

Vergaderjaar 2004–2005

29 930

Wijziging van de Meststoffenwet (invoering gebruiksnormen)

30 004

Wijziging van de Meststoffenwet en intrekking van de Wet verplaatsing mestproductie en de Wet herstructurering varkenshouderij (vereenvoudiging productierechten)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 12 juli 2005

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de vaste commissie. Mijn reactie daarop, gegeven mede namens de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, treft u in het navolgende aan.

De leden van de commissie vragen in de inleiding van het verslag naar de ruimte voor zelfregulering, mede in het licht van de derogatie van de gebruiksnorm voor dierlijk mest, bedoeld in bijlage III.2 van de Nitraatrichtlijn.

De ruimte voor zelfregulering is uiterst beperkt. Zoals bekend, bevat de Nitraatrichtlijn precieze middelvoorschriften. Nederland is verplicht om daaraan te voldoen en om de inbreuken op de richtlijn op te heffen die het Europese Hof van Justitie in zijn arrest van 2 oktober 2003 in de procedure van de Commissie tegen Nederland heeft vastgesteld (zaak C-322/00). Dit moet gebeuren door het vaststellen van eenieder bindende voorschriften. Over de noodzakelijke aanpassingen van beleid en wetgeving heeft Nederland op 1 juli 2004 een akkoord met de Europese Commissie gesloten (zie Kamerstukken II 2003/04, 28 385 en 26 729, nr. 37). Dat akkoord is uitgewerkt in het herziene Derde Actieprogramma Nitraatrichtlijn voor de periode 2004–2009. Het herziene programma is op 27 augustus 2004 in concept naar de Tweede Kamer gezonden (Kamerstukken II 2003/04, 28 385 en 26 729, nr. 40) en na het overleg daarover met de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van die kamer definitief vastgesteld en in september 2004 aan de Commissie aangeboden. In het vervolgoverleg met de Europese Commissie ter voorbereiding van de derogatie hebben op onderdelen nog nadere preciseringen plaatsgevonden.

Nederland is gehouden aan de afspraken met de Europese Commissie volledig invulling te geven, niet alleen door de wetgeving daarmee in overeenstemming te brengen maar ook door te verzekeren dat die wetgeving op adequate wijze wordt uitgevoerd en gehandhaafd. Deze adequate uitvoering en handhaving is vereist op grond van het in artikel 10 EG neergelegde beginsel van de gemeenschapstrouw (zie de jurisprudentie, aangehaald in Kamerstukken II 2004/05, 29 930, nr. 3, blz. 13), maar is ook los daarvan essentieel. Nederland kan namelijk geen risico's lopen

ten aanzien van de daadwerkelijke realisatie van de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn. Deze nopen onder meer tot een reductie van de nitraatbelasting van het grond- en oppervlaktewater, zodanig dat de norm van maximaal 50 milligram nitraat per liter grondwater en van 11,3 milligram stikstof per liter oppervlaktewater niet wordt overschreden. Worden met de gestelde normen deze doelen niet gerealiseerd, dan zal de Commissie voor de periode na 2009 geen nieuwe of een lagere derogatie verlenen, wat grote gevolgen zou hebben voor de veehouderij in Nederland. De Nitraatrichtlijn laat op dit punt geen enkele ruimte, waar bijlage III.2, onderdeel b, van de richtlijn uitdrukkelijk eist dat een derogatie geen afbreuk aan het bereiken van de doelstellingen van de richtlijn mag doen.

Voor zover er op onderdelen van het systeem ruimte bestaat voor vormen van zelfregulering, kan die ruimte dus uitsluitend worden geboden als op voorhand zekerheid wordt geboden dat zich geen risico's voordoen ten aanzien van de naleving van de wettelijke normen inzake het gebruik van meststoffen.

Voor de goede orde zij overigens opgemerkt dat de procedure voor de verlening van de derogatie voor de periode 2006–2009 nog niet is afgerond. Op 27 juni 2005 is weliswaar positief advies over de derogatie afgegeven door het Nitraatcomité, maar de formele beschikking moet door de Europese Commissie nog worden vastgesteld. Eerst na afronding van de behandeling van de voorliggende wetsvoorstellen in de Eerste Kamer zal binnen de Commissie een afrondende consultatie over de concept-derogatiebeschikking plaatsvinden, waarna de definitieve beschikking kan worden vastgesteld en aan Nederland kan worden toegezonden.

De leden van de commissie achten de voorgaande vraag temeer opportuun, omdat de regering niet bereid zou zijn gebleken om de suggesties van de commissie Welschen om voor het zogenaamde tweede spoor een pilot of experiment toe te laten te honoreren. Deze leden hebben ook vragen over de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het zogenoemde spoor 1, mede in het licht van kritiek van mesttransporteurs en andere particuliere bedrijven. Deze vragen leven in het bijzonder bij de leden van de PvdA-fractie.

De regering wijst erop dat de geschiedenis en opeenvolgende onderzoeken naar de handhaafbaarheid van de mestwetgeving hebben geleerd dat de verantwoording van de meststromen in het distributiespoor – welke verantwoording cruciaal is voor het doen van vaststellingen ten aanzien van het al dan niet naleven van de regels die beperkingen stellen aan het gebruik van meststoffen – de zwakke steen van het meststelsel is. Ook in de Tweede Kamer is daar herhaaldelijk aandacht voor gevraagd, met name door het lid Waalkens van de PvdA-fractie (vgl. Kamerstukken II 2004/05, 29 613, nr. 4). Gezien deze ervaringen en onderzoeken, gezien de verantwoordelijkheid van Nederland ten aanzien van de realisatie van de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn en gezien het feit dat de komende jaren een stijging van de mestafzetprijzen en dus van de fraudedruk mag worden verwacht, heeft de regering ervoor gekozen de eisen ten aanzien van de verantwoording van meststromen verder aan te scherpen (zie Kamerstukken II 2004/05, 29 930, nr. 3, blz. 39–42, 55–59 en 86 e.v.). In aanvulling op de bestaande eisen ten aanzien van bemonstering en analyse van dierlijke meststoffen en op de verantwoording van mesttransporten door middel van centraal geregistreerde vervoersdocumenten, zullen ook eisen worden gesteld aan de automatische, niet manipuleerbare gegevensregistratie ter zake (AGR) en zal een automatische melding via GPS van in ieder geval de laad- en losplaats worden geëist. Deze verplichtingen ten aanzien van de verantwoording van meststromen worden tezamen ook wel aangeduid als «spoor 1».

Onregelmatigheden zijn natuurlijk ook bij deze aanscherping van de eisen niet uit te sluiten, in een situatie – zoals die thans in Nederland bestaat – van grote mestoverschotten die over langere afstand moeten worden afgezet. De drempel voor het begaan van onregelmatigheden wordt met de voorziene maatregelen echter wel aanzienlijk verhoogd, omdat de detectiekans veel groter wordt. Ook wordt de bewijspositie van de overheid bij vermoede onregelmatigheden in belangrijke mate versterkt. Dit terwijl de extra lasten voor de distributiesector alleszins redelijk zijn, namelijk naar schatting niet meer dan 4 000 à 5 000 euro per transportvoertuig. Over de doelmatigheid en doeltreffendheid van spoor 1 behoeft derhalve geen twijfel te bestaan, en evenmin over de noodzaak van de aangescherpte maatregelen in het licht van handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid.

Op de voldoening aan de aangescherpte eisen zèlf zal verscherpt toezicht worden gehouden bij de intermediaire sector, die in dit kader voor de handhaving als bijzondere risicogroep is aangemerkt. In het ontwerp-Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet, dat thans voor advies bij de Raad van State ligt, is een verbod opgenomen om dierlijke meststoffen te transporteren indien het transportvoertuig niet beschikt over de voorgeschreven, bij het ministerie geregistreerde apparatuur en als deze apparatuur niet adequaat functioneert. Op de naleving van dit verbod zal fysiek worden gecontroleerd. Voorts zal door middel van administratieve verbandcontroles toezicht worden gehouden op een adequate verantwoording van de vervoerde hoeveelheden meststoffen, hun herkomst en hun bestemming.

Wat betreft de kritiek van de in CUMELA verenigde mesttransporteurs op spoor 1 wijst de regering op het met CUMELA gesloten akkoord, als weergegeven in de op 27 mei 2005 aan de Tweede Kamer toegezonden brief (Kamerstukken II 2004/2005, 29 930 en 30 004, nr. 30) over een fraudebestendig systeem van bemonstering, AGR en GPS. Overeenkomstig hetgeen in die brief is aangekondigd, is de afgelopen weken onderzocht of het beoogde systeem haalbaar is. Dit onderzoek, waarbij CUMELA en de producenten van apparatuur van AGR en GPS direct waren betrokken, is afgerond. De conclusie is dat het beoogde systeem haalbaar is. De verplichting van AGR en GPS zal voor alle voertuigen die mest vervoeren ingaan op 1 juli 2006. Met ingang van 1 januari 2006 zullen, bij wijze van overgangsmaatregel tot 1 juli 2006, mesttransporteurs mesttransporten vooraf moeten melden indien deze plaatsvinden met transportvoertuigen die nog niet uitgerust zijn met AGR en GPS.

De veronderstelling dat de regering niet bereid zou zijn om de suggesties van de Commissie Welschen met betrekking tot experimenten of pilots met alternatieve verantwoordingssystemen te honoreren – ook wel aangeduid als «spoor 2» – moet berusten op een misverstand. In de brief van 13 mei 2005 waarbij het rapport van de Commissie Welschen aan de Tweede Kamer is aangeboden (Kamerstukken II 2004/05, 28 385, nr. 50) heb ik immers klip en klaar aangegeven invulling te willen geven aan een pilot, waarin verschillende veehouderijsectoren onder begeleiding van een extern onderzoeksinstituut werken met bedrijfsspecifieke forfaits voor de verantwoording van de afgevoerde hoeveelheden fosfaat en stikstof in de mest. Als onderdeel van deze alternatieve verantwoording is voorzien in het nemen van controlebemonstering en wel – overeenkomstig het aangehaalde akkoord met CUMELA – uit ten minste een van de vijf vrachten. Gedurende de periode van het experiment wordt spoor 1, zoals dat in het voorgaande is beschreven, volledig gehandhaafd. Dat ligt alleszins in de rede, gezien de gebleken kwetsbaarheid van het intermediaire spoor en het feit dat op het punt van handhaving geen risico 's mogen worden gelopen. Het alternatieve systeem zal zich eerst moeten bewijzen en zal ook in zijn effecten moeten kunnen worden vergeleken met spoor 1. Dit experiment zal gedurende het jaar 2006 plaatsvinden, waarna besluitvorming over een definitieve voorziening kan plaatsvinden.

Verder wijs ik erop dat de Commissie Welschen zelf heeft geconstateerd dat de bij haar door het bedrijfsleven ingediende voorstellen alle onvoldragen zijn als het gaat om het invullen en inrichten van een systematiek van eerstelijnscontrole. Een goed borgingssysteem is een conditio sine qua non voor elke serieuze vorm van zelfregulering. Daaraan moet zijn voldaan, wil de overheid kunnen terugtreden en kunnen volstaan met toezicht op controle. Waar sprake is van zelfregulering, mag duidelijk zijn dat de verantwoordelijkheid voor de inrichting van een dergelijk borgingssysteem de primaire verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven zelf is. In lijn met de motie ter zake van de leden Koopmans en Oplaat (Kamerstukken II 2004/05, 29 930 en 30 004, nr. 16) heb ik het bedrijfsleven tot 1 oktober 2005 de tijd gegeven om de voorstellen voor alternatieve verantwoordingssystemen – en in het bijzonder de borgingssystematiek – verder uit te werken en te operationaliseren. Ik verwijs naar mijn toezegging op dit punt tijdens het wetgevingsoverleg van 23 mei 2005 en naar mijn brief van 27 juni 2005 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2004/05, 29 930 en 30 004, nr. 36). Is de uitwerking voldoende, dan zal ik bezien of deze alternatieven bij voornoemd experiment met bedrijfsspecifieke forfaits kunnen worden betrokken. Ook hier geldt dat, zolang de systemen zich in de praktijk nog niet hebben bewezen, spoor 1 onverkort zal blijven gelden. Ook zal te allen tijde controlebemonstering moeten plaatsvinden. Tot slot wijs ik op de concrete toezeggingen die ik in bijlage 1 bij de eerder aangehaalde brief van 13 mei 2005 heb gedaan in reactie op het rapport van de Commissie Welschen.

De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre de Meststoffenwet wordt aangetast door de in de brief van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 31 mei 2005 voorziene maatregelen (Kamerstukken II 2004/05, 29 930 en 30 004, nr. 33). Ook hebben zij vragen over de afstandsgrenzen tot kwetsbare natuurgebieden.

De in de betrokken brief besproken onderwerpen betreffen de stank- en ammoniakproblematiek in relatie tot de veehouderij en staan los van de onderwerpen geregeld in de onderhavige wetsvoorstellen, die immers uitsluitend zien op het gebruik en de distributie van meststoffen en op de omvang van de productie van dierlijke meststoffen. Van enig effect op de werking van de Meststoffenwet is geen sprake. Voor de stank- en ammoniakproblematiek geldt het geheel eigenstandige kader van de Wet milieubeheer, de Stankwet voor de reconstructiegebieden, de Wet ammoniak en veehouderij en in de toekomst ook de Wet geurhinder en veehouderij, ondersteund door het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium. De in de brief van 31 mei 2005 neergelegde beleidsvoornemens in het kader van de stank- en ammoniakproblematiek strekken er primair toe te verzekeren dat er voldoende ontwikkelingsmogelijkheden voor veehouderijen blijven bestaan. In de voorstellen, waarover overeenstemming bestaat met IPO, VNG, LTO Nederland en ZLTO, blijft de zonerings rond natuurgebieden ongewijzigd, namelijk 250 meter. Het is niet zo dat de Wet en ammoniak en veehouderij geheel op de helling gaat; wel worden de zoneringsmaatregelen beperkt tot de grotere, zeer kwetsbare natuurgebieden.

De leden van de fractie van GroenLinks maken zich zorgen over de realisatie van de milieudoelen met de voorliggende wetsvoorstellen en verwijzen naar de Milieubalans 2005 van het RIVM/MNP. Ook vragen zij of de regering onderkent dat op vele duizenden hectaren geen fosfaatbemesting nodig is, omdat de bodem als voldoende fosfaat bevat.

De in de milieubalans weergegeven resultaten komen overeen met het beeld dat naar voren komt uit de evaluatie van de Meststoffenwet 2004,

die mede ten grondslag ligt aan de in de onderhavige wetsvoorstellen neergelegde maatregelen en normen.

De regering heeft uit die evaluatie de conclusie getrokken dat de milieuresultaten ten aanzien van de stikstofbelasting de noodzaak onderstrepen om met de in te voeren gebruiksnorm, bedoeld in bijlage III.1.3 van de Nitraatrichtlijn, het stikstofgebruik verder te limiteren en daarbij scherpere normen te stellen voor de zandgronden. De in het wetsvoorstel voorziene normstelling, die voor veel gewassen een aanscherping ten opzichte van de huidige normstelling inhoudt, zal in 2009 zodanig zijn dat voor het hele landbouwareaal de norm van maximaal 50 milligram nitraat per liter grondwater wordt gerealiseerd, dat voor oppervlaktewater de norm van 11,3 milligram stikstof per liter in de regionale wateren niet wordt overschreden en dat de stikstofbelasting door de landbouw van het oppervlaktewater niet toeneemt en waar mogelijk wordt teruggedrongen. Uiteraard zal er sprake zijn van enige najleffecten: de normen werken na 1 à 2 jaar door in de kwaliteit van het grondwater.

Voorts wordt, om de fosfaatbelasting terug te brengen tot een aanvaardbaar niveau – rekening houdend met de economische consequenties en het aanpassingsvermogen van de landbouwbedrijven – de hoogte van de fosfaatgebruiksnormen geleidelijk aangescherpt, zodanig dat in 2015 de fosfaatbemesting in evenwicht is met de gewasbehoefte. Daarmee wordt de doelstelling van fosfaatevenwichtsbemesting met 15 jaar versneld ten opzichte van de oorspronkelijke doelstelling als opgenomen in het Milieuen Natuurbeleidsplan 4. Na 2015 zal ook geen verdere fosfaatophoping meer plaatsvinden door bemesting van percelen landbouwgrond die fosfaatverzadigd zijn.

De normstelling in relatie tot de gestelde doelen is uitvoerig wetenschappelijk onderbouwd (zie Kamerstukken II 2004/05, nr. 3, blz. 14–17, 30–33, 37–38 en 82–84, en nr. 6, blz. 19 en 25). De nieuwe mestwetgeving biedt derhalve naar het oordeel van de regering adequate instrumenten om de milieubelasting uit de landbouw terug te dringen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen voorts naar de gevolgen van de Europese mestregels voor de kosten voor opslag en transport van dierlijke meststoffen.

De aanscherping van de normen ter voldoening aan de Europese regels leiden volgens de berekening van de bedrijfseffecten door het Landbouw Economisch Instituut tot een stijging van de mestafzetkosten. De verwachting is dat deze in 2009 in de concentratiegebieden ruim 13 euro per ton drijfmest en 20 euro per ton vaste mest zullen bedragen. Dat was in 2004 respectievelijk 6 euro en 14 euro per ton. In deze kosten zijn de kosten voor opslag en transport begrepen. Bij de berekening was al uitgegaan van een derogatie, leidend tot een gebruiksnorm voor dierlijke mest van 250 kilogram stikstof per hectare grasland per jaar (zie Kamerstukken II 2004/05, 29 930, nr. 3, blz. 74 e.v.).

Deze fractieleden vragen voorts naar de voortzetting van de derogatie over vier jaar.

Over een volgende derogatie zal te zijner tijd opnieuw overleg met de Europese Commissie moeten plaatsvinden en zal opnieuw een advies van het Nitraatcomité moeten worden uitgebracht. Op de uitkomst daarvan wil de regering niet vooruitlopen. Zoals in de brief van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 18 juni 2003 is aangegeven (Kamerstukken II 2002/03, 28 385, nr. 21), zal een volgende derogatie volgens de Commissie ten hoogste 230 kilogram stikstof bedragen, tenzij Nederland met wetenschappelijke gegevens kan aantonen dat de kwaliteitsdoelstellingen van de Nitraatrichtlijn met betrekking tot het grond- en oppervlaktewater ook bij een dierlijke

mestgift van 250 kilogram stikstof worden bereikt. De monitoringsgegevens inzake de gevolgen van de voor de komende vier jaar voorziene normstelling zullen daarbij een belangrijke rol spelen.

Tot slot vragen de leden van de fractie van GroenLinks of met de opheffing van de concentratiegebieden in 2008 kan worden voldaan aan de verplichtingen uit de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn water.

De concentratiegebieden van intensieve veehouderijen zijn onderdeel van het stelsel van productierechten, welk stelsel dient ter verzekering van de effectiviteit van de gebruiksnormen. Het voorkomt thans dat veehouderijen met gebruikmaking van productierechten uit andere delen van Nederland zich binnen de concentratiegebieden nieuw vestigen of aldaar uitbreiden. De overgangstermijn tot 2008 biedt, zoals is aangegeven in de toelichting bij de tweede nota van wijziging waarbij het verval van deze gebiedsbepaalde beperkingen aan de verhandeling van productierechten in wetsvoorstel 30 004 is opgenomen, de gemeenten en provincies de nodige tijd om via het geëigende ruimtelijke ordeningsinstrumentarium maatregelen te nemen om ongewenste nieuwvestiging of uitbreiding van varkens- en pluimveehouderijen te voorkomen (Kamerstukken II 2004/05, 30 004, nr. 15). De maatregel leidt er in geen geval toe dat niet aan de verplichtingen van de Nitraatrichtlijn of de Kaderrichtlijn water zou kunnen worden voldaan.

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit,
C. P. Veerman