

**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**

### **NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 8 juni 2001

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de inbreng van de leden van de verschillende fracties. In het navolgende ga ik, mede namens mijn ambtgenoot van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, in op de door de leden in het nader voorlopige verslag gestelde vragen en gemaakte opmerkingen, waar-bij ik de volgorde van de memorie van antwoord zoveel mogelijk zal aanhouden.

#### **§ 1. Noodzaak volumebeleid**

De leden van de PvdA-fractie vinden dat het stelsel van regulerende mineralenheffingen een doelmatig en doeltreffend instrument is, en achten een aanvullend instrument voor volumebeleid niet nodig. Zij wijzen daarbij op de recente resultaten van het onderzoek naar het mestoverschot, waaruit zou blijken dat de effectiviteit van de mineralenheffingen wordt ondermijnd door het stelsel van mestafzetovereenkomsten.

Ik ben het met de leden van de PvdA-fractie eens dat het stelsel van regulerende mineralenheffingen een geschikt instrument is om het gebruik van mest te reguleren. Niettemin moet het belang van volumeinstrumentarium, in aanvulling op de regels voor het gebruik van mest, niet worden onderschat. Zou er geen grens zijn gesteld aan het totale volume aan te produceren dierlijke mest, dan zou er een zodanige onevenwichtigheid op de mestmarkt ontstaan dat de effectiviteit van het stelsel van regulerende mineralenheffingen wordt ondermijnd (vgl. Kamerstukken I 2000/01, 27 276, nr. 223b, blz. 9). Dit gegeven werd door het toenmalige kabinet, gegeven de uitkomsten van de eerste ex-ante-evaluatie van dit heffingenstelsel, destijds al onderkend in de Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid (Kamerstukken II 1995/96, 24 445, nr. 1, blz. 14). Als het stelsel van regulerende mineralenheffingen zijn sturingskracht verliest, heeft dat weer tot gevolg dat Nederland de facto de Nitraatrichtlijn niet nakomt. Gegeven de economische voordelen die uitbreiding van de veestapel, en daarmee van het volume aan geproduceerde dierlijke mest, doorgaans met zich brengt is het noodzakelijk om ook de totale productie aan dierlijke mest te begrenzen, zeker in de situatie dat de veehouderij intensief en omvangrijk is. Daarbij hoeft het

evenwicht op de landelijke mestmarkt dat met het volume-instrument tot stand wordt gebracht niet absoluut te zijn. Zoals uit de ex-ante-evaluatie van het nieuwe stelsel van mestafzetovereenkomsten, uitgevoerd door het Expertisecentrum voor de Rechtshandhaving is gebleken, leidt een beperkte onevenwichtigheid op de mestmarkt naar verwachting niet tot een dusdanige fraudedruk dat de sturingskracht van het stelsel van regulerende mineralenheffingen in gevaar komt (vgl. Kamerstukken II 1999/2000, 27 276, nr. 3, blz. 84). Het stelsel van mestafzetovereenkomsten zoals dat thans voorligt, zal vanaf 2002 de rol van noodzakelijke plafond voor de productie van dierlijke meststoffen vervullen. De stelling dat de effectiviteit van het stelsel van regulerende mineralenheffingen wordt ondermijnd als gevolg van het stelsel van mestafzetovereenkomsten moet dan ook berusten op een misverstand.

De leden van deze fractie geven aan de handhaafbaarheid en de controle-mogelijkheden dubieus te vinden. Dit hangt volgens hen samen met de mogelijkheden om via administratieve regelingen en gefingeerde contracten de feitelijke afzet van mest te ontduiken. Daardoor wordt, aldus de leden van deze fractie, het volumebeleid niet gerealiseerd.

Voor de beoordeling van de handhaafbaarheid en effectiviteit van het stelsel van mestafzetovereenkomsten is het van belang goed voor ogen te houden wat met dit nieuwe stelsel wordt beoogd. Anders dan wat de leden van deze fractie mogelijk veronderstellen, heeft het stelsel van mestafzetovereenkomsten niet tot doel de feitelijke meststromen te reguleren. Waar het in dezen om gaat is dat de veehouder voorafgaand aan de productie van dierlijke mest is verzekerd van voldoende plaatsingsruimte voor deze mest, ofwel op zijn eigen bedrijf, ofwel bij anderen op basis van een mestafzetovereenkomst. Het stelsel beantwoordt in dat licht aan zijn doel wanneer vaststaat dat als de mest wordt geproduceerd, en als de veehouder die mest daadwerkelijk kwijt wil, hij ervan is verzekerd dat hij die mest ook daadwerkelijk kwijt kan, bij een landbouwer die daarvoor binnen de toepassingsnormen nog ruimte heeft, of bij een erkende exporteur, verwerker of tussenpersoon. Om te voorkomen dat een derde zich verplicht tot een grotere afname dan waarvoor hij plaatsingsruimte heeft, is het noodzakelijk dat een registratie aanwezig is van de bij elke landbouwer aanwezige plaatsingsruimte, alsook van alle gesloten mestafzetovereenkomsten. Daarom is een basisregistratie percelen opgezet, en moeten de gesloten mestafzetovereenkomsten bij het Bureau Heffingen worden geregistreerd (voorgesteld artikel 58a, eerste lid, onderdeel b, van de Meststoffenwet). Dat maakt een sluitende controle op de naleving van de verboden van het stelsel mogelijk. Tegen deze achtergrond zie ik geen reden om te twijfelen aan de handhaafbaarheid van het stelsel van mestafzetovereenkomsten. Over de feitelijke afzet van mest merk ik tot slot op dat die wordt gereguleerd door het stelsel van regulerende mineralenheffingen. Wie meer dierlijke mest op zijn bedrijf produceert of aanvoert dan hij binnen de verliesnormen mag aanwenden, zal de overtollige hoeveelheid ter voorkoming van een heffing van zijn bedrijf moeten afvoeren. De feitelijke meststroom is daarbij dankzij de verplichting tot het opmaken van een mestafleveringsbewijs en het opsturen daarvan naar het Bureau Heffingen, duidelijk in beeld.

## **§ 2. Nitraatrichtlijn**

De leden van de CDA-fractie stellen dat uit onderzoek zou zijn gebleken dat er vrijwel geen relatie bestaat tussen het nitraatgehalte in het bovenste grondwater en het grondwater op grotere diepte. Deze leden vragen waarom er niet wordt uitgegaan van het nitraatgehalte van het

diepere grondwater, nu de Nitraatrichtlijn in het bijzonder van belang is voor de grondstof voor drinkwater.

De Nitraatrichtlijn richt zich niet alleen op de bescherming van het water dat kan worden gebruikt voor de drinkwaterwinning, maar op al het grondwater. De bestemming doet daarbij niet ter zake; waar het om gaat is dat in het desbetreffende gebied het grondwater een hoger nitraatgehalte heeft dan 50 milligram per liter, of het grondwater meer dan die hoeveelheid zou kunnen gaan bevatten als geen maatregelen ter voorkoming daarvan worden getroffen (vgl. het arrest van 7 december 2000 van het Europese Hof van Justitie in een zaak van de Europese Commissie tegen het Verenigd Koninkrijk, C-69/99). Daarnaast heeft de richtlijn tot doel om het grond- en oppervlaktewater tegen eutrofiëring – vermessing – te beschermen. Het Nederlandse oppervlaktewater wordt grotendeels gevoed vanuit het grondwater, waarbij zowel ondiepe als diepere grondwaterlagen een rol spelen. Ook dat gegeven brengt mee dat ook rekening moet worden gehouden met de nitraatgehalten in het ondiepe grondwater.

Naast de Nitraatrichtlijn is ook het Nationaal Milieubeleidsplan van belang. Daarin is een richtwaarde vastgelegd van maximaal 50 milligram nitraat per liter in al het grondwater, ongeacht het niveau. Ook in dat licht volstaat het dus niet om enkel uit te gaan van het nitraatgehalte van het dieper gelegen grondwater. Voor de stikstofgehalten in het oppervlaktewater gelden tot slot met het oog op het tegengaan van eutrofiëring in Nederland en andere Europese landen strengere normen.

In de monitoringrapportage van Nederland aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen in het kader van de Nitraatrichtlijn is dan ook gerapporteerd over de nitraatgehalten op alle relevante diepten: het bovenste grondwater, het ondiepe grondwater, het middeldiepe grondwater, en het niveau van waaruit drinkwater wordt gewonnen, en daarnaast van het oppervlaktewater.

De leden van deze fractie vragen daarnaast of er een causaal verband is aangetoond tussen bemesting, de verliesnormen van het stelsel van regulerende mineralenheffingen en de normen van de Nitraatrichtlijn.

Er is een duidelijk causaal verband tussen het stikstofverlies en de nitraatuitspoeling. Dat is in wetenschappelijke studies, onder meer het rapport van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne dat ten grondslag ligt aan de Nederlandse derogatie (brief van 21 april 2000 aan de Tweede Kamer, kenmerk DWL200 004 2642), en het door een breed samengestelde groep van onderzoekers uitgebracht rapport «Actualisering stikstof- en fosfaatdeskstudies» (vgl. Kamerstukken II 2000/01, 24 445, nr. 61, blz. 10), aangetoond. Ook tussen bemesting en uitspoeling is er een verband, maar dat is minder eenduidig, aangezien de opname door de gewassen bepaalt in hoeverre van de aangewende meststoffen een restant achterblijft. Deze opname is zeer verschillend per gewas, en is ook afhankelijk van allerlei omstandigheden zoals neerslag. De normen van de Nitraatrichtlijn zijn op hun beurt hier weer mee verbonden. Deze richtlijn verplicht de lidstaten er immers toe om in hun actieprogramma voor de kwetsbare zones maatregelen te treffen om het gebruik van meststoffen te begrenzen met het oog op een balans tussen de aanvoer van meststoffen en de behoefte van de gewassen. Vanwege het duidelijke verband tussen het stikstofverlies en het nitraatgehalte heeft Nederland ervoor gekozen om aan deze verplichting via het stelsel van regulerende mineralenheffingen uitvoering te geven.

De leden van de CDA-fractie vragen of uit het rapport van de commissie Spiertz blijkt dat er onvoldoende meetgegevens zijn om de werkelijke milieubelasting door de landbouw aan te tonen.

De commissie Spiertz heeft in haar «Advies Prioritering Onderzoek en Monitoring Fosfaat en Stikstof» een afgewogen oordeel gegeven over de stand van zaken met betrekking tot het onderzoek en de monitoring op het vlak van de mineralenbelasting in Nederland. De commissie concludeert dat er op basis van de bestaande gegevens uit onderzoek en monitoring veel bekend is over de relaties tussen agrarische activiteiten en de milieubelasting, maar dat op onderdelen meer onderzoek en monitoring nodig is om deze relaties nader te kwantificeren. De commissie heeft nauwkeurig aangegeven op welke punten dit nader onderzoek nodig is. Naar aanleiding daarvan zijn de onderzoeks- en monitoringprogramma's aangepast en uitgebreid, zodat de komende jaren de gegevens beschikbaar komen die nodig zijn om de effecten van het beleid te evalueren en waar nodig de verliesnormen bij te stellen. Het rapport van de commissie en het eerder aangehaalde rapport «Actualisering stikstof- en fosfaatdeskstudies» geven geen reden om te twijfelen aan de noodzaak van een drastische reductie van de mineralenverliezen in de Nederlandse land- en tuinbouw. In de tweejaarlijkse evaluatie van het mestbeleid in 2002 zal, gebruikmakend van de gegevens die dan beschikbaar zijn, uitvoerig aandacht worden besteed aan de precieze hoogte van de verliesnormen per 2003.

De leden van de CDA-fractie vragen naar een kosten-baten-analyse van het Nederlandse nitraatbeleid.

De kosten van het mineralenbeleid zijn voor het jaar 2003 geschat op ca. f 700 miljoen, waarvan ca. f 600 miljoen is toe te rekenen aan kosten die het bedrijfsleven maakt voor de mestafzet en het mineralenmanagement en ca. f 100 miljoen aan kosten voor de overheid in verband met de uitvoering en handhaving. De baten van dat beleid liggen met name in schoon grond- en oppervlaktewater en, als neveneffect van goed mineralenmanagement, in een aanzienlijke reductie van de emissies van ammoniak en lachgas. Deze baten zijn slechts voor een klein deel te vertalen in economische termen, bijvoorbeeld de vermeden kosten van drinkwaterzuivering. Baten zoals de bijdrage van schoon oppervlaktewater aan natuurwaarden en biodiversiteit zijn nauwelijks in economische termen te vatten, maar zijn vanzelfsprekend van wezenlijk belang. Het stelsel van regulerende mineralenheffingen maakt het mogelijk om een ef-fec-tief en efficiënt gebruik van mineralen te combineren met een relatief hoogproductieve land- en tuinbouw. Bij een laagproductieve landen tuinbouw zou kunnen worden volstaan met enigszins eenvoudiger maatregelen die minder kosten mee zouden brengen. De met deze lagere productiviteit gepaard gaande productiederving zou echter een veelvoud bedragen van die kostenvermindering. Nu er sprake is van een hoogproductieve land- en tuinbouw is een hoogontwikkeld mest- en mineralenbeleid noodzakelijk. Naar mijn stellige overtuiging is de combinatie van het stelsel van regulerende mineralenheffingen en het stelsel van mestafzetovereenkomsten hiervoor het meest geschikt.

De leden van de CDA-fractie stellen dat het Europese Hof van Justitie geen meetprotocol voor nitraat heeft ontwikkeld en vragen hoe het Hof nu zal toetsen of een lidstaat al dan niet de norm van 50 milligram nitraat per liter overschrijdt.

Allereerst merk ik op dat de ontwikkeling van een meetprotocol voor nitraat niet door het Europese Hof van Justitie geschiedt, maar door de Europese Commissie. De Commissie heeft weliswaar een concept-protocol ontwikkeld, maar van consensus in Europees verband is nog geen sprake. Uit de jurisprudentie is niet af te leiden hoe het Hof zal omgaan met de norm van 50 milligram nitraat per liter. Deze waarde is in de Nitraatrichtlijn vermeld als norm voor het aanwijzen van kwetsbare

zones. De Europese Commissie en het Europese Parlement hanteren deze waarde als algemene norm voor grondwater.

De leden van de CDA-fractie stellen dat overschrijding van de norm van 50 milligram nitraat per liter zich vooral voordoet op een deel van de droge zandgronden, en nauwelijks tot niet op klei- en veengronden. In dat licht vragen zij of het toepassingsbereik van de regels ter nakoming van de Nitraatrichtlijn niet zou moeten worden beperkt tot de eerstgenoemde gebieden, en de aanwijzing van kwetsbare gebieden in de zin van de Nitraatrichtlijn tot die gronden te beperken.

De Nitraatrichtlijn richt zich niet alleen op het beschermen van het grondwater, maar ook op de bescherming van het oppervlaktewater, met name het verminderen van eutrofiëring. Juist vanwege deze laatste doelstelling zijn destijds ook de klei- en veengebieden aangewezen als kwetsbare zone. Daarbij speelt de norm van 50 milligram nitraat per liter geen rol. In Nederland geldt in plaats daarvan onder andere de norm van 2,2 milligram stikstof per liter voor eutrofiëringsevoelige, stagnante wateren in de zomer. Deze norm wordt thans in de klei- en veengebieden op grote schaal overschreden, mede door de uit- en afspoeling vanuit de land- en tuinbouw. Er is dus geen reden om de aanwijzing van het gehele Nederlandse grondgebied als kwetsbare zone te wijzigen. Wel kunnen er al naar gelang de grondsoort verschillende verliesnormen gelden binnen het stelsel van regulerende mineralenheffingen. Voor 2002 voorziet het onderhavige wetsvoorstel hierin; voor 2003 en verder is een eventuele differentiatie afhankelijk van de uitkomsten van de in 2002 plaatsvindende evaluatie.

De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP vragen of het mogelijk is om de aanwijzing van het gehele Nederlandse grondgebied als kwetsbaar gebied in de zin van de Nitraatrichtlijn geheel of gedeeltelijk te herroepen als in beginsel alle bedrijven voldoen aan de verliesnormen en de norm van 50 milligram nitraat per liter niet wordt overschreden.

Het gaat hier vooralsnog om een hypothetische kwestie. Vanwege najilffecten zal het ook nadat wordt voldaan aan de verliesnormen voor 2003 en verder nog jaren duren voordat de watervervuiling en de gevolgen hiervan zijn verdwenen. Daarnaast zou als gevolg van de met de herroeping gepaard gaande intrekking van de getroffen maatregelen ter nakoming van de Nitraatrichtlijn de watervervuiling onmiddellijk weer kunnen toenemen. Intrekking is dan ook niet aan de orde, nu het bij de aanwijzing van kwetsbare gebieden niet alleen gaat om gebieden waar de in bijlage I bij de Nitraatrichtlijn gestelde niveaus worden overschreden, maar uitdrukkelijk ook om gebieden waar die niveaus nu of in de toekomst dreigen te worden overschreden als de maatregelen waartoe de Nitraatrichtlijn verplicht achterwege zouden blijven. Het opheffen van de aanwijzing is dus alleen denkbaar als in de betrokken gebieden autonoom en structureel de beoogde milieudoelen worden gerealiseerd.

### **§ 3. Stelsel van regulerende mineralenheffingen**

De leden van de CDA-fractie stellen dat de normstelling van het stelsel van regulerende mineralenheffingen is gebaseerd op rekenmodellen, en vragen waarom er geen veel wetenschappelijker grondslag is.

De normen van het stelsel van regulerende mineralenheffingen zijn niet alleen gebaseerd op rekenmodellen, maar ook op praktijkervaring. Al sinds eind jaren tachtig van de vorige eeuw hebben steeds meer landbouwbedrijven positieve ervaringen opgedaan met mineralenmanagement en mineralenboekhouding. Het stelsel van regulerende

mineralenheffingen is als instrument direct daarvan afgeleid. Daarnaast is het uitdrukkelijk niet zo dat de gehanteerde rekenmodellen niet wetenschappelijk onderbouwd zouden zijn. Goede rekenmodellen zijn niets anders dan een wetenschappelijk getoetste synthese van wetenschappelijk onderbouwde feiten en inzichten.

De leden van de CDA-fractie stellen dat de stikstof in de aangewende dierlijke mest als gevolg van een niet-volledige mineralisatie en de omzetting van stikstofverbindingen nooit geheel door gewassen wordt opgenomen, en ook niet geheel in het grondwater komt. Zij vragen waarom met dit gegeven geen rekening wordt gehouden in het stelsel van regulerende mineralenheffingen.

Op de langere termijn – in de loop van enkele jaren – komt de stikstof uit dierlijke mest wel geheel beschikbaar voor de geteelde gewassen, uitgaande van een evenwichtsituatie in de bodem ten aanzien van het gehalte aan organische stof. Het stelsel van regulerende mineralenheffingen betreft daarom de totale hoeveelheid stikstof in de aangevoerde dierlijke mest in de heffingen. Onvermijdelijk wordt een deel van de beschikbare meststoffen niet opgenomen door het gewas, zodat verliezen optreden naar het milieu. Zolang het gaat om voor het milieu acceptabele verliezen, houden de verliesnormen hiermee rekening.

De leden van de CDA-fractie stellen dat gemengde bedrijven problemen ondervinden door de systematiek van het stelsel van regulerende mineralenheffingen omdat de hoeveelheid stikstof en fosfaat in de dierlijke mest de beperkende factor is voor de verschillende gewassen die worden geteeld. Deze leden vragen of deze problemen kunnen worden opgelost door voor deze bedrijven de verliesnormen te verruimen, en voor de diersoorten varken en pluimvee een ruimere stikstofcorrectie toe te passen.

Er is geen reden om gemengde bedrijven anders te behandelen dan gespecialiseerde bedrijven. Voor beide soorten bedrijven gelden dezelfde verliesnormen en dezelfde stikstofcorrecties voor dieren. Er is in principe geen verschil tussen bijvoorbeeld de situatie waarin een varkenshouder de mest van zijn bedrijf afvoert naar een akkerbouwer en de situatie waarin een varkenshouder deze mest gebruikt op zijn eigen land. Zowel het land bij de akkerbouwer als het land bij de varkenshouder heeft te maken met dezelfde landbouwkundige en milieuhygiënische omstandigheden, zodat een differentiatie van verliesnormen op dit punt niet aan de orde is. Voor de diergebonden stikstofverliezen zijn in het Besluit stikstofcorrectie Meststoffenwet onder meer voor varkens en kippen aparte forfaitaire normen gesteld, die overeenkomen met de verliezen die doorgaans bij deze dieren plaatsvinden.

#### **§ 4. Stelsel van mestafzetovereenkomsten**

De leden van de CDA-fractie vragen of de honorering van de derogatiemelding leidt tot een bijstelling van de forfaitaire normen van het stelsel van mestafzetovereenkomsten, waarbij er geen gevolgen zijn voor de mineralenheffingen.

De normen voor de berekening van de plaatsingsruimte voor dierlijke mest van het stelsel van mestafzetovereenkomsten zijn evenals de verliesnormen van het stelsel van regulerende mineralenheffingen geënt op de maximum dierlijke mestgift die de Nitraatrichtlijn voorschrijft, met inbegrip van de derogatie voor grasland. Honorering van de derogatie leidt dus niet tot een bijstelling van de normen.

De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP vragen of bij de verwijzing op blz. 8 van de memorie van antwoord (Kamerstukken I 2000/01, 27 276, nr. 223b) naar de conclusie van de ex-ante-evaluatie abusievelijk het stelsel van regulerende mineralenheffingen is genoemd in plaats van het stelsel van mestafzetovereenkomsten.

Wel degelijk is het stelsel van regulerende mineralenheffingen bedoeld. Zoals aangegeven in de memorie van antwoord is één van de destijds gestelde voorwaarden aan invoering van een stelsel van mestafzetovereenkomsten dat het stelsel van regulerende mineralenheffingen goed zou functioneren. Vandaar dat in de ex-ante-evaluatie zowel de sturingskracht van het stelsel van regulerende mineralenheffingen als die van het nieuwe stelsel van mestafzetovereenkomsten is bezien. De combinatie van beide stelsels zal immers moeten bewerkstelligen dat de Nitraatrichtlijn wordt nagekomen.

De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP vragen wanneer een wijziging van de teelt op de landbouwgrond leidt tot een verandering van de mestaanvoerruimte, nu vanaf 2003 in het stelsel van mestafzetovereenkomsten voor elke hectare bouwland een toepassingsnorm van 170 kilogram stikstof geldt.

Voor 2003 en verder geldt er voor bouwland maar één toepassingsnorm, zodat een wijziging van de teelt op bouwland geen gevolgen heeft voor de plaatsingsruimte. Een wijziging in het gebruik van de grond als het gaat om wisseling van grasland naar bouwland en andersom heeft uiteraard wel gevolgen voor de plaatsingsruimte voor dierlijke mest.

De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP vragen of mag worden aangenomen dat het percentage melkrundveebedrijven dat een «loos contract» moet afsluiten na 2003 toeneemt doordat een steeds groter deel van deze bedrijven aan de verliesnormen zal voldoen.

Het hoeft niet zo te zijn dat indien bedrijven aan de verliesnormen voldoen er meer «loze contracten» zullen zijn. Bedrijven zullen immers in veel gevallen juist aan de verliesnormen voldoen door meer mest van de bedrijven af te voeren. Zou evenwel de stikstofproductie per dier dalen, dan zal het aantal loze contracten toenemen indien de forfaitaire stikstofproductienormen niet worden bijgesteld. Daarom is het mijn voornemen deze productienormen te betrekken bij de twee-jaarlijkse evaluatie van het mestbeleid, en voorzover nodig afwijkende forfaits bij ministeriële regeling vast te stellen.

## **§ 5. Mestoverschot**

De leden van de CDA-fractie vragen of de resultaten van het onderzoek van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne en het Landbouw-Economisch Instituut naar de omvang van het mestoverschot aanleiding geeft om de positie van het stelsel van regulerende mineralenheffingen te herzien.

De leden van deze fractie doelen mogelijk op het rapport «Het landelijk mestoverschot 2003; Methodiek en berekening» van de permanente commissie van deskundigen mest- en ammoniakproblematiek, dat ik bij brief van 16 mei 2001 aan de Tweede Kamer heb gezonden (Kamerstukken II 2000/01, 24 445 en 26 729, nr. 62). In die commissie zijn ook het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne en het Landbouw-Economisch Instituut vertegenwoordigd. Ik zie in de uitkomsten van het door deze commissie uitgevoerde onderzoek geen reden om de positie van het stelsel van regulerende mineralenheffingen te herzien. Onder

invloed van de keuzemogelijkheden die dit stelsel de veehouders biedt om de mineralenbelasting van het milieu terug te dringen zijn enkele technische ontwikkelingen, bijvoorbeeld de voermaatregelen, in gang gezet die hebben bijgedragen aan de vermindering van het mestoverschot. Het ingezette beleid wordt dan ook met kracht voortgezet.

De leden van de CDA-fractie vragen waardoor de berekening van het mestoverschot van de permanente commissie van deskundigen zoveel afwijkt van de eerder door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne en het Landbouw-Economisch Instituut gemaakte berekening.

Het mestoverschot werd een jaar geleden nog geschat op 21,5 miljoen kilogram fosfaat. Nadien is als gevolg van de opkoop van rechten op basis van de Regeling beëindiging veehouderijbedrijven 5 miljoen kilogram fosfaat uit de markt gehaald. Daarmee resteerde een overschot van 16,5 miljoen kilogram fosfaat. Het verschil met de berekening van de permanente commissie, die uitkwam op een overschot van 8 miljoen kilogram fosfaat in 2003, is 8,5 miljoen kilogram fosfaat. Dit verschil kan vooral worden toegerekend aan de lagere fosfaatproductie van de dieren, welke wordt veroorzaakt door een hogere melkproductie van het gehouden melkvee, een verlaagde fosfaatexcretie bij de varkens, alsook de gehanteerde aannames bij de tekenbereidheid bij akkerbouwers. Daarbij zij nog wel de kanttekening geplaatst dat er enkele onzekerheden zijn. De belangrijkste zijn de acceptatiegraad voor dierlijke mest bij de akkerbouwers, de export en de verwerking van dierlijke mest, en het mineralenmanagement in de landbouw. Om deze reden houdt de Commissie een bandbreedte van het verwachte mestoverschot aan van 3 tot 13 miljoen kilogram fosfaat.

De leden van de PvdA-fractie stellen dat er nog veel onduidelijkheid is over de omvang van het mestoverschot, en vragen waarom bij de berekening van het landelijk mestoverschot niet wordt uitgegaan van de trends op microniveau en de normen van de Nitraatrichtlijn.

Allereerst wil ik erop wijzen dat met het verschijnen van het eerder aangehaalde rapport van de permanente commissie een einde is gekomen aan de discussie over de omvang van het mestoverschot, en de wijze waarop deze omvang wordt berekend. Bij de berekening is juist, anders dan de leden van deze fractie kennelijk veronderstellen, wel degelijk uitgegaan van de trends op microniveau, aangezien in de berekeningswijze het landelijk mestoverschot is opgebouwd vanuit het bedrijfsniveau. Daarbij hebben bovendien de Europese normen de grondslag van de berekening gevormd, nu de normen waarin het onderhavige wetsvoorstel voorziet zijn geënt op de Nitraatrichtlijn, inclusief de derogatie voor grasland.

De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP vragen welk deel van het landelijk mestoverschot door middel van het flankerend beleid uit de markt moet worden genomen voor een goed functioneren van het stelsel van regulerende mineralenheffingen en het stelsel van mestafzetovereenkomsten.

De voor juni 2001 geplande openstelling van de tweede tranche van de Regeling beëindiging veehouderijtakken is bedoeld voor veehouders die in het licht van de voorgestelde aanscherping van de normen voor 2002 en 2003 en verder het besluit nemen om hun veehouderij te beëindigen. De in dat kader plaatsvindende opkoop zal bijdragen aan een reductie van het mestoverschot.



De leden van de deze fracties trekken uit het rapport van de permanente commissie van deskundigen de conclusie dat niet het stelsel van mestafzetovereenkomsten, maar het stelsel van regulerende mineralenheffingen de beperkende factor vormt en daarmee sturend is op de terugdringing van het mestoverschot.

Het uitgangspunt is dat de normen van het stelsel van regulerende mineralenheffingen bepalen hoeveel mest er op de Nederlandse bodem mag worden aangewend. Daarnaast kan dierlijke mest buiten de Nederlandse landbouw worden afgezet. Het volumebeleid strekt ertoe te bewerkstelligen dat de mestproductie niet groter is dan de hoeveelheid die binnen en buiten de Nederlandse landbouw kan worden geplaatst. Uit de berekeningen van de permanente commissie blijkt dat van de in 2003 te verwachten mestproductie 8 miljoen kilogram fosfaat niet kan worden geplaatst. Om dit mestoverschot te verminderen zal dan ook nog een zekere reductie van de mestproductie moeten plaatsvinden. Dat zal onder meer gebeuren door de opkoop van rechten in het kader van het flankerend beleid.

Een ander punt dat uit de berekeningen van de permanente commissie naar voren kwam is dat het stelsel van mestafzetovereenkomsten in 2003 op nationale schaal nog niet beperkend is voor de mestproductie. Twee directe oorzaken kunnen hiervoor worden genoemd. In de eerste plaats zijn de forfaitaire stikstofproductienormen van het laatstgenoemde stelsel voor 2003 en verder vastgesteld op 95% van de gemiddelde daadwerkelijke stikstofexcretie (vgl. Kamerstukken II 1999/2000, 27 276, nr. 3, blz. 40), zodat niet voor 100% van de geproduceerde stikstof in de dierlijke mest afzetruimte hoeft te zijn verzekerd. Daarnaast is de productie van dierlijke mest afkomstig van schapen uitgezonderd van het stelsel van mestafzetovereenkomsten, maar niet van het stelsel van regulerende mineralenheffingen. Een en ander lijkt erop te duiden dat er in 2003 meer ruimte voor het sluiten van mestafzetovereenkomsten is dan er op grond van de feitelijke mestproductie nodig is. Ik wil er evenwel op wijzen dat het hier om een voorspelling gaat met veel onzekerheden. Het is niet denkbeeldig dat afnemers zich zullen verplichten tot het afnemen van minder mest dan waar de berekeningen nu van uitgaan, om daarmee het risico te mijden dat zij de verliesnormen van het stelsel van regulerende mineralenheffingen zouden overschrijden.

De leden van deze fracties vragen daarnaast in hoeverre bij de berekening van het landelijk mestoverschot rekening is gehouden met de aanwending van fosfaatkunstmest, aangezien de aanvoer van deze kunstmest in het stelsel van regulerende mineralenheffingen buiten beschouwing blijft.

Het mestoverschot wordt bepaald door de mogelijkheden die binnen het stelsel van regulerende mineralenheffingen bestaan om de mest te plaatsen. Aangezien de aanvoer van fosfaatkunstmest niet meetelt in het stelsel van regulerende mineralenheffingen heeft het gebruik van deze kunstmest geen rechtstreekse invloed op de plaatsingsruimte voor dierlijke mest.

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