

Vergaderjaar 2001–2002

28 385

Evaluatie Meststoffenwet

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 31 mei 2002

Met deze brief over de Evaluatie Meststoffenwet 2002 rapporteer ik – mede namens de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat – over de werking van de Meststoffenwet gedurende de jaren 2000 en 2001. Aan de uitkomsten van de Evaluatie worden thans geen beleidsconclusies verbonden. Dit wordt overgelaten aan het volgende Kabinet. Wel wordt aan het eind van deze brief ingegaan op enkele concrete knelpunten, die in de evaluatie zijn geconstateerd en die thans moeten worden aangepakt.

Voor de uitvoering van de evaluatie is een zorgvuldig proces gevolgd waarbij het onderzoek zoveel mogelijk in onafhankelijke handen is gelegd en waarbij maatschappelijke organisaties over de onderzoeksresultaten zijn geconsulteerd.

Relevante documenten daarover zijn bijgevoegd in 3 bijlagen.

Resultaten factfinding

Uit het onderzoek van Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) komt het volgende beeld naar voren. De milieukwaliteit in het grondwater is de afgelopen jaren structureel verbeterd; gemiddeld zijn de nitraatconcentraties de afgelopen tien jaar substantieel gedaald. De belasting van de bodem met stikstof is vanaf 1995 in vijf jaar tijd gedaald van 536 miljoen kg naar 414 miljoen kg. Voor fosfaat is dat van 149 miljoen kg naar 112 miljoen kg. De stikstofoverschotten op melkveebedrijven zijn in samenhang daarmee de afgelopen 15 jaar gestaag gedaald van 400 kg per hectare in 1986 tot 225 kg per hectare in 2000.

Behalve op de milieukwaliteit zijn de effecten van het mestbeleid ook waar te nemen op de omvang van de agrarische sector. Rekening houdend met de tweede tranche van de opkoopregeling zal de varkensstapel in de periode 2000–2003 naar schatting met 10–13% afnemen en de pluimveestapel met 7–13%. Het blijkt dat er een grens is aan het maximale aanpas-

singsvermogen van veehouderijbedrijven op het gebied van stikstof. Dit bedraagt 30–50 kg per hectare per jaar.

Naast deze duidelijk waarneembare beleidseffecten constateert MNP ook, dat de milieudoelstellingen op een aantal punten nog niet worden gerealiseerd. Zo zijn in het grondwater op de droge gronden de nitraatconcentraties duidelijk te hoog. De kwaliteit van het oppervlaktewater – stikstof en fosfaat – blijft eveneens een probleem, zowel wat betreft de zoete en zoute Rijkswateren als de regionale wateren. Met betrekking tot stikstof geldt, dat de nationale normen voor de kwaliteit van het oppervlaktewater (4e Nota Waterhuishouding) nog niet worden gerealiseerd. Op dit moment wordt evenmin voldaan aan de internationale doelstelling om de stikstofemissies in het oppervlaktewater met 50% te reduceren (onder meer vastgelegd in het Rijnactieprogramma en het Noordzeeactieplan). De fosfaatconcentraties in het oppervlaktewater zijn momenteel zo hoog dat zij in de zoete wateren een directe verbetering van de ecologische kwaliteit belemmeren.

De invloed van de Nederlandse landbouw op de kwaliteit van de Rijkswateren is gering. Daar is het vooral de belasting vanuit het buitenland, die de milieukwaliteit bepaalt en die onder andere wordt veroorzaakt door de landbouw aldaar. Wat betreft de invloed van de landbouw op de regionale wateren is het vaak niet mogelijk om directe, algemeen geldende, kwantitatieve relaties af te leiden. Dit heeft vooral te maken met tekortkomingen in het meetprogramma voor de kwaliteit van het oppervlaktewater. Geconstateerd wordt dat dit meetprogramma thans onvoldoende is, in tegenstelling tot het meetprogramma voor de grondwaterkwaliteit, dat de afgelopen jaren belangrijk is uitgebreid en verbeterd. Ondanks deze tekortkomingen staat wel degelijk vast dat de invloed van de landbouw op het regionale oppervlaktewater niet valt te ontkennen. Om deze redenen worden van de agrarische sectoren inspanningen gevraagd ter verbetering van de kwaliteit van het regionale oppervlaktewater. In aanvulling op verlaging van de landbouwemissies gericht op een structureel ecologisch herstel van regionale oppervlaktewateren, kunnen maatregelen met betrekking tot inrichting en beheer effectief zijn om de kwaliteit op de korte termijn te verbeteren.

MNP constateert voorts dat melkveehouderijbedrijven volgens het stelsel van mestafzetovereenkomsten geregeld contracten moeten sluiten voor de afvoer van mest, terwijl die afvoer voor het stelsel van MINAS later niet nodig blijkt te zijn. Het blijkt, dat melkveehouders in 2003 bij de wettelijk vastgelegde verliesnormen ongeveer 200 000 hectare landbouwgrond «loos» zouden moeten contracteren om hun mest af te voeren. Ik kom daar verderop in deze brief op terug bij de beoordeling van de evaluatie.

Het Expertisecentrum Rechtshandhaving constateert dat het handhavingssysteem van MINAS in de periode 2000–2001 nog in opbouw is onder lastige maatschappelijke omstandigheden. Het systeem had in die periode zwakheden, vooral doordat basisinformatiesystemen zoals de Basisregistratie Percelen niet beschikbaar of niet gekoppeld waren. Op verschillende punten zijn er – aldus het Expertisecentrum – redelijk uitgewerkte plannen om deze zwakke plekken te versterken. Hoewel de algemene beleidsdoelstellingen kunnen rekenen op steun van de doelgroep, is de acceptatie van MINAS laag. Wisselende regelgeving en magere klantvriendelijkheid hebben hieraan bijgedragen.

Beoordeling

Het mestbeleid van de afgelopen jaren begint zijn vruchten af te werpen. In de sector is sprake van een omslag in het denken bij de aanwending van mineralen in de landbouw. Thans wordt bij een groot aantal bedrijven veel kritischer met mineralen omgesprongen dan in het recente verleden, hoewel er toch ook bedrijven zijn die deze omslag niet maken. Door deze ontwikkeling verminderen de mineralenoverschotten in de landbouw zichtbaar en ook in het milieu zijn verbeteringen waar te nemen. Of en welke beleidsconclusies moeten worden getrokken, wordt overgelaten aan het volgende Kabinet.

Uit zowel het MNP-rapport als de rapportage van Expertise Centrum Rechtshandhaving blijkt dat MINAS een geschikt instrument is voor het terugdringen van stikstof- en fosfaatverliezen op landbouwbedrijven. Het biedt individuele bedrijven de vrijheid een optimale combinatie van maatregelen te kiezen op het vlak van mineralenmanagement, die het beste past bij de specifieke situatie van het bedrijf. Uit de evaluatie komen geen tekortkomingen in het systeem van MINAS naar voren zodanig dat deze thans aanleiding zouden geven tot herbezinning op het instrument. Wél staat de acceptatie van MINAS door de praktijk onder druk vanwege de taakstellende verliesnormen, de complexe regelgeving en de administratieve lasten. Het rapport dat mevrouw mr. W. Sorgdrager op mijn verzoek heeft uitgebracht, vraagt hier ook aandacht voor en doet een aantal belangrijke voorstellen ter verlichting van de administratieve lasten. Daarnaast zijn in de evaluatie twee knelpunten bij de instrumenten van de Meststoffenwet aan het licht gekomen, te weten hoge MINAS-heffingen voor de varkenshouderij en het grote aantal loze contracten in de melkveehouderij.

Het stelsel van de mestafzetovereenkomsten, dat samen met MINAS is ingezet om te voldoen aan Europese normen, is in deze evaluatie niet betrokken omdat het pas sinds 1 januari jl. in werking is. Over dit instrument wordt thans een tussenbalans uitgevoerd, in overleg tussen LNV en het landbouwbedrijfsleven. Vooruitlopend op de uitkomst daarvan kan ik constateren dat het stelsel een succes is. Nagenoeg alle ondernemers hebben de (verplichte) mestafzetovereenkomsten ingediend. Doel van de tussenbalans is de ervaringen die dit jaar zijn opgedaan, volgend jaar ten volle te benutten.

Het verschijnsel van loze contracten is inherent aan de combinatie van MINAS met het stelsel van mestafzetovereenkomsten en de verschillende uitgangspunten van deze systemen. Nader onderzoek heeft dit bevestigd. Overigens kunnen de economische gevolgen van de loze contracten voor de melkveehouderij beperkt blijven als de huidige trend van dalende contractprijzen doorzet.

Aanpak knelpunten

Onverklaarbare MINAS-heffingen

Uit de praktijk komen geluiden over MINAS-heffingen op varkensbedrijven, die vrijwel geen landbouwgrond hebben. Dit is vreemd omdat op deze bedrijven geen mineralen naar de bodem kunnen verdwijnen. Daarenboven is het afvoeren van mest goedkoper dan het betalen van een heffing.

Op dit moment worden voor de heffingen twee oorzaken genoemd. In de eerste plaats blijken de forfaits in de Meststoffenwet voor de vastlegging van mineralen in varkens niet in overeenstemming te zijn met de werke-

lijkheid. In 2003 zullen de forfaits daarom met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 1998 worden aangepast aan de vernieuwde inzichten. Voor reeds onterecht opgelegde heffingen zal een regeling worden getroffen. Over de precieze afwikkeling zullen varkenshouders worden geïnformeerd.

In de tweede plaats kan er sprake zijn van fouten bij de bemonstering en analyse van mest en voer. Op dit punt zijn er geen aanwijzingen voor structurele tekortkomingen. Het onderzoek wordt het komende jaar voortgezet en de resultaten zullen worden besproken in het overleg met het bedrijfsleven.

Monitoringprogramma kwaliteit oppervlaktewater

Het uitgevoerde onderzoek laat zien dat het meetprogramma voor de kwaliteit van het oppervlaktewater thans onvoldoende is. Daardoor kan niet een geheel eenduidig kwantitatief verband worden gelegd tussen de mineralenemissies uit de landbouw en de kwaliteit van het regionale oppervlaktewater. Voor toekomstig beleid is dit wel van belang. De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat zal initiatieven ontplooiën voor het opzetten van een adequaat meerjarig monitoringprogramma, dat past bij de uitwerking van de stroomgebiedsbenadering voor de Kaderrichtlijn Water.

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

- bijlage 1: Rapport Milieu- en Natuurplanbureau, MINAS en Milieu; Balans en Verkenning.¹
- bijlage 2: Eindrapport Expertisecentrum Rechtshandhaving, Evaluatie uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid Meststoffenwet.¹
- bijlage 3: Bundel met schriftelijke reacties van maatschappelijke organisaties op de onderzoeksresultaten van de Evaluatie.¹

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.