefte bestaan aan een beperking van het begrip «tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond», bijvoorbeeld om ongewenste constructies het hoofd te kunnen bieden, de mogelijkheid te hebben relatief snel – zonder wetswijziging – nadere criteria te kunnen introduceren. Vooralsnog zie ik geen aanleiding van deze mogelijkheid gebruik te maken.

### 3.4 Regels omtrent mestafzetovereenkomsten

De leden van de PvdA-fractie spreken hun zorg uit over de bereidheid van akkerbouwers om dierlijke mest af te nemen en menen dat de wettelijke regeling, waarin wel in een afnameplicht maar niet in een leveringsplicht wordt voorzien daaraan een negatieve zin bijdraagt. De leden van de VVD-fractie vrezen bij het ontbreken van een leveringsplicht voor fraude, waarbij partijen op papier overeenkomsten aangaan maar zich feitelijk op onverantwoorde wijze van de mest ontdoen. De leden van de GroenLinkse fractie vragen of er ter bescherming van de akkerbouwer verplichte regels in het contract gesteld kunnen worden.

Aan de mestafzetovereenkomsten zullen zo min mogelijk eisen worden gesteld, juist om aan de partijen zoveel mogelijk ruimte te laten voor het maken van nadere afspraken. Voor het in aanmerking nemen van de mestafzetovereenkomst voor de mestplaatsingsruimte zal in principe volstaan dat de overeenkomst: 1) gegevens bevat ter identificatie van de partijen en bedrijven, 2) gegevens bevat omtrent de af te zetten hoeveelheid dierlijke mest, uitgedrukt in kilogrammen stikstof, 3) een afnameplicht bevat voor de akkerbouwer en geen daarmee strijdige afspraken, 4) bepaalt met ingang van welke datum aflevering van meststoffen kan plaatsvinden en 5) vóór 1 oktober van het desbetreffende productiejaar is gesloten en bij het Bureau Heffingen is ingezonden en ontvangen. Ter voldoening aan het dagplafond zullen overeenkomsten overigens over het algemeen al vóór aanvang van het productiejaar worden gesloten en ingezonden. Het verplichte deel van de overeenkomst zal moeten worden gesteld op een door het Bureau Heffingen ter beschikking gesteld standaardformulier. Voor het overige zullen partijen in principe vrij zijn te bepalen wat zij willen. Deze aanvullende contractsbepalingen – die vanzelfsprekend niet in strijd mogen komen met de hiervoor genoemde eisen – zullen bij het standaardformulier moeten worden overgelegd. Ik ga er overigens van uit dat de belangenorganisaties met elkaar voor de eventuele aanvullende contractsvoorwaarden verschillende standaarden zullen uitwerken, aan de toetsing waarvan ik graag mijn medewerking zal verlenen.

De vrijheid om aanvullende bepalingen te stipuleren geeft de akkerbouwer de mogelijkheid om voorwaarden aan de levering te verbinden en eisen aan de mest te stellen die in zijn specifieke bedrijfssituatie het meest passend zijn. Deze bijzondere eisen kunnen de kwaliteit van de mest betreffen – welke kan worden verzekerd door levering via een intermediair die de mest bewerkt of mengt te vragen – en kan ook een leveringsplicht behelzen. Daarbij moet worden bedacht dat de veehouder in beginsel de vragende partij zal zijn en dat de akkerbouwer bij de totstandkoming van het contract dus een sterke onderhandelingspositie toekomt. Contractsvrijheid zal eerder bijdragen aan de bereidheid van akkerbouwers om mestafzetovereenkomsten aan te gaan, dan een door de overheid opgelegd keurslijf van een tot in detail uitgewerkte overeenkomst die allerlei zaken vast voor partijen regelt.

Nog los van het feit dat ik niet inzie dat een door de overheid opgelegde leveringsplicht zou bijdragen aan een grotere acceptatiegraad bij de akkerbouwer, zie ik, zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, ook belangrijke bezwaren vanuit het oogpunt van handhaving van een dergelijke leveringsplicht door de overheid. Er kunnen zich immers situaties voordoen waarbij de mest helemaal niet wordt geproduceerd of waarbij minder mest wordt geproduceerd dan op basis van de forfaits is berekend. Moet de overheid daar de veehouder door middel van sancties op aanspreken of eisen dat hij de hoeveelheid mest alsnog produceert? Dit terwijl de akkerbouwer ook op andere wijze in zijn bemestingsbehoefte kan voorzien, bijvoorbeeld door het gebruik van kunstmest? Het komt mij voor dat dergelijke kwesties beter door de partijen zelf kunnen worden opgelost. En wat in geval levering geschiedt via een intermediair die in

gebreke blijft maar de mest inmiddels heeft vermengd met mest van andere veehouders, waarmee de vracht niet langer tot een individuele mestproducent herleidbaar is. Moet de overheid dan de intermediair aanspreken? Bij duizenden contracten die jaarlijks worden gesloten zijn dit soort en andere haperingen bij de nakoming van de leveringsplicht denkbaar; haperingen waar de overheid moeilijk tegen op zal kunnen treden terwijl de partijen onderling de kwestie vrijwel altijd in der minne zullen kunnen regelen.

Daarbij moet worden bedacht dat voor de werking van het stelsel een afnameplicht volstaat. Voor de overheid beantwoordt het stelsel aan zijn doel wanneer vaststaat dat als de mest wordt geproduceerd en als de veehouder die mest kwijt wil, hij ervan verzekerd is dat hij die mest ook daadwerkelijk kwijt kan, en wel bij een landbouwer die daarvoor binnen de normen nog ruimte heeft. In combinatie met het stelsel van regulerende mineralenheffingen zal dat voorkomen dat de veehouder zich op onverantwoorde van de mest ontdoet.

Met de leden van de VVD-fractie ben ik het eens dat de afnameplicht niet ondergraven mag worden en dat het stelsel niet mag verworden tot een papieren stelsel. Ingeval partijen onderling afspraken maken die in strijd komen met de afnameplicht, zal dat dan ook ernstige consequenties hebben. Niet alleen maken beide partijen zich dan schuldig aan valsheid in geschrift (artikel 227 van het Wetboek van Strafrecht), waarop een maximum gevangenisstraf van zes jaar staat, ook telt de overeenkomst niet mee voor de mestplaatsingsruimte van de veehouder. Dit laatste kan betekenen dat de veehouder teveel dieren heeft gehouden en het verbod van artikel 58aa van het wetsvoorstel heeft overtreden, waarop eveneens een maximum gevangenisstraf van zes jaar staat. Bij beide vergrijpen kunnen ook boetes, bijkomende straffen en ontneming van wederrechtelijk genoten voordeel aan de orde zijn.

De leden van de VVD-fractie vragen naar de eventuele gevolgen van een wijziging van de verliesnormen in 2003 op basis van de evaluatie in relatie tot reeds afgesloten mestafzetovereenkomsten.

De mestafzetovereenkomsten zullen primair zijn afgestemd op de normen die in het stelsel van mestafzetovereenkomsten de mestplaatsings- en -aanvoerruimte van een bedrijf bepalen. Deze zijn veel globaler van aard dan de verliesnormen van het stelsel van regulerende mineralenheffingen. Zij hebben immers vooral als functie om op eenvoudige wijze een aanvaardbare verhouding te bepalen tussen enerzijds het aantal dieren en anderzijds de oppervlakte landbouwgrond waarover de veehouder zelf of via overeenkomsten beschikt, en staan als zodanig los van de werkelijke meststromen en het werkelijke mestgebruik. In deze globale benadering wordt dan ook niet gedifferentieerd tussen klei- en veengronden, droge zand- en lössgronden en andere zand- en lössgronden. Er is geen reden om de normen die de mestplaatsings- en -aanvoerruimte bepalen te betrekken in de evaluatie van 2002; bijstellingen worden thans niet voorzien.

Een en ander laat onverlet dat – zoals de leden van de VVD-fractie terecht opmerken – een aanpassing van de verliesnormen wel gevolgen kan hebben voor de bereidheid bij akkerbouwers om mest af te nemen, althans in de situatie dat de evaluatie in 2002 zou leiden tot een verdergaande aanscherping van de verliesnormen dan in het wetsvoorstel reeds is voorzien.

Over het algemeen zal de akkerbouwer een aanscherping van de normen kunnen ondervangen door een verminderd kunstmestgebruik en bovendien mag worden aangenomen dat de akkerbouwer een zekere veiligheidsmarge in acht neemt bij het aangaan van de overeenkomsten. Voorts behoeft de akkerbouwer de af te nemen mest niet zelf te gebruiken; hij kan deze ook doorleveren naar derden, bijvoorbeeld een intermediair die de

mest in opslag neemt of een mestverwerker of exporteur. Dat kan tevens de oplossing zijn ingeval – zoals de leden van de PvdA-fractie aangeven – de akkerbouwer wegens zeer slechte weersomstandigheden geen behoefte aan de mest heeft. De akkerbouwer kan overtollige mest ook zelf in opslag nemen, voor het volgende jaar een minder grote afnameplicht aangaan en in dat jaar minder mest aanvoeren, zodanig dat hij een onderschrijding van de verliesnorm realiseert die in het stelsel van verwijfde mineralenheffingen kan worden verrekend met de eventuele overschrijding in het voorgaande jaar. Tot slot kunnen partijen met elkaar overeenkomen dat het contract tussentijds wordt ontbonden. Dat zal echter betekenen dat de veehouder een nieuwe overeenkomst moet aangaan om de voorgenomen productieomvang te mogen realiseren.

De leden van de PvdA-fractie hebben bij het stelsel van de mestafzetovereenkomsten een aantal praktische vragen.

In antwoord op de vraag van deze leden naar de gevolgen voor de veehouder ingeval een akkerbouwer zijn bedrijf beëindigt, zij gewezen op de bescherming die het voorgestelde artikel 58ak de veehouder biedt. Beëindiging van de uitoefening van de landbouw betekent per definitie dat – bij gebreke van een bedrijf in de zin van de Meststoffenwet en dus van tot dat bedrijf behorende landbouwgrond – de mestaanvoerruimte nihil wordt. Aangezien de akkerbouwer dan geen mestaanvoerruimte meer heeft die ten minste zo groot is als de hoeveelheid stikstof waarvoor hij contractuele verplichtingen tot afname is aangegaan, zou hij het verbod van artikel 58ak overtreden en het risico van strafrechtelijke vervolging lopen. Om dit te voorkomen zal de akkerbouwer tijdig voor de daadwerkelijke bedrijfsbeëindiging in overleg met de veehouder treden, opdat in gezamenlijkheid alternatieve afzetmogelijkheden voor de mest van de veehouder kunnen worden gezocht en – zodra deze mogelijkheden zijn verzekerd – de mestafzetovereenkomst kan worden ontbonden. De vraag van deze leden heeft tevens betrekking op de situatie van een bedrijfsoverdracht. Daar biedt artikel 58ak geen bescherming: een bedrijfsoverdracht waarbij de oppervlakte grond bij het bedrijf in stand blijft, zal niet leiden tot overtreding van dat artikel. Het is evenwel een feit dat de overeengekomen hoeveelheid stikstof na de bedrijfsoverdracht niet langer «op grond van een mestafzetovereenkomst naar een ander bedrijf kan worden afgevoerd», aangezien de overeenkomst degene die het bedrijf overneemt niet bindt. Daarom telt de overeenkomst niet langer mee voor de mestplaatsingsruimte van de veehouder (zie de artikelen 58ac, onder 2°, 58ad, onder 2°, 58ah, onder 3°, en 58ai, onder 3°). In deze situatie zijn het geheel de civielrechtelijke acties die de veehouder beschermen moeten bieden. De veehouder kan de gewezen akkerbouwer houden aan zijn afnameplicht – en daartoe eisen dat de bedrijfsoverdracht wordt uitgesteld dan wel dat de akkerbouwer alternatieve mestafzetmogelijkheden voor de veehouder regelt – en hij kan de akkerbouwer aansprakelijk houden voor de eventuele schade bij niet-nakoming. De veehouder kan op voorhand zijn positie nog verder versterken door een clause in de overeenkomst op te nemen die bedrijfsoverdracht gedurende de looptijd van de overeenkomst verbiedt, op straffe van een – privaatrechtelijke – boete. Over het algemeen zullen partijen in der minne een regeling weten te treffen. Bedrijfsoverdracht is evenmin als bedrijfsbeëindiging een situatie die zich van de ene op de andere dag voordoet en het gaat bovendien om uitzonderingssituaties. Partijen zullen normaliter tijdig op deze situatie kunnen inspelen en geen overeenkomst sluiten, dan wel – ingeval het om langjarige contracten gaat – een andere voorziening kunnen treffen. Bij het door de leden van de PvdA-fractie genoemde minnelijk aankopen of onteigenen van akkerbouwgronden door de overheid, zal door partijen eveneens in de privaatrechtelijke sfeer een oplossing moeten worden gevonden, ook ter voorkoming van overtreding van artikel 58ak.

Problemen zullen over het algemeen kunnen worden opgelost binnen de marge die de akkerbouwer voorzichtigheidshalve en ook in verband met zijn kunstmestgebruik zal aanhouden; zelden zullen voor de totale mestaanvoerruimte van het akkerbouwbedrijf contracten zijn aangegaan. Veelal zal de akkerbouwer bovendien vervangende grond verkrijgen of nog enige tijd het gebruik van de grond behouden. Ook hier geldt overigens dat de geschetste situatie zich veelal niet van de ene op de andere dag zal voordoen.

In het wetsvoorstel is, zoals de leden van de PvdA-fractie terecht aangeven, niet geregeld welke van de beide partijen verantwoordelijk is voor de tijdige inzending van de mestafzetovereenkomst. Het is echter de veehouder die belang heeft bij de tijdige inzending en die daarvoor dus in het algemeen zorg zal dragen. De mestafzetovereenkomst telt immers pas na inzending bij het Bureau Heffingen mee voor de mestplaatsingsruimte (artikel 58am), dus eerst na inzending kan op basis van de mestafzetovereenkomst productie van dierlijke meststoffen plaatsvinden.

De GroenLinkse fractieleden vragen of een akkerbouwer mest kan weigeren die niet voldoet aan de vooraf overeengekomen eisen.

De akkerbouwer kan inderdaad mest weigeren die niet voldoet aan de overeengekomen eisen. De veehouder zal er in dat geval voor zorg moeten dragen dat de mest een zodanige vorm van bewerking ondergaat dat deze wel aan de eisen voldoet, waarna hij vervolgens de mest opnieuw aan de akkerbouwer kan aanbieden. Denkbaar is ook dat de veehouder de mest «inruilt» voor mest met een betere kwaliteit en deze aan de akkerbouwer aanbiedt. Het zal duidelijk zijn dat hier vaak een belangrijke functie voor de intermediaire sector zal liggen.

De plaatsingsruimte, gerelateerd aan deze overeenkomst zal evenwel niet in aanmerking worden genomen als in de overeenkomst zodanig irreële kwaliteitseisen worden gesteld dat de veehouder daar in redelijkheid niet aan kan voldoen. Dergelijke eisen zouden immers de afnameplicht de facto ondergraven.

Deze leden vragen tevens om het mogelijk te maken dat de partijen een mestafzetovereenkomst ontbinden als één van de partijen overschakelt naar een biologische productiemethode.

Partijen kunnen in gezamenlijkheid besluiten om over te gaan tot ontbinding van de overeenkomst. Het wetsvoorstel legt op dat punt geen beperkingen op. Ontbinding betekent wel dat de veehouder niet langer op basis van de mestafzetovereenkomst dieren kan houden en derhalve tijdig andere mestafzetovereenkomsten zal moeten aangaan ingeval hij zijn productie op hetzelfde peil wil houden. Daarbij moet er uiteraard rekening mee worden gehouden dat voor het lopende het productiejaar uiterlijk tot oktober overeenkomsten kunnen worden aangegaan en bij het Bureau Heffingen kunnen worden ingezonden. Voorts moet bij overeenkomsten met afnemers in de Nederlandse landbouw rekening worden gehouden met het feit dat ingeval de ingangsdatum van de overeenkomst na 1 januari van het desbetreffende productiejaar is gelegen, de mestaanvoerruimte van de wederpartij op basis van tijdsevenredigheid afneemt (artikel 58aj, derde lid).

In het algemeen zullen partijen de omschakeling tijdig kunnen zien aankomen en voorafgaande aan het productiejaar in goed overleg maatregelen kunnen treffen.

### *3.5 Dagplafond*

De PvdA-fractieleden hebben een vraag over de inzenddatum voor mestafzetovereenkomsten in relatie tot het dagplafond.

Hoewel mestafzetovereenkomsten in beginsel tot oktober van het productiejaar zelf kunnen worden gesloten en ingezonden, zal het zogenoemde dagplafond van het voorgestelde artikel 58af er ten algemene voor zorgen dat de overeenkomsten al voorafgaand aan het productiejaar worden gesloten. Ingevolge het dagplafond dient immers op elk moment in het jaar tegenover de aanwezige dieren voldoende mestplaatsingsruimte in de vorm van eigen grond of mestafzetovereenkomsten met derden te staan; mestafzetovereenkomsten tellen voor het dagplafond alleen mee voorzover zij op het desbetreffende moment reeds zijn gesloten en ingezonden (zie de voorgestelde artikelen 58ah, onder 3°, en 58ai, onder 3°). Alleen de bij het dagplafond gehanteerde marge geeft bij bedrijven met weinig fluctuatie in de omvang van de veestapel enige ruimte om voor een deel van de productie nog in het productiejaar zelf overeenkomsten te sluiten. Verder zal de datum van 1 oktober vooral relevant zijn voor bedrijven die in de loop van het jaar de productie starten of uitbreiden en pas dan mestafzetovereenkomsten aangaan. Bedrijven moeten echter wel bedenken dat het naarmate het jaar verder gevorderd is moeilijker zal worden om nog mestafzetovereenkomsten te sluiten; daarbij moeten zij ook rekening houden met het feit dat naarmate het contract later in het jaar ingaat, ook de mestaanvoerruimte van de akkerbouwer als gevolg van de tijdsevenredigheid kleiner wordt (artikel 58aj, derde lid).

De door de leden van de PvdA-fractie geopperde noodregeling ten aanzien van het dagplafond, voor situaties waarbij zeer slecht weer voor afzetproblemen zorgt, is naar mijn oordeel niet nodig. Op het moment dat de agrariërs met het zeer slechte weer worden geconfronteerd zullen de noodzakelijke mestafzetovereenkomsten op grond waarvan de mestproductie kan plaatsvinden al zijn gesloten. Vervolgens kan de veehouder de akkerbouwer gewoon aan zijn afnameplicht houden. De akkerbouwer staan verschillende oplossingen ter beschikking om door die afnameplicht niet in de problemen te geraken. Op deze mogelijkheden is in de voorgaande subparagraaf van deze nota naar aanleiding van het verslag in antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie ingegaan.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen naar een onderbouwing voor het percentage van 15 bij de bepaling van de hoogte van het dagplafond.

Fluctuaties in de omvang van de op het bedrijf aanwezige veestapel zijn bij een normale bedrijfsvoering niet ongebruikelijk. Voor alle bekende bedrijfssystemen is nagegaan wat de gemiddelde omvang van deze fluctuaties ten opzichte van het gemiddeld aantal te houden dieren is. Voor de meeste bedrijfssystemen bleek een percentage van 15 toereikend te zijn. Een lager percentage zou een normale bedrijfsvoering feitelijk onmogelijk maken.

### *3.6 Rol intermediairs*

De leden van de fracties van de PvdA, de VVD, het CDA, D66, SGP vragen om nog eens uit een te zetten waarom intermediairs geen functie als partij bij de mestafzetovereenkomst zou kunnen toekomen. Gelet op de kennis van deze intermediairs van de mestmarkt en de feitelijke loop van de meststromen zien deze leden een belangrijke meerwaarde in een dergelijke functie. De CDA-fractieleden stellen daarbij voor te eisen dat intermediairs niet meer mest aan de aanbodzijde mogen contracteren dan de hoeveelheid mest waarvoor zij afzet hebben geregeld in de vorm van plaatsingsruimte in de Nederlandse landbouw, export en verwerking.

Intermediairs komt in het kader van de voorgestelde maatregelen een zeer belangrijke functie toe als bemiddelaar bij de totstandkoming van over-



eenkomsten, distributeur, bewerker et cetera. Het wetsvoorstel voorziet tevens in een rol voor intermediairs als contractpartij bij afzet van mest buiten de Nederlandse landbouw – export, verwerking. Voor afzet binnen de Nederlandse landbouw is evenwel een directe contractuele relatie tussen de veehouder en één of meer akkerbouwers of andere veehouders met voldoende mestplaatsingsruimte vereist.

Van een functie als contractant is afgezien, omdat het moeilijk is om, als er iets fout zit in de relatie tussen de intermediair en de akkerbouwer, een specifieke veehouder daarop aan te spreken en in te grijpen in de omvang van diens productie: de intermediair zal immers met tientallen of mogelijk honderden veehouders overeenkomsten hebben gesloten. De effectiviteit van het stelsel van mestafzetovereenkomsten is daarmee dus in het geding. Daar komt bij dat het in subparagraaf 4.4 van de memorie van toelichting geschetste plan, zoals dat destijds is gepresenteerd door de intermediairs – verenigd in CUMELA – zelf, een aantal bijzondere afbreukrisico's geeft. CUMELA wilde dat de totale hoeveelheid mest waarvoor een intermediair contracten met veehouders kan aangaan in belangrijke mate wordt bepaald op basis van in het verleden door de intermediair gerealiseerde mestafzet. Dat geeft evenwel onvoldoende garantie dat tegenover de hoeveelheid stikstof die een veehouder produceert voldoende landbouwgrond staat om de stikstof binnen de normen van de Nitraatrichtlijn aan te kunnen wenden. Het verleden zegt immers onvoldoende over toekomstige mestafzetmogelijkheden. Bovendien zou de grond van dezelfde akkerbouwer dan in het stelsel tweemaal kunnen worden meegeteld als mestplaatsingsruimte, namelijk op basis van de afzet die daarop in het verleden door een intermediair heeft plaatsvonden en op basis van een inmiddels direct met een veehouder gesloten overeenkomst. Tot slot zou het plan kunnen leiden tot een bevoordeling van de intermediairs die thans reeds op de mestmarkt opereren ten opzichte van nieuwkomers; een dergelijke markt afscherming is niet geoorloofd. Inmiddels zijn er ook plannen gepresenteerd door mestafzetcoöperaties van veehouders, die afwijken van het destijds door CUMELA gepresenteerde plan en die meer overeenkomst vertonen met de door de CDA-fractieleden gedane suggestie. Het gaat hier om coöperaties die 1-op-1 de afzet van de mestoverschotten van de aangesloten veehouderijbedrijven willen verzekeren door:

- mestafzetovereenkomsten met in Nederland gelegen landbouwbedrijven met voldoende mestplaatsingsruimte;
- export van pluimveemest via erkende exporteurs;
- mestverwerking door erkende mestverwerkers gevolgd door afzet buiten de landbouw.

Daarbij is voorgesteld om in een «buffer» te voorzien voor het geval er zich aan de afzetkant tegenvallers voordoen, door meer contracten met akkerbouwers te sluiten dan strikt noodzakelijk is.

Mij is gebleken dat deze plannen ook binnen de huidige systematiek van het wetsvoorstel kunnen worden verwezenlijkt. De coöperatie kan immers als een soort «makelaar» de aangesloten veehouders direct «koppelen» aan een of meer van de afzetmogelijkheden die de coöperatie in portefeuille heeft. Zij kan – bijvoorbeeld op geautomatiseerde wijze – overeenkomsten tot stand brengen tussen elk van de veehouders en één of meer akkerbouwers, erkende exporteurs of erkende mestverwerkers. Zij stelt de – gestandaardiseerde – overeenkomsten op papier en laat deze door de partijen tekenen. Denkbaar is zelfs dat de coöperatie door de afnemende partijen wordt gemachtigd namens hen te tekenen. Met de overeenkomsten is voldaan aan de eis dat contractueel de mogelijkheid tot afzet van de geproduceerde mest is verzekerd. Vervolgens kan de coöperatie haar functie vervullen om de daadwerkelijke distributie op optimale wijze te verzorgen, waarbij de werkelijke meststroom niet de afzetovereenkomsten hoeft te volgen; op de daadwerkelijke meststromen worden de bedrijven aangesproken via het stelsel van regulerende mineralenheffingen. Voor de

vervulling van de distributietaak kan de coöperatie afzonderlijke afspraken met de betrokken partijen vastleggen.

De vraag is vervolgens aan de orde of uitgaande van een systeem waarbij tegenover de aanbodzijde steeds voldoende gegarandeerde afzetmogelijkheden staan, aan de intermediair ook een functie als partij bij de mestafzetovereenkomst zou kunnen toekomen, zonder wezenlijk afbreuk te doen aan de effectiviteit en handhaafbaarheid van het stelsel. Daartoe zouden aan het systeem naar mijn oordeel ten minste de volgende eisen moeten worden verbonden.

1. Afzetovereenkomsten van veehouders met intermediairs tellen alleen mee als:
  - a. de intermediair door mij is erkend en
  - b. de hoeveelheid mest tot afname waarvan de intermediair zich bij de overeenkomst verbindt valt binnen de totale hoeveelheid waarvoor de erkenning is afgegeven.
2. De hoeveelheid waarvoor de intermediair wordt erkend is gekoppeld aan een 100% dekking in de vorm van bij de erkenningsaanvraag aangetoonde afzetmogelijkheden op basis van overeenkomsten met akkerbouwers of met erkende mestverwerkers of exporteurs.

Voorts kan de voorwaarde van een buffer in de vorm van extra afzetovereenkomsten om het onverhoopt later wegvallen van afzetmogelijkheden op te kunnen vangen bijdragen aan een versterking van het systeem. Het erkenningsvereiste is van belang voor de kenbaarheid voor veehouders met welke intermediairs contracten kunnen worden gesloten en biedt voorts een belangrijk aangrijpingspunt om vóóraf te kunnen toetsen of de afzet van de mest door de intermediair daadwerkelijk is verzekerd. Dat laatste is essentieel, omdat het zeer moeilijk zal zijn om ingeval een intermediair met enkele honderden veehouders contracten heeft afgesloten en er vervolgens in het traject tussen intermediair en afnemer iets fout gaat, individuele veehouders daarop aan te spreken in die zin dat deze hun productie zouden moeten inkrimpen of verplicht zouden worden nieuwe afzetmogelijkheden te regelen. Veelal zal het ook al te laat zijn om nog maatregelen bij de veehouder door te voeren, zodat feitelijk – in strijd met de doelstelling van het stelsel – de situatie van onevenwichtigheid tussen productie en afzet moet worden geaccepteerd en alleen nog sancties aan de orde kunnen zijn.

Bij voldoening aan de genoemde eisen valt een aantal belangrijke bezwaren uit een oogpunt van effectiviteit en handhaafbaarheid weg, en van bepaalde erkenningsvoorwaarden – zoals bijvoorbeeld een accountantsverklaring met betrekking tot de contractueel geregelde afzetmogelijkheden – zal zelfs enige versterking van het systeem uit kunnen gaan. Voorts kan ik onderschrijven dat ontegenzeggelijk een aantal voordelen is verbonden aan de aanvaarding van intermediairs als contractpartij, gegeven hun kennis van de mestmarkt, de vereveningsmogelijkheden tussen kosten voor duurdere en goedkopere oplossingsrichtingen en de betere aansluiting bij de werkelijke meststromen. Ik zie evenwel ook een aantal nadelen en risico's:

- Het verband tussen de mestproductie en de veehouder en de door de normen van de Nitraatrichtlijn bepaalde afzetruimte bij de akkerbouwer is minder direct, wat mogelijk afbreuk doet aan de acceptatie van de Nederlandse aanpak in Brussel.
- De veehouder is niet meer direct aanspreekbaar ingeval de akkerbouwer over onvoldoende plaatsingsruimte blijkt te beschikken. De eis van een buffer bij de intermediair lijkt daar – in combinatie met de strafbaarstelling van de akkerbouwer die teveel mest contracteert – evenwel een adequaat antwoord op te zijn.
- De wetssystematiek wordt complexer, er ontstaat een extra groep ondernemingen waarop de handavingsinspanning zich zal moeten richten en het lopende traject voor de tijdige uitvoering van de wettelijke maatregelen wordt extra belast.

- Het zal moeilijk zijn om een en ander nog vóór 2002 te realiseren. Het tijdspad is krap. Het regelgevingstraject voor een eventuele voorziening moet nog worden gestart. De erkenningverlening en het insturen van op de voorgeschreven wijze opgestelde mestafzetovereenkomsten kunnen pas plaatsvinden nadat de wet door beide Kamers is aanvaard en in werking is getreden. Een intermediair moet vóórdat erkenningverlening überhaupt aan de orde kan zijn eerst afzetovereenkomsten met akkerbouwers, verwerkers en exporteurs hebben gesloten. Deze overeenkomsten moeten vervolgens worden getoetst op voldoening aan alle eisen en bovendien moeten ook eerst de verwerkers en exporteurs waarmee wordt gecontracteerd op basis van hun bedrijfsplannen zijn beoordeeld en erkend. Daarna pas kan de erkenning van de intermediair zelf plaatsvinden en vervolgens pas kunnen door intermediairs overeenkomsten met veehouders worden aangegaan. Als dit alles niet tijdig voor 2002 is afgerond, zal bij aanvang van het systeem bij veel veehouders onduidelijkheid bestaan over de toegestane omvang van de productie, wat fnuikend is voor het draagvlak en de effectiviteit van het stelsel.

Gegeven deze nadelen en risico's en gegeven het feit dat de voorziening feitelijk niet noodzakelijk is omdat de mestafzetcoöperaties hun plan ook kunnen realiseren binnen de bestaande wettelijke systematiek, komt mij een wijziging van het wetsvoorstel waarbij de intermediairs als contractpartij worden toegelaten minder raadzaam voor.

### *3.7 Mestverwerking en mestexport*

De leden van de VVD-fractie vragen naar de stand van zaken met betrekking tot de krachtens artikel 58ae van het wetsvoorstel vast te stellen algemene maatregel van bestuur waarin de erkenningsvoorwaarden voor mestverwerkers en exporteurs worden neergelegd. Ook vragen zij naar de termijn waarbinnen verwerkingssystemen kunnen worden gecertificeerd en naar de relatie met certificeringssystemen van het bedrijfsleven.

Er moet een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de erkenningsregeling van de rijksoverheid zoals deze zal worden neergelegd in de algemene maatregel van bestuur en anderzijds certificeringssystemen van het bedrijfsleven.

De erkenningsregeling heeft betrekking op een individuele verwerker of exporteur en niet op een bepaald systeem. De regeling dient uitsluitend als middel voor de overheid om vooraf te kunnen toetsen of een verwerker of exporteur voldoende zekerheid biedt dat de aan hem geleverde mest daadwerkelijk buiten de Nederlandse landbouw wordt afgezet en derhalve niet de Nederlandse mestmarkt zal belasten. Deze zekerheid is in het stelsel van eminent belang, aangezien veehouders op basis van mestafzetovereenkomsten met erkende mestverwerkers en exporteurs mest kunnen produceren zonder dat tegenover die productie gegarandeerde afzetmogelijkheden op eigen grond of op grond van andere landbouwers met voldoende mestplaatsingsruimte staan. Een belangrijk element is het door de mestverwerker en de exporteur bij de erkenningsaanvraag – en na erkenningverlening vervolgens jaarlijks voor aanvang van het volgende productiejaar – over te leggen bedrijfsplan. Voorzover het de mestverwerker betreft, zal in dat plan inzicht moeten worden verschaft in de wijze van verwerking, de verwerkingscapaciteit, het realiteitsgehalte van de afzetmarkt voor de bij verwerking ontstane producten, de benodigde bedrijfsmiddelen, waaronder vergunningen, de financiële situatie van het de onderneming et cetera. Voorts zal de mestverwerker moeten waarborgen – bijvoorbeeld door aansluiting bij een waarborgfonds of financiële zekerheidstellingen – dat de veehouder ingeval van calamiteiten bij de verwerker geen schade lijdt en geen afzetproblemen met zijn mest krijgt. Aan de eenmaal verleende erkenning zullen nadere voorwaarden

worden verbonden. Deze zullen onder meer betrekking hebben op de termijn waarbinnen de verwerking en afzet van het verwerkingsproduct buiten de Nederlandse landbouw moeten hebben plaatsgevonden, en op de wijze waarop dat moet worden aangetoond. De krachtens artikel 58a vast te stellen algemene maatregel van bestuur, houdende de erkenningsvoorwaarden, wordt momenteel ingevuld. Daarbij wordt het bedrijfsleven regelmatig geconsulteerd. De maatregel zal naar verwachting begin november voor commentaar aan de maatschappelijke organisaties worden voorgelegd. De adviesaanvraag aan de Raad van State zal kunnen plaatsvinden als het wetsvoorstel door de Tweede Kamer is goedgekeurd (aanwijzing 280 van de aanwijzingen voor de regelgeving). De daadwerkelijke erkenningverlening zal naar verwachting in het tweede kwartaal van 2001 kunnen aanvangen.

De certificeringsregelingen van het bedrijfsleven dienen een heel ander doel dan de erkenningsregeling, namelijk om bij potentiële afnemers vertrouwen te wekken in de kwaliteit van het product door het afgeven van garanties op dat punt. Op deze manier kan de afzetmarkt voor de verwerkings- en exportproducten worden vergroot. Certificering kan ook een rol spelen bij de verlening van vergunningen, zowel voor de oprichting van de verwerkingsinrichting zelf als voor de toelating van het eindproduct door andere landen in het kader van de veterinaire of afvalstoffenwetgeving. Door certificering kunnen de verwerkers en exporteurs namelijk vaak sneller de benodigde gegevens omtrent het verwerkingsprocédé en het eindproduct aan de bevoegde instanties overleggen. Dit kan de vergunningverlening versnellen. Certificering geeft echter geen zekerheid over de daadwerkelijke afzet van het product buiten de Nederlandse landbouw. Ook hier kan certificering hoogstens een bijdrage leveren aan het versnellen van het afgeven van erkenningen.

De leden van de fracties van de VVD, het CDA en de SGP hebben vragen over het verloop van de vergunningverlening voor mestverwerkingsinstallaties en over de afstemming tussen rijksoverheid en decentrale overheden. Deze leden wijzen op het belang van mestverwerking voor de realisatie van evenwicht op de mestmarkt, waarbij de leden van de SGP-fractie menen dat deze oplossingsrichting meer moet worden gestimuleerd.

Mestverwerking en mestexport kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de realisatie van evenwicht op de landelijke mestmarkt. In de eerder aangehaalde brief die ik samen met mijn ambtgenoot van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer op 10 september 1999 aan de Tweede Kamer zond, is aangegeven dat naar schatting 18 miljoen kilogram stikstof in de vorm van dierlijke mest via export, al dan niet na be- of verwerking, buiten de Nederlandse landbouw zal worden afgezet. Er is nog geen reden om dit cijfer bij te stellen.

Het belang van mestverwerking – naast mestexport – laat onverlet dat de afzet van mestoverschotten een verantwoordelijkheid is van het bedrijfsleven zelf. Als het bedrijfsleven de mestafzet wil regelen door gebruikmaking van mestbe- en verwerking, dan wordt zulks gefaciliteerd binnen het stelsel van mestafzetovereenkomsten. Er is evenwel geen plaats voor financiële ondersteuning door de overheid. Daarbij zij eraan herinnerd dat de Commissie van de Europese Gemeenschappen steunverlening aan mestverwerkingsinrichtingen niet aanvaardbaar acht.

Het belang van mestverwerking laat uiteraard ook onverlet dat de oprichting van mestverwerkingsinrichtingen in overeenstemming zal moeten zijn met eisen zoals neergelegd in de milieuwetgeving, de ruimtelijke ordeningswetgeving en de woningwetgeving. De verantwoordelijkheid voor de verlening van de bouw- en milieuvergunningen voor de oprichting van een mestverwerkingsinstallatie ligt primair bij de gemeentelijke en provinciale overheden. Navraag bij de provincies leert dat er nog maar

weinig vergunningaanvragen zijn ingediend, naar schatting twintig, en weinig vergunningen zijn verleend, naar schatting vijf. Tot nu toe is vaak sprake van terughoudendheid bij het afgeven van vergunningen. Dat houdt met name verband met het gebrek aan informatie over de emissies die samenhangen met de verschillende verwerkingstechnieken en met het ontbreken van een duidelijk toetsingskader. Voor de aanvragers van de vergunning zelf is een knelpunt de onbekendheid met de te doorlopen procedures.

Om aan deze knelpunten tegemoet te komen:

- wordt de Inspectierichtlijn mestverwerking 1992 geactualiseerd, waarbij – zonder afbreuk te doen aan de bevoegdheden van de decentrale overheden – een zoveel mogelijk uniforme benadering wordt nagestreefd. De uiteindelijke bevoegdheid voor het afgeven van bouw- en milieuvergunningen blijft echter bij de plaatselijke overheid – gemeenten, provincies – liggen;
- is door de rijksoverheid een leidraad ontwikkeld, waarin de procedure van de vergunningverlening is beschreven.

Voorts is er in april 2000 een regiegroep mestverwerking ingesteld om op landelijk niveau de eisen die de verschillende overheden stellen aan mestverwerking op elkaar af te stemmen. De regiegroep is samengesteld uit vertegenwoordigers van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en mijn departement, en van het InterProvinciaal Overleg, de Vereniging Nederlandse Gemeenten, de Unie van Waterschappen, LTO-Nederland, de Nederlandse Vakbond voor Varkenshouders en de Stichting Natuur en Milieu. De verwachting is dat de regiegroep in december 2000 haar taken zal hebben afgerond.

De leden van de CDA-fractie informeren naar de reden van het bij export aan de orde zijnde onderscheid tussen pluimveemest en varkensmest.

Het onderscheid hangt onmiddellijk samen met Europese veterinaire voorschriften gesteld in de zogenoemde «bezemrichtlijn» (Richtlijn 92/118/EEG van de Raad van 17 december 1992 tot vaststelling van de veterinairerechtelijke en de gezondheidsvoorschriften voor het handelsverkeer en de invoer in de Gemeenschap van produkten waarvoor ten aanzien van deze voorschriften geen specifieke communautaire regelgeving geldt als bedoeld in bijlage A, hoofdstuk I, van Richtlijn 89/662/EEG en, wat ziekteverwekkers betreft, van Richtlijn 90/425/EEG; PbEG L 62). Ingevolge deze richtlijn is:

- export van onverwerkte mest niet toegestaan, met uitzondering van pluimveemest en paardenmest;
- export van verwerkte mest wel toegestaan, mits aan de in de richtlijn beschreven eisen is voldaan.

De wijze van mestverwerking dient zodanig te zijn dat in ieder geval alle ziekteverwekkers in de mest zijn gedood.

De leden van de PvdA-fractie vragen of met het verlenen van een erkenning aan een mestverwerker of exporteur de maximum hoeveelheid te contracteren dierlijke meststoffen voor een bepaalde tijd vast ligt, ook ingeval onverwacht een ruimere afzetmogelijkheid ontstaat.

De erkenning zal waar het gaat om een reële verruiming – na erkenningverlening – van de afzetmogelijkheden voor een verwerker of een exporteur niet verstarrend mogen werken. Een verruiming van de afzetmogelijkheden zal nog lopende het jaar gevolgen moeten hebben voor de maximum hoeveelheid waarvoor mestafzetovereenkomsten met veehouders kunnen worden aangegaan. De verwerker of exporteur zal daartoe door overlegging van aanvullende gegevens aannemelijk moeten maken dat is voldaan aan de randvoorwaarden die zekerheid moeten bieden dat de extra af te nemen hoeveelheid dierlijke meststoffen daadwerkelijk

buiten de Nederlandse landbouw zal worden afgezet. Of dat overlegging van een geheel nieuw bedrijfsplan vergt dan wel een eenvoudige aanvulling op dat bedrijfsplan, wordt thans bezien bij de uitwerking van de algemene maatregel van bestuur, gebaseerd op het voorgestelde artikel 58ae van de Meststoffenwet.

De leden van de fractie van D66 vragen of bij de afzet buiten de Nederlandse landbouw ook sprake is van een afnameplicht en geen leveringsplicht.

In het kader van het voorgestelde artikel 58ae geldt een leveringsplicht. Alleen die hoeveelheid mest die daadwerkelijk aan een erkende exporteur of mestverwerker is afgeleverd, of – ingeval de mestproducent zelf is erkend – door de mestproducent onomkeerbaar is verwerkt of is geëxporteerd, wordt in mindering gebracht op de dierlijke mestproductie waar tegenover ingevolge het voorgestelde artikel 58aa steeds voldoende mestplaatsingsruimte moet staan in de vorm van eigen grond of afzetovereenkomsten met andere Nederlandse landbouwbedrijven die over voldoende mestplaatsingsruimte beschikken. Ook de erkende mestverwerker en erkende exporteur is in het kader van de erkenningsvoorwaarden gehouden om de mest daadwerkelijk buiten de Nederlandse landbouw af te zetten.

Deze leveringsplicht ligt in de rede: er wordt hier immers mestproductie toegestaan waarvoor geen plaatsingsruimte in Nederland is verzekerd. Alleen bij daadwerkelijke afzet buiten de Nederlandse landbouw is zeker gesteld dat het evenwicht op de Nederlandse mestmarkt niet wordt verstoord.

De leden van de VVD-fractie vragen wat het nut van het mineralenaangiftesysteem is voor producenten waaraan een erkenning is verleend, of die de dierlijke meststoffen afzetten aan een erkende exporteur of verwerker.

Het belang van het stelsel van regulerende mineralenheffingen is voor bedrijven die opteren voor mestverwerking of -export beslist niet minder dan voor andere bedrijven. Dit systeem waarborgt immers dat aangevoerd kan worden dat de dierlijke meststoffen daadwerkelijk zijn verwerkt of geëxporteerd, of zijn afgeleverd aan een verwerker. Een erkenning in het kader van het stelsel van mestafzetovereenkomsten waarborgt daarentegen primair dat de producent de mogelijkheid heeft tot verwerking of export.

Daarnaast biedt het mineralenaangiftesysteem inzicht in de vraag of de agrariër, gegeven de aanvoer en productie van mineralen op zijn bedrijf, al dan niet voldoende mineralen van zijn bedrijf heeft afgevoerd.

#### **§ 4. Afschaffen dierrechten**

De leden van de fracties van de PvdA en het CDA zijn het eens met het uitgangspunt dat voorkomen moet worden dat er een onnodige stapeling van instrumenten plaatsvindt die gericht zijn op de realisatie van dezelfde doelstelling, te weten: evenwicht tussen de landelijke omvang van de mestproductie en de toepassings- en afzetmogelijkheden voor die mest. In het wetsvoorstel wordt daarom voorzien in het vervallen van de varkensrechten, pluimveerechten en mestproductierechten in 2005. Deze hebben, als het stelsel van mestafzetovereenkomsten zich in de praktijk inmiddels heeft bewezen, geen meerwaarde meer (artikelen I, onderdeel AA, III en IV). Het vervallen van de dierrechten zal een belangrijke lastenverlichting voor het bedrijfsleven betekenen en tevens de belasting van het uitvoerings- en handhavingsapparaat verminderen.

De leden van de PvdA-fractie zijn er voorstander van om de expiratie van de genoemde dierrechten te clausuleren door deze te verbinden aan de

voorwaarde dat er in 2005 evenwicht op de mestmarkt is. De leden van de SGP-fractie vragen om een evaluatiemoment in 2004. De GroenLinkse fractieleden willen zekerheidshalve de dierrechten nog enkele jaren langer in stand houden.

Naar mijn oordeel is er geen aanleiding om het expireren per 2005 van de stelsels van dierrechten nader te clausuleren, noch om de expiratedatum uit te stellen.

Voorafgaand aan de aanscherping van de mestnormering in 2002 en 2003 zal voor een belangrijk deel evenwicht op de landelijke mestmarkt worden verwezenlijkt, via de bedrijfsbeëindigings- en opkoopregelingen in het kader van het zogenoemde flankerend beleid.

In 2002 wordt het stelsel van mestafzetovereenkomsten ingevoerd om dat evenwicht te behouden. Uit de definitieve ex-ante-evaluatie van de sturingskracht van dat stelsel door het Expertisecentrum Rechtshandhaving is gebleken dat het stelsel van mestafzetovereenkomsten, in combinatie met het stelsel van regulerende mineralenheffingen voldoende sturingskracht heeft. Dit is het geval in een situatie van evenwicht op de mestmarkt en zelfs in een situatie waarin sprake is van een beperkte onevenwichtigheid. In beide situaties wordt het stelsel van mestafzetovereenkomsten in staat geacht om vraag en aanbod op de mestmarkt voorafgaand aan een productiejaar te reguleren.

Na invoering van het stelsel van mestafzetovereenkomsten zullen de stelsels van dierrechten nog gedurende drie jaar als extra plafond worden gehandhaafd. Deze periode geeft voldoende tijd voor het stelsel van mestafzetovereenkomsten om zich in de praktijk te bewijzen en om – mochten zich onverhoopt toch problemen of onverwachte ontwikkelingen voordoen – in voorkomend geval nadere maatregelen te treffen. Thans bestaat er evenwel geen enkele aanleiding voor het vermoeden dat dergelijke nadere maatregelen noodzakelijk zouden zijn. Het is derhalve verstandig om al zoveel mogelijk duidelijkheid naar de sector toe te verschaffen en de expiratedatum van 1 januari 2005 in de wet vast te leggen, opdat de sector bij investeringsbeslissingen een duidelijk richtpunt heeft.

Uiteraard zal de vinger aan de pols worden gehouden. Ingevolge artikel 68 van de Meststoffenwet wordt elke twee jaar over de werking van de wet verslag gedaan aan de beide Kamers der Staten-Generaal. Overeenkomstig deze bepaling zal onder meer in 2004 een evaluatieverslag worden uitgebracht.

In reactie op de uitspraak van de leden van de PvdA-fractie dat het afschaffen van de stelsels van dierrechten niet mag leiden tot schadeclaims, zij opgemerkt dat nimmer valt uit te sluiten dat individuele veehouders een civiele procedure tegen de Staat starten. Naar mijn stellige overtuiging is er evenwel geen redelijke grond voor enige vorm van compensatie, zoals ook is betoogd in subparagraaf 5.4 van de memorie van toelichting.

Dat geldt niet alleen voor de bedrijven die destijds door het instellen van productierechten op basis van «grandfathering» rechten en daarmee vermogenswaarde om niet toebedeeld hebben gekregen. Het geldt evenzeer voor bedrijven die hebben geïnvesteerd in rechten ten behoeve van uitbreiding van hun productie of ten behoeve van het opstarten van een bedrijf. De – overigens zeer geleidelijke – daling van de waarde van de productierechten in de periode tot 1-1-2005 tot nihil, zal voor de betrokken bedrijven slechts beperkte gevolgen hebben, aangezien de bedrijven met de mogelijkheid van het vervallen van de productierechten rekening hebben kunnen houden bij de verwerving van deze rechten en de investering bovendien fiscaal kunnen afschrijven. Daarbij is sprake van een zeer ruime overgangstermijn.

In antwoord op de vraag daarover van de leden van de fractie van de VVD zij opgemerkt dat het in voornoemde subparagraaf van de memorie van

toelichting gestelde, namelijk dat van de zijde van de overheid nimmer het vertrouwen is gewekt dat eenmaal verworven productierechten een rustig bezit zouden vormen, ook geldt voor productierechten die tussen 10 juli 1997 en 10 september 1999 door de varkenshouders zijn verworven. De brief van 10 juli 1997 (Kamerstukken II 1996/97, 25 448, nr. 1) zelf gaf al weinig aanleiding voor het vertrouwen in het rustige bezit van productierechten. Tussen 10 juli 1997 en de inwerkingtreding van de Wet herstructurering varkenshouderij op 1 september 1998 zijn niet of nauwelijks productierechten door varkenshouders verworven, in verband met het feit dat in de brief van 10 juli 1997 al werd aangegeven dat deze verwerving niet tot een hoger varkensrecht zou kunnen leiden. De na 1 september 1998 door varkenshouders gestarte civiele procedures strekkende tot buitenwerkingstelling van de wet – welke buitenwerkingstelling gedurende bijna een jaar een feit is geweest – konden evenmin de varkenshouders bevestigen in het vermoeden dat de varkensrechten een rustig bezit zouden vormen. Daar komt bij dat de regering bij de parlementaire behandeling van de Wet herstructurering varkenshouderij eind 1997 uitdrukkelijk heeft overwogen dat het stelsel van varkensrechten niet langer zal worden gehandhaafd dan voor het realiseren van de doelstellingen strikt noodzakelijk is, en dat in verband daarmee een periodieke evaluatie van de wet wordt voorzien (Kamerstukken II 1997/98, 25 746, nr. 3, p. 76). Zulks mede tegen de achtergrond dat al eerder door de regering was aangegeven dat op termijn een overgang naar een systeem van mestafzetrechten – waarop door de Tweede Kamer al bij motie van de leden Ter Veer, Blauw en Huys was aangedrongen (Kamerstukken II 1995/96, 24 445, nr. 15) – wordt ondersteund en dat de mogelijkheden daartoe samen met het bedrijfsleven zouden worden onderzocht (Kamerstukken II 1995/96, 24 426, nr. 5, blz. 2; zie ook Kamerstukken II 1995/96, 24 445, nr. 26, blz. 6). Bij de parlementaire behandeling van de wet van 2 mei 1997, houdende wijziging van de Meststoffenwet (Stb. 360), is op aandringen van de Tweede Kamer 2000 aangegeven als het jaar waarna de regering een systeemwijziging van mestproductierechten naar afzetrechten denkbaar acht (kamerstukken II 1996/97, 24 782, nr. 5, blz. 32).

De leden van de SP-fractie vinden de mestproductierechten, varkensrechten en pluimveerechten een heel mooi en eenvoudig sturingsmechanisme en zijn tegenstander van de vervanging van dit sturingsmechanisme door een stelsel van mestafzetovereenkomsten.

Het volume-instrumentarium gekoppeld aan de dierrechten heeft tot nu toe een zeer belangrijke en onmisbare functie vervuld in het mestbeleid en zal dat in de periode tot 2005 ook blijven doen. Dat laat onverlet dat zowel de juridische procedures met betrekking tot de Wet herstructurering varkenshouderij als de discussie met de Commissie van de Europese Gemeenschappen over de implementatie van de Nitraatrichtlijn aanleiding hebben gegeven tot een herbezinning op dat instrumentarium. Deze herbezinning – waarop uitvoerig wordt ingegaan in paragraaf 2 van de memorie van toelichting – heeft geleid tot de conclusie dat in de toekomst moet worden overgestapt naar een nieuw volume-instrumentarium, namelijk het stelsel van mestafzetovereenkomsten. Het stelsel van mestafzetovereenkomsten heeft in vergelijking met de bestaande dierrechten een aantal belangrijke voordelen, waarop is ingegaan in subparagraaf 4.1 van de memorie van toelichting, en sluit ook aan bij de door de Tweede Kamer in het verleden herhaaldelijk gedane oproep om in het volumebeleid de mestafzetmogelijkheden centraal te stellen.

De suggestie van de leden van de SP-fractie om compensatie te betalen voor de met de Wet herstructurering varkenshouderij doorgevoerde verlaging van het plafond van het productierecht voor varkenshouders druist ten enenmale in tegen de stellige overtuiging van de regering dat de Staat niet schadeplichtig is, zoals ook het arrest van het gerechtshof te 's-Graven-



hage van 20 januari 2000 in de bodemprocedure NVV/Staat heeft uitge-  
wezen, en zou in strijd komen met fundamentele – ook in het EG-Verdrag  
vastgelegde – beginselen van het milieurecht.

### **§ 5. Basisregistratie percelen en informatievoorziening veehouders**

De fracties van de PvdA, VVD, D66 en SGP stellen vragen over de mo-  
gelijkheid om tijdig een sluitende perceelsregistratie tot stand te brengen en  
over de consequenties ingeval dit onverhoopt niet zou lukken. De PvdA-  
fractieleden vragen om nog eens de noodzaak van een dergelijke regi-  
stratie uiteen te zetten en informeren naar de huidige stand van zaken bij  
de opzet van de registratie. De leden van de fracties van VVD en D66 infor-  
meren of er voldoende geld en mankracht beschikbaar is om de registratie  
tijdig te realiseren, respectievelijk om een extra controle-inspanning te  
verrichten indien de perceelsregistratie niet tijdig beschikbaar komt. De  
leden van de SGP-fractie vragen om hoeveel percelen het nu in totaal  
gaat. Tevens signaleren deze leden dat er nu al problemen zouden zijn  
met een effectieve controle van vee en grond en plaatsen zij vraagtekens  
bij de voorgenomen taakverbreding.

Het belang van een goed perceelsregistratiesysteem is vooral gelegen in  
de centrale beschikbaarheid van een actuele, geautomatiseerde, regi-  
stratie van alle percelen landbouwgrond en natuurterrein die een bedrijf  
op grond van een erkende gebruikstitel in gebruik heeft en van de opper-  
vlakte van de daarop plaatsvindende teelten, onderscheiden naar gewas.  
Uitgaande van ongeveer 120 000 bij het Bureau Heffingen onder een  
mestnummer geregistreerde bedrijven met grond, gaat het hierbij naar  
schatting om 1,3 miljoen percelen. Met behulp van de registratie kunnen  
de door agrariërs verstrekte gegevens gedurende het gehele jaar op admi-  
nistratieve wijze worden vergeleken met andere registraties, zoals het  
kadastrale bestand, en kan de overheid onder meer steeds over een  
betrouwbaar en actueel beeld van de mestplaatsings- en -aanvoerruimte  
van landbouwbedrijven beschikken. Dat vergemakkelijkt niet alleen een  
goede uitvoering en handhaving van het stelsel van mestafzetovereen-  
komsten, maar stelt de overheid tevens in staat om in de richting van  
agrariërs betrouwbare informatie te verschaffen. Binnen het stelsel van  
mestafzetovereenkomsten is in dit verband vooral van belang dat een  
veehouder tijdig op de hoogte wordt gesteld van het feit dat diens mest-  
afzetovereenkomst niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen, bijvoor-  
beeld omdat de mestaanvoerruimte van zijn contractpartner niet toerei-  
kend is. De veehouder krijgt aldus de mogelijkheid om tijdig reparatoire  
voorzieningen te treffen, waarmee de effectieve realisatie van de doelstel-  
lingen van het stelsel wordt verzekerd.

De perceelsregistratie dient zodanig betrouwbaar te zijn, dat een kwalita-  
tief hoog handhavingsniveau gewaarborgd kan worden. Dat betekent  
overigens niet dat als criterium een 100%-juistheid van de in de registratie  
opgenomen gegevens moet zijn verzekerd. Dat zou betekenen dat 100%  
van de contracten op basis van 100% betrouwbare gegevens zou worden  
geverifieerd. Een dergelijke structurele controledichtheid en betrouw-  
baarheidsgraad is nog nooit bij enige wet gehaald en is ook niet nodig:  
met een combinatie van goede voorlichting over de wettelijke eisen, een  
reële pakkans bij overtredingen, voldoende afschrikwekkende sancties en  
een fraudedruk die niet te hoog is moet een geloofwaardig handhavings-  
niveau kunnen worden bereikt.

Om zeker te stellen dat tijdig een betrouwbare, landsdekkende registratie  
beschikbaar is wordt niet op menskracht of middelen bespaard. Het  
operationeel maken van de perceelsregistratie heeft absolute prioriteit. De  
voorbereiding is krachtig ter hand genomen. Om een zo groot mogelijke  
slagvaardigheid te bereiken is de inrichting van de perceelsregistratie

ondergebracht in een afzonderlijke projectorganisatie, waarin medewerkers van alle betrokken directies en diensten participeren. De projectorganisatie is in april van dit jaar gestart en ligt goed op schema om per 1 januari 2002 een landsdekkende registratie op te leveren. De voortgang van het project wordt voortdurend bewaakt, om zodoende eventuele problemen direct te onderkennen en tijdig voorzieningen te treffen om deze te ondervangen. Dit betekent ook dat – indien zulks noodzakelijk is – tijdig extra middelen en menskracht kunnen worden gegenereerd. Inmiddels zijn de noodzakelijke contractbesprekingen met het Kadaster, de Topografische Dienst Nederland en leveranciers van luchtfoto's afgerond. Via een procedure van Europese aanbesteding zijn tevens contracten met marktpartijen gesloten voor het ontwerp en de bouw van het systeem alsmede voor de verwerking van perceelsgegevens in de periode tot januari 2002. Thans wordt onder meer gewerkt aan het opstellen van de noodzakelijke formulieren en kaarten met de bijbehorende toelichting, benodigd voor de per 1 april 2001 geplande opgave van perceelsgegevens. De datum van 1 april 2001 hangt samen met het voornemen de inwinning van perceelsgegevens op grond van het voorgestelde artikel 7a van de Meststoffenwet te combineren met de zogenaamde Aanvraag oppervlakten, die volgens de communautaire voorschriften waarop de Regeling EG-steunverlening akkerbouwgewassen en de Regeling dierlijke EG-premies mede zijn gebaseerd, tussen 1 april en 15 mei van het relevante kalenderjaar dient te worden ingediend. Aan dit voornemen, dat mede is ingegeven door de wens dubbele opgaven zoveel mogelijk te voorkomen, ligt de veronderstelling ten grondslag dat het wetsvoorstel voor de genoemde datum tot wet is verheven. Indien het wetsvoorstel pas later in het jaar wordt aanvaard, dan ontbreekt de wettelijke basis voor een gezamenlijke inwinning per 1 april 2001. Voorzover agrariërs niet vrijwillig in het kader van de Aanvraag oppervlakten de tot hun bedrijf behorende percelen opgeven, zullen deze gegevens in een later stadium alsnog moeten worden opgevraagd. Alsdan komt de tijdige beschikbaarheid van een volledig gevulde perceelsregistratie mogelijk in gevaar. Er bestaat voor mij, gelet op de huidige stand van zaken van het project en van de wetgeving, evenwel geen aanleiding om serieus te twijfelen aan de tijdige totstandkoming van een voldoende betrouwbare perceelsregistratie. Mocht deze registratie onverhoopt toch niet tijdig gereed komen, dan zal gedurende een beperkte overgangperiode een aangepast controle- en handhavingsbeleid moeten worden gevoerd, met mogelijk een grotere inzet van menskracht en middelen ten behoeve van fysieke controles. In een situatie waarbij de dierrechten nog niet zijn vervallen en door middel van flankerend beleid zoveel mogelijk evenwicht op de mestmarkt is gerealiseerd behoeft dat geen wezenlijk probleem te zijn.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of het vooraf controleren van de door agrariërs verstrekte gegevens met betrekking tot de mestplaatsingsruimte wel noodzakelijk is. Zij pleiten voor een systematiek waarbij contractpartijen in beginsel moeten kunnen vertrouwen op de aan elkaar verstrekte informatie en waarbij een controle door de overheid eerst achteraf plaatsvindt.

Uitgangspunt van het stelsel van mestafzetovereenkomsten is dat de veehouder zich voorafgaand aan de productie van voldoende mestplaatsingsruimte verzekert. Daartoe moet de veehouder de bij zijn bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond, onderscheiden naar bouwland, grasland, maïsland en braakland, alsmede de tot zijn bedrijf behorende oppervlakte natuurterrein van tevoren aanmelden en de met derden afgesloten mestafzetovereenkomsten tijdig naar het Bureau Heffingen verzenden. Het Bureau Heffingen zal de betrokkenen partijen binnen 13 weken na de ingangsdatum van de mestafzetovereenkomst een overzicht verschaffen van de bij het bureau geregistreerde gegevens met betrekking

tot de mestplaatsingsruimte en de mestaanvoerruimte van de onderscheiden partijen.

De terugmelding van het Bureau Heffingen is niet op enig rechtsgevolg gericht. Dat betekent ook dat de veehouder niet hoeft te wachten op de terugmelding vooraleer hij daadwerkelijk zijn productie aanvangt. Binnen de gekozen systematiek blijft de veehouder steeds verantwoordelijk voor het realiseren van voldoende mestplaatsingsruimte. Voorts rust op hem de plicht om zich uit eigen beweging adequaat te informeren over de omvang van de mestaanvoerruimte van zijn wederpartij; bij deze wederpartij bestaat in de onderlinge verhoudingen op dit punt een mededelingsplicht. Als uit de hem bekende gegevens blijkt dat de door hem bij anderen gecontracteerde afzetruimte onvoldoende is, is het aan de veehouder om hier consequenties aan te verbinden, bijvoorbeeld door het afsluiten van vervangende overeenkomsten. De terugmelding van het Bureau Heffingen komt daarbij een belangrijke functie toe ingeval de veehouder niet over de informatie beschikte of kon beschikken om de geëigende maatregelen te treffen.

De door de leden van de PvdA-fractie voorgestelde aanpak heeft als groot nadeel dat eerst na afloop van het kalenderjaar kan worden vastgesteld of een veehouder over voldoende mestplaatsingsruimte beschikte. Blijkt dat niet het geval te zijn geweest, dan is de kans reëel dat een deel van de door hem geproduceerde mest op een voor het milieu onverantwoorde wijze is aangewend of afgezet. Schade voor het milieu is dan inmiddels onherstelbaar opgetreden. Het stelsel van mestafzetovereenkomsten beoogt dit juist te voorkomen, door voorafgaand aan de productie de nodige waarborgen te eisen omtrent de aanwendings- en afzetmogelijkheden van de nog te produceren mest. In de opzet van de PvdA-fractieleden gaat deze preventieve werking verloren en komt het stelsel van mestafzetovereenkomsten aanzienlijk minder meerwaarde toe naast het stelsel van regulerende mineralenheffingen, waarin partijen eveneens na afloop van het jaar op de daadwerkelijke milieubelasting worden aangesproken. Daarnaast verschuift in dit voorstel de verantwoordelijkheid van de veehouder naar de akkerbouwer: zodra de veehouder over een overeenkomst met een akkerbouwer beschikt, gaat hij vrijuit.

Tot slot gaat van een controle achteraf het ongewenste effect uit, dat veehouders en akkerbouwers van tevoren een afweging kunnen gaan maken waarbij de kans op een eventuele boete, al dan niet in combinatie met een heffing wegens het overschrijden van de verliesnormen van het stelsel van regulerende mineralenheffingen, wordt afgezet tegen het te behalen economisch voordeel.

De leden van de fractie van de PvdA vragen welke andere doelen de centrale perceelsregistratie zal dienen. Ook zijn zij benieuwd naar de bruikbaarheid van bestaande registratiesystemen voor het opzetten van de perceelsregistratie.

De uiteindelijke doelstelling is het ontwikkelen van één perceelsregistratie voor de uitvoering en evaluatie van het beleid van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij alsmede voor de toepassing bij onderzoeksvraagstukken. Door gegevens vast te leggen in een centrale database die door verschillende diensten geraadpleegd kan worden, zal in de toekomst minder behoefte bestaan aan een afzonderlijke opgave van gegevens per individuele regeling. Zo zal de perceelsregistratie in de toekomst onder meer gebruikt kunnen worden ten behoeve van de verlening van grondgebonden subsidies en premies, de uitvoering van de Landbouwtelling en bij de voorbereiding en uitvoering van landinrichtingsprojecten. Inzicht in het feitelijk gebruik van percelen kan ook van waarde zijn bij het treffen van fytosanitaire of veterinaire maatregelen ingeval van calamiteiten. Dit meervoudig gebruik van op een centraal

punt beschikbare gegevens past in het streven van de overheid om de administratieve lasten te beperken.

Essentieel voor de basisregistratie percelen is dat er een verbinding wordt gelegd tussen de aard van het grondgebruik, de grondgebruiker alsmede de geografische ligging en oppervlakte van percelen landbouwgrond en natuurterrein in Nederland. De registratiesystematiek die het agentschap Landelijke service bij regelingen (LASER) ter uitvoering van de Regeling EG-steunverlening akkerbouwgewassen en de Regeling dierlijke EG-premies hanteert – door de leden van de PvdA-fractie aangeduid als MacSharry-registratie – vormt in beginsel het vertrekpunt voor de in te richten perceelsregistratie. De huidige LASER-registratie bevat echter slechts alfanumerieke perceelsgegevens zonder volledige geografische component; de aanwezige geografische gegevens zijn bovendien niet beschikbaar in geautomatiseerde vorm. Bovendien heeft de huidige registratie geen betrekking op alle percelen landbouwgrond en natuurterrein in Nederland, maar alleen op die percelen die verband houden met een subsidieaanvraag in het kader van de Regeling EG-steunverlening akkerbouw en de Regeling dierlijke EG-premies. Daarom zal de registratie moeten worden uitgebreid en worden uitgebouwd tot een geografisch informatiesysteem.

Ter verificatie van de in het kader van het stelsel van mestafzetovereenkomsten gedane opgaven van agrariërs zal voor de perceelsregistratie bovendien gebruik worden gemaakt van andere beschikbare bronnen, zoals de kadastrale registratie, het zogenaamde Top10Vectorbestand van de Topografische Dienst Nederland en de digitale bodemkaart van Nederland. Geen van de bestaande registraties bevat echter afzonderlijk alle voor de uitvoering van het stelsel van mestafzetovereenkomsten noodzakelijke gegevens. Daarmee is de noodzaak van het inrichten van een aparte perceelsregistratie gegeven.

Vervolgens geven deze leden aan dat wat hen betreft gekozen zal moeten worden tussen een systeem van een eenmalige opgave van de percelen met daaraan gekoppeld een verplichting tot het doorgeven van mutaties of een systeem van jaarlijkse opgave zonder mutatieplicht.

Het systeem zoals ik dat thans voor ogen heb gaat – zoals ik in het voorgaande heb aangegeven – uit van een initiële vulling van de registratie met perceelsgegevens aansluitend bij de zogenoemde Aanvraag oppervlakten in het kader van de MacSharry-regelingen. Het is voorts de bedoeling dat ondernemers jaarlijks een overzicht krijgen van de in de perceelsregistratie over hen opgenomen gegevens. Dit overzicht zal voor de eerste keer in april 2002 worden verstrekt. De ondernemer wordt daarbij verzocht om het overzicht te controleren en waar nodig aan te passen aan de actualiteit en het nieuwe bouwplan voor het komende groeiseizoen. Het ligt in de bedoeling dat dit overzicht tevens gebruikt zal worden voor de Aanvraag oppervlakten. Het moment van april is gekozen omdat het bouwplan op dat moment doorgaans met een redelijke zekerheid vaststaat en de noodzaak tot het doorgeven van latere mutaties zoveel mogelijk wordt voorkomen.

Om de mestafzetovereenkomsten effectief te kunnen controleren blijft het evenwel noodzakelijk dat tussentijdse wijzigingen die van invloed kunnen zijn op de mestplaatsingsruimte, bijvoorbeeld door de verkoop van grond of een wisseling van teelt, bij de overheid bekend zijn. Dit vereist naar mijn oordeel dat dergelijke wijzigingen binnen de termijn van een maand worden doorgegeven.

De leden van de CDA-fractie wijzen op mogelijke problemen die zich in de praktijk zullen kunnen voordoen bij het realiseren van een actuele perceelsregistratie, bijvoorbeeld als gevolg van achterstanden in de verwerking van gegevens. Deze leden vragen wanneer deze onvolkomen-

heden zijn opgelost. Ook de leden van de SGP-fractie vragen zich af hoe de perceelsregistratie zijn actualiteit kan behouden, bijvoorbeeld als het gaat om de overgang van bouw- naar grasland.

Er worden hoge eisen aan de actualiteit van de Basisregistratie Percelen gesteld. Het binnen de diensten van mijn ministerie op te zetten proces voor verwerking van mutaties zal erop gericht zijn dat deze binnen enkele weken na ontvangst zijn verwerkt. Daarbij bestaat er echter een afhankelijkheid van degenen die gegevens moeten aanleveren.

Indien mutaties niet tijdig door ondernemers worden doorgegeven, kunnen deze uiteraard ook niet betrokken worden bij de beoordeling van mestafzetovereenkomsten. Het is derhalve in het belang van de ondernemers zelf dat mutaties tijdig worden doorgegeven en bekend zijn op het moment dat de ingestuurde mestafzetovereenkomsten door het Bureau Heffingen worden vergeleken met de bij dat bureau bekende gegevens met betrekking tot de mestplaatsingsruimte en de mestaanvoerruimte. In de communicatie zal ondernemers op het belang gewezen worden mutaties tijdig door te geven.

De actualiteit van de perceelsregistratie zal ook worden gewaarborgd door een jaarlijkse administratieve verificatie van de in de perceelsregistratie opgenomen gegevens. Voorts is het van belang dat door de Algemene Inspectiedienst steekproefsgewijze en gerichte veldcontroles zullen plaatsvinden, waarbij onder meer gebruik gemaakt wordt van satellietbeelden voor de herkenning van gewassen. Met het Kadaster zijn afspraken gemaakt over het aanleveren van maandelijks geactualiseerde kadasterbestanden.

Met deze maatregelen moeten onvolkomenheden tot een minimum worden beperkt.

De leden van de D66-fractie vragen in hoeverre het noodzakelijk is dat hobbymatige veehouders deel moeten nemen aan de perceelsregistratie, gegeven de volgens deze leden zware administratieve lasten voor deze hobbyboeren.

Omwille van een adequate handhaving van het stelsel van mestafzetovereenkomsten is het noodzakelijk dat alle landbouwgrond in Nederland wordt geregistreerd, inclusief de grond in gebruik bij hobbymatige veehouders. Ook deze grond wordt immers benut om mest, al dan niet geproduceerd door de eigen dieren, op aan te wenden. De stelling dat de perceelsregistratie zware administratieve lasten met zich zou brengen verdient een nuancering. In de meeste gevallen vinden er bij deze hobbymatige veehouders geen mutaties in grondgebruik plaats, zodat er geen meldingen van mutaties hoeven te worden gedaan. Dat betekent geen extra administratieve lasten.

Mocht de grond overigens wèl uit gebruik worden gegeven via bijvoorbeeld een grondgebruiksverklaring, wat tot gevolg heeft dat zij bij een ander bedrijf wordt benut als mestplaatsingsruimte, dan is het omwille van de controle en handhaving ook in deze gevallen noodzakelijk dat deze wijzigingen worden gemeld.

## **§ 6. Bedrijfseffecten**

De leden van de PvdA-fractie vragen of de invoering van het stelsel van mestafzetovereenkomsten zal leiden tot hogere grondprijzen.

Ik verwacht geen, althans in zeer beperkte mate prijsopdrijvende effecten. Uit inschattingen van het Landbouw-Economisch Instituut van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij blijkt dat veehouders circa f 2,- per kilogram stikstof voor het afleveren van mest zullen betalen aan akkerbouwers. Dat betekent dat indien de akkerbouwer mestafzetovereen-

komsten aangaat voor de maximale plaatsingsruimte, zijnde 170 kilogram stikstof per hectare, hiermee een bedrag van 300 à 400 gulden is gemoeid. Bekeken over een periode van 5 à 10 jaar zal dit slechts een zeer beperkte invloed op de grondprijzen hebben.

Deze leden vragen voorts of de uitzondering voor de afroming van dierrechten bij administratieve samenvoeging van bedrijven ook zal komen te gelden bij rechtstreekse aankoop van productierechten van nabijgelegen bedrijven.

De voorziening voor samenvoeging van bedrijven heeft geen betrekking op de situatie dat een veehouder ten behoeve van de uitbreiding van zijn bedrijf rechten van bedrijven van derden verwerft. Dat betekent dat er bij verwerving van extra rechten voordat wordt samengevoegd wel afroming plaatsvindt. Zou ook hier een uitzondering worden toegelaten, dan wordt de effectiviteit van het instrument van afroming te zeer ondergraven en wordt afbreuk gedaan aan de concurrerende kracht van de opkoopregeling, die in het kader van bedrijfsbeëindiging in een volledige vergoeding van de – normaliter bij verhandeling afgeroomde – rechten voorziet. Overigens zijn constructies, zoals deze door de leden van de PvdA-fractie worden gevreesd, niet goed denkbaar. Wordt eerst een ander varkensbedrijf verworven met het oog op samenvoeging, dan vindt ingevolge artikel 21 van de Wet herstructurering varkenshouderij eerste de gebruikelijke afroming bij bedrijfsoverdracht plaats. Wordt een nabijgelegen bedrijf met pluimveerechten of mestproductierechten verworven, dan zal samenvoeging alleen aantrekkelijk zijn als de samen te voegen bedrijven met behoud van de productie op de oorspronkelijke locaties als een geheel kunnen worden geëxploiteerd; bij interne bedrijfsverplaatsing vindt immers ingevolge de Wet verplaatsing mestproductie en de aanstaande wettelijke voorziening voor pluimveerechten afroming over de betrokken rechten plaats. Kan evenwel zonder verplaatsing exploitatie als één samenhangend bedrijf plaatsvinden, dan is er geen reden om de uitzondering op de afroming niet toe te staan.

Tot slot uiten deze leden hun zorg over de stapeling van administratieve lasten bij de producent.

De beperking van de administratieve lasten zijn een punt van aandacht. De wijzigingen in het stelsel van regulerende mineralenheffingen leiden niet of nauwelijks tot extra administratieve lasten. Ook voor het stelsel van mestafzetovereenkomsten worden deze zo beperkt mogelijk gehouden. Zo wordt voor de dier- en grondadministratie aangesloten bij het huidige regime van de Regeling administratieve verplichtingen Meststoffenwet. Zoals in de voorgaande paragraaf is aangegeven wordt ook de gegevensverstrekking ten behoeve van de Basisregistratie percelen zodanig vormgegeven dat extra administratieve lasten zoveel mogelijk worden voorkomen. Op termijn moet deze registratie, door een efficiëntere inrichting en stroomlijning van de gegevensstromen in het kader van de uitvoering van verschillende wettelijke regelingen, voor de agrariër ook leiden tot een lastenvermindering. Het aangaan van mestafzetovereenkomsten zelf zal daadwerkelijk leiden tot enige administratieve lastenverzwaring; aan de andere kant moet worden bedacht dat een adequate regeling van de afzet van het mestoverschot tot de normale bedrijfsvoering van een mestproducent moet worden gerekend.

Voorts wordt een vermindering van de administratieve lasten bereikt door de hiervoor besproken mogelijkheid van administratieve samenvoeging zonder afroming van de betrokken dierrechten en – in 2005 – door de expiratie van de dierrechten. Samen met LTO-Nederland zijn andere mogelijkheden tot vereenvoudiging van de mestwetgeving onderzocht, wat op korte termijn tot een aantal concrete aanpassingen in de regelge-

ving zal leiden en deels – waar het gaat om het regime van bemonstering en analyse van mest bij de zogenoemde boer-boer-transporten – al tot vereenvoudigingen heeft geleid.

De VVD-fractieleden vragen waarom verwacht wordt dat de inkomenseffecten voor een belangrijk deel tijdelijk van aard zullen zijn.

Als gevolg van de aanscherping van de verliesnormen wordt de druk op de mestmarkt vergroot, waardoor de kosten van mestafzet in de eerst komende jaren zullen toenemen. Via de in het kader van het flankerende beleid ingezette bedrijfsbeëindigings- en opkoopregelingen moet daarbij het ontstaan van een mestoverschot worden voorkomen. Zodra de markt optimaal is ingesteld op het nieuwe niveau van verliesnormen, wat naar verwachting in 2003 à 2005 het geval zal zijn, zullen de kosten dalen. Uiteraard blijven er altijd kosten verbonden aan mestafzet, zeker bij afzet op lange afstand.

Deze leden vragen tevens of bij de berekening van de inkomenseffecten ook een versnelde afschrijving van aangekochte dierrechten is betrokken.

Ten aanzien van de afschrijvingstermijnen voor verworven dierrechten hebben zich geen wezenlijke veranderingen voorgedaan. Van enige bijzondere inkomenseffecten in dat verband is dan ook geen sprake.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen naar de kosten van het inschakelen van een intermediair bij het afsluiten van mestafzetovereenkomsten.

Ik verwacht dat de eventuele extra kosten beperkt zullen blijven. In de eerste plaats zullen de intermediairs weinig tijd nodig hebben om een geschikte wederpartij te vinden, aangezien zij als geen ander goed op de hoogte zijn van de mestmarkt. Dat betekent dat er in beginsel weinig kosten in rekening behoeven te worden gebracht. Bovendien zullen veel intermediairs deze werkzaamheden beschouwen als extra service, omdat zij voor de desbetreffende veehouder in de regel al het mesttransport verzorgen.

Ook vragen deze leden of de opkoopregeling in 2000 weer wordt opengesteld.

Het voornemen bestaat om de Regeling beëindiging veehouderijtakken weer voor aanvragen open te stellen als het onderhavige wetsvoorstel door de Tweede en Eerste Kamer is aanvaard. Bedacht moet immers worden dat het overgrote deel van de ondernemers die hun bedrijf zonder meer al wilden beëindigen al in de eerste openstellingsperiode een aanvraag hebben ingediend. De volgende openstellingsperiode is derhalve primair gericht op ondernemers die thans nog twijfelen over het al dan niet beëindigen van het bedrijf. Zij zullen pas een definitieve beslissing nemen op het moment dat er duidelijkheid bestaat over de voorgestelde aanscherpingen in de Meststoffenwet en de mogelijke consequenties daarvan voor hun bedrijf.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe wordt omgegaan met veehouders die op 1 januari 2005 geen mestafzetovereenkomsten hebben afgesloten, en of een reële inschatting kan worden gemaakt van het aantal bedrijven zonder contract.

Voorop moet worden gesteld dat veehouders met ingang van 1 januari 2002 over voldoende aanwendings- of afzetruimte voor de te produceren dierlijke meststoffen dienen te beschikken. Veehouders zonder mestafzet-

overeenkomsten en zonder aanwendingsruimte op het eigen bedrijf mogen vanaf dat moment op hun bedrijf geen dierlijke meststoffen meer produceren. Wat dat betreft is de situatie in 2005 niet anders dan in 2002. De verwachting is, zoals aangegeven in subparagraaf 5.1 van de memorie van toelichting, dat als gevolg van het voorgenomen beleid 5700 bedrijven zullen moeten worden beëindigd. De opkoop- en bedrijfsbeëindigingsregelingen alsook de andere in het kader van het flankerend beleid getroffen maatregelen zijn erop gericht om bedrijven zonder toekomstperspectief al vóór de aanscherpingen van de normen in 2002 en 2003 daadwerkelijk te laten beëindigen, zodat tegen die tijd zoveel mogelijk evenwicht op de landelijke mestmarkt is gerealiseerd. Slaagt dat beleid, dan zal in beginsel elk bedrijf voldoende mestafzetovereenkomsten kunnen sluiten.

Deze leden verwachten dat de handel in dierrechten in 2004 vrijwel stil zal komen liggen en vragen wat de gevolgen daarvan zijn voor de dynamiek in de mestmarkt.

Het vooruitzicht dat per 1 januari 2005 de drie stelsels van dierrechten komen te vervallen zal tot gevolg hebben dat de waarde van deze rechten de komende tijd zal afnemen. De duur van de periode waarin verworven rechten nog kunnen worden benut wordt immers steeds korter. Dat is een voldongen feit, zowel voor de potentiële vervreemders als de potentiële verkrijgers van rechten. Ik zie geen bedreigingen voor de dynamiek. Wie van plan is zijn bedrijf te beëindigen, zal hoe dan ook zijn rechten te koop aanbieden, ook bij dalende prijzen.

### **§ 7. Uitvoering en handhaving**

Tegenover de leden van de PvdA-fractie kan ik bevestigen dat de in de paragraaf 8 van de memorie van toelichting genoemde bedragen voor de uitvoering en de handhaving nog steeds actueel zijn.

Deze leden hebben ook zorg over de fraudedruk.

Juist wegens de fraudedruk wordt ernaar gestreefd zoveel mogelijk voorafgaand aan de aanscherping van de normen in 2002 en 2003 evenwicht op de mestmarkt te realiseren, door de inzet van opkoop- en bedrijfsbeëindigingsregelingen in het kader van het zogenoemde flankerende beleid. Voorts is ervoor gekozen om ook na invoering van het stelsel van mestafzetovereenkomsten nog enige tijd – namelijk – tot 2005 de bestaande dierrechten te handhaven, zodat het nieuwe stelsel de tijd krijgt om zich ook in de praktijk te bewijzen. Hierop is nader ingegaan in paragraaf van deze nota naar aanleiding van het verslag.

### **§ 8. Overige onderwerpen**

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de omvang van de in Nederland aanwezige opslagcapaciteit, en welk deel daarvan bij mestdistributeurs aanwezig is.

Er is naar schatting circa 50 miljoen ton aan opslagcapaciteit aanwezig. Gelet op de totale mestproductie in Nederland en gezien de duur van de periode waarin mest mag worden uitgereden, kan worden gesteld dat er in Nederland ruim voldoende opslagcapaciteit voorhanden is. Voor vaste mest is er zelfs veel meer opslagcapaciteit aanwezig dan wat nodig is. Het overgrote deel van deze opslagcapaciteit bevindt zich op de bedrijven van de veehouders zelf, niet bij intermediairs.

De leden van de fractie van GroenLinks zijn van mening dat een deel van het flankerend beleid moet worden ingezet voor de stimulering van



omschakeling naar de biologische landbouw. Zij vragen bovendien om bij de individuele begeleiding van de boeren specifiek aandacht te schenken aan de mogelijkheid van omschakeling.

Stimulering van omschakeling naar de biologische landbouw via het flankerend beleid past niet in het beleid dat ik ten aanzien van de biologische landbouw voorsta. Zoals ik recentelijk in de Beleidsnota Biologische Landbouw 2001–2004 (Kamerstukken II 1999/2000, 27 416, nr. 1) heb aangegeven, komt het op dit vlak niet aan op een directe stimulering van het aanbod door de overheid, maar staat een vraaggerichte benadering centraal: de markt moet leidend zijn voor de ondernemer.

Voor een weloverwogen keuze tot omschakelen naar biologische productie is het opstellen van een bedrijfsgericht ontwikkelingsplan door voorlichtingsorganisaties van groot belang. Zoals in de voornoemde beleidsnota is aangegeven zal deze activiteit voor primaire producenten financieel worden ondersteund.

### **§ 9. Artikelgewijs**

De leden van de SGP-fractie vragen of kan worden gegarandeerd dat het Bureau Heffingen binnen 13 weken na het tijdstip waarop ingevolge de mestafzetovereenkomst de aanvoer van dierlijke meststoffen kan plaatsvinden, een overzicht als bedoeld in het voorgestelde artikel 58a, derde lid, naar de betrokken partijen stuurt. Zij vragen daarbij wat de gevolgen zijn als deze termijn niet wordt gehaald.

Er kan geen absolute garantie worden gegeven dat in geen enkel individueel geval de termijn wordt overschreden, maar uiteraard zullen alle inspanningen erop zijn gericht om voor de overgrote meerderheid van de bedrijven de termijn van 13 weken te halen. Er is thans geen aanleiding om over de haalbaarheid daarvan te twijfelen.

Aangezien de melding door het Bureau Heffingen als zodanig niet op rechtsgevolg is gericht, maar enkel feitelijk van aard is, zijn er geen consequenties aan een te late terugmelding verbonden. De termijn is een termijn van orde.

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