

Vergaderjaar 2004–2005

28 385

Evaluatie Meststoffenwet

Nr. 50

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 mei 2005

Mede namens de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer bericht ik u als volgt.

In mijn brief van 19 mei 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 28 385, nr. 26) betreffende het voorgenomen mestbeleid heb ik aangegeven dat de mestdistributie cruciaal is voor het welslagen van het mestbeleid. Het regeeringsbeleid voorziet mede om die reden in een streng regime voor de aan- en afvoer van dierlijke mest. Dit regime geldt in principe voor alle ondernemingen die mest aan-, af- en vervoeren, ongeacht hun bedrijfs-specifieke omstandigheden. Deze generieke aanpak behelst intensieve bemoeienis van de overheid met de mestdistributie. Het verder aanscherpen van het afgelopen jaren ingezette spoor is daarbij noodzakelijk. Dit betekent dat de verplichte bemonstering en analyse van dierlijke mest aangevuld wordt met automatische gegevensregistratie (AGR) en GPS. De Algemene Inspectiedienst zet bij de controles sterk in op de intermediaire sector. In de wandelgangen is aan dit generieke beleid de term «spoor 1» gekoppeld. Er zijn echter wensen geuit vanuit de praktijk om te komen tot alternatieve wijze van verantwoording en borging van de mestdistributie. Ik heb deze ruimte geboden en organisaties opgeroepen te komen met initiatieven voor het borgen van de mestdistributie als tegenhanger van het generieke beleid, het zogenaamde «spoor 2».

Commissie Welschen

Om een onafhankelijke beoordeling van initiatieven te garanderen heb ik medio september 2004 een breed samengestelde commissie onder leiding van de heer dr. R.W. Welschen ingesteld, bestaande uit vertegenwoordigers van binnen en buiten de sector.

De taak van de commissie was om aan mij een advies uit te brengen over alternatieve verantwoordingssystemen in de mestdistributie. Daarbij heb ik de commissie gevraagd door belanghebbende aangedragen alterna-

tieven te toetsen op de mate waarin de handhaving van de gebruiksnormen wordt gewaarborgd. De commissie heeft haar rapport op 3 mei jl. aan mij aangeboden. Het rapport bied ik u hierbij aan¹. In deze brief geef ik tevens mijn reactie op de positieve adviezen van de commissie. Bovenal wil ik mijn waardering uitspreken voor het feit dat de commissie er in geslaagd is om een unaniem advies uit te brengen, ondanks de verschillende belangen die in de commissie vertegenwoordigd zijn. Uit de voorstellen blijkt dat er in de sector weerstand en zorg bestaat over het verplicht wegen, bemonsteren en analyseren van mest gekoppeld aan het gebruik van AGR/GPS. Het werk van de commissie vormde evenwel de gelegenheid voor de sector om met alternatieven te komen.

Ik onderschrijf van harte de denklijn die de commissie gehanteerd heeft bij de beoordeling van de voorstellen: er is dringend behoefte aan een robuust stelsel van regels met zo min mogelijk uitzonderingen. De handhaving dient vanaf de start van het nieuwe mestbeleid stevig ingezet te worden. De handavingsinspanning moet voor de sector zichtbaar zijn en moet resulteren in een situatie waarbij eerlijke concurrentie de norm is.

In totaal zijn bij de commissie vijftien voorstellen aangemeld, waarvan er uiteindelijk twaalf als definitief voorstel zijn ingediend. Deze zijn door de commissie onderverdeeld in voorstellen met specifieke bedrijven of (gespecialiseerde) onderdelen van de sector als doelgroep (type 1-voorstellen), en voorstellen met de gehele sector als doelgroep (type 2-voorstellen).

Gelet op de aan de commissie verleende opdracht zal ik in deze brief nader ingaan op de voorstellen met de gehele sector als doelgroep. In een bijlage bij deze brief zal ik mijn reactie geven op de positieve adviezen van de commissie met specifieke bedrijven of (gespecialiseerde) onderdelen van de sector als doelgroep. Daarbij hanteer ik de in het rapport gebruikte volgorde.

Voorstellen met de gehele sector als doelgroep

De commissie komt tot de conclusie dat op dit moment een aantal van de voorstellen groeiend is in kwaliteit en volledigheid, maar nog niet volledig operationeel is. Er blijven bij de commissie met name nog vragen leven op het gebied van de betrouwbaarheid van de verschillende vormen van forfaits, zoals deze worden gepresenteerd en de invulling van de eerstelijnscontrole. Ik refereer daarbij aan de constatering van de commissie dat er nauwelijks gegevens zijn, die de stelling uit landbouwkringen onderschrijven, dat het werken met forfaits in de bepaling van de mestproductie en/of bij de afvoer van de mest, even betrouwbaar of betrouwbaarder is dan bemonsteren en analyseren van iedere vracht dierlijke mest.

De commissie ziet in de verschillende voorstellen uiteenlopende waardevolle elementen, die ik graag omarm:

- meer structuur in de mestmarkt, minder hectische daghandel;
- de akkerbouw is klant en neemt een nuttig product af;
- eigen verantwoordelijkheid en eerstelijnscontrole vanuit de sector.

De commissie adviseert om op basis van deze elementen ten behoeve van de beleidsvoorbereiding en de verdere ontwikkeling van het mestbeleid, ook na 1 januari 2006, een praktijkproef uit te voeren. Hiervoor presenteert de commissie twee varianten; een ontheffingsvariant en een pilotvariant.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Implementatie AGR/GPS en een praktijkproef

De commissie vindt het van belang dat een aantal initiatiefnemers de ruimte krijgt om deel te nemen aan een praktijkproef. De commissie acht het daarnaast ook van groot belang dat de intermediaire sector geen investeringen pleegt in AGR/GPS die achteraf door wijziging in regelgeving niet rendabel blijken te zijn. De commissie acht het daarom noodzakelijk dat er een vrijstelling komt van de verplichting tot gebruik van AGR/GPS in 2006 voor de gehele sector. De werking naar de intermediaire sector toe van het generieke spoor 1 wil de commissie uitstellen voor de periode van één jaar tot 1 januari 2007. De intermediaire sector heeft zo – aldus de commissie – de gelegenheid zijn investeringen af te stemmen op de uitkomst van de praktijkproef.

Dit advies van de commissie kan ik niet overnemen. Ik constateer dat dit advies niet strookt met de eerder beschreven denklijn van de commissie, welke als uitgangspunt heeft dat de handhaving vanaf de start van het nieuwe mestbeleid stevig wordt ingezet. De handhavingsinspanning moet voor de sector zichtbaar zijn en moet resulteren in een situatie waarbij eerlijke concurrentie de norm is. Het is eenvoudigweg niet mogelijk om krachtig te handhaven zonder te beschikken over het vereiste instrumentarium. Ik houd dan ook onverkort vast aan de verplichte invoering van AGR/GPS in 2006. Wellicht ten overvloede merk ik daarbij op dat ik in de richting van de Europese Commissie allerm minst de suggestie wil wekken dat Nederland niet serieus aan de gang gaat met de handhaving van het mestbeleid.

Door de Dienst Regelingen is een haalbaarheidsonderzoek uitgevoerd naar de daadwerkelijke implementatie van de AGR/GPS apparatuur. Gelet op het feit dat voor de productie én installatie van de AGR/GPS apparatuur na het van kracht worden van de regelgeving circa zes maanden nodig is, zou de sector een redelijke termijn gegeven moeten worden om te voldoen aan de verplichting om deze apparatuur op de transportvoertuigen op te bouwen. Daarbij hanteer ik 1 juli 2006 als uiterste datum waarop alle transportvoertuigen met AGR/GPS moeten zijn uitgerust. Teneinde vanaf 1 januari 2006 een goede start te kunnen maken met de handhaving overweeg ik om vanaf 1 januari 2006 een melding voorafgaand aan het vervoer verplicht te stellen voor mesttransporten met voertuigen waarop nog geen AGR/GPS operationeel is. Ik zal op korte termijn met de sector overleg plegen en afspraken maken over de meest praktische werkwijze.

Pilot met bedrijfsspecifieke forfaits

Het hiervoor geschetste implementatietraject verhoudt zich goed tot de door de commissie aangereikte optie om een pilot uit te voeren waarbij spoor 1 onverkort voor de gehele sector wordt ingevoerd. In deze optie werkt een groep bedrijven uit verschillende veehouderijsectoren, onder begeleiding van een extern onderzoeksinstituut, simultaan aan spoor 1 met bedrijfsspecifieke forfaits, gecombineerd met controlebemonstering. Het oogmerk is de mogelijkheden om minder frequent, te bemonsteren te onderzoeken. Hoewel mogelijk minder frequent, zal het bemonsteren als zodanig in alle gevallen deel uit blijven maken van een afwijkend verantwoordingssysteem, evenals het gebruik van GPS. Daarbij zal, conform de door de commissie geformuleerde randvoorwaarden, het bedrijfsspecifieke forfait over een geheel kalenderjaar een juiste weergave van de afvoer van het overschot aan mineralen vanaf een veehouderijbedrijf moeten geven.

Aan de hand van gegevens over de productie, voorraad en aan- en afvoer van stikstof en fosfaat in meststoffen wordt bepaald of een bedrijf binnen

de gebruiksnormen is gebleven. Het bedrijfsspecifieke forfait dient als middel om de aan- en afvoer van de genoemde mineralen uit dierlijke mest vast te stellen. Om een adequate borging van de gebruiksnormen mogelijk te maken dient de mineralenbalans een geheel kalenderjaar te beslaan. De gebruiksnormen hebben immers betrekking op een geheel kalenderjaar. Dit brengt met zich mee dat een onderzoek naar een bedrijfsspecifiek forfait met controle bemonstering alleen betrouwbare onderzoeksresultaten kan opleveren als dit onderzoek betrekking heeft op een geheel kalenderjaar. De looptijd van de pilot dient om die reden minimaal een jaar te zijn.

Een ontheffingsvariant wijs ik bij gebrek aan zekerheid omtrent de betrouwbaarheid van bedrijfsspecifieke forfaits af. Het kabinet kan zich geen experimenten veroorloven die enig risico voor de handhaving en daarmee voor de realisatie van de milieudoelen inhouden. Bovendien geeft dit de sector de tijd om de borgingssystematiek te operationaliseren. De commissie heeft immers geconstateerd dat de ingediende voorstellen allen onvoldragen zijn als het gaat om het invullen en inrichten van een systematiek van eerstelijnscontrole die mij het vertrouwen kan geven dat toezicht op controle vanuit de overheid hierbij afdoende zou zijn. Voor de initiatiefnemers is een serieuze aanpak van de eerstelijnscontrole een voorwaarde om ruimte te krijgen voor een alternatieve aanpak. Het is daarbij uiteraard aan de sector om het initiatief te nemen.

Toezicht op controle

Bij brief van 22 maart jl. heb ik aan uw Kamer het beleidskader Toezicht op controle aangeboden (Kamerstukken II 2004/05, 29 515, nr. 63). In dit beleidskader worden de mogelijkheden geschetst en voorwaarden neergelegd waaronder toepassing van het instrument toezicht op controle binnen het domein van het overheidstoezicht mogelijk wordt geacht. Bezien dient te worden in hoeverre certificering inderdaad een geschikt instrument is, en hoe bij gebleken geschiktheid de nadere vormgeving eruit kan zien. Uiteraard ben ik bereid de sector hierbij te faciliteren.

Als de pilot tot bevredigende resultaten leidt en de borging van het alternatieve verantwoordingsstelsel van mestdistributie op een adequate wijze geregeld is, ben ik bereid om in de toekomst naast spoor 1 een alternatieve vorm van verantwoording van aan- en afgevoerde hoeveelheden stikstof en fosfaat in dierlijke mest mogelijk te maken. Behoudens de hiervoor geschetste voorwaarden omtrent het tijdpad zal het tempo waarin de sector er zelf in slaagt de borging te realiseren in belangrijke mate bepalend zijn voor het moment waarop dit alternatief daadwerkelijk een rol kan spelen binnen de mestdistributie.

Samengevat hou ik onverkort vast aan invoering van spoor 1 in 2006, dus inclusief wegen, bemonsteren en analyseren van mest, alsmede invoering van AGR/GPS. Ondertussen kan er in 2006 een pilot uitgevoerd worden waarbij gekeken zal worden naar mogelijkheden om minder frequent te bemonsteren. Daarbij sta ik open voor een bedrijfsspecifiek forfait, mits gekalibreerd door controlemonsters. Daarbij ligt er een forse taak voor de sector om tijdig voorstellen te doen die leiden tot een voldoende niveau van borging. Alleen op deze wijze kan Nederland de Europese Commissie en ook de lidstaten ervan overtuigen dat alles in het werk is gesteld om te voldoen aan de strenge eisen gekoppeld aan het verlenen van een eventuele derogatie.

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

Reactie op individuele voorstellen (type 1-voorstellen)

1. Het advies van de commissie om de Stichting Mestverwerking Gelderland (SMG) – tijdelijk – uit te zonderen van bemonstering bij het laden en lossen, alsmede het gebruik van GPS kan op mijn instemming rekenen. Ik onderschrijf het standpunt van de commissie dat met deze uitzondering recht gedaan wordt aan de specifieke situatie van SMG en de in het verleden gedane investeringen.

2. Het advies van de commissie inzake het initiatief van Mestafzetcontract.nl komt er op neer dat verplichtingen die voortvloeien uit spoor 1 er niet aan in de weg dienen te staan dat ondernemingen in hun bedrijfsvoering gebruik kunnen maken van satellietvolgapparatuur. Ik deel het advies van de commissie om de mogelijkheden te onderzoeken waarbij de «real-time» GPS-systematiek van Mestafzetcontract.nl aangesloten kan worden bij de «on-line» GPS-systematiek uit spoor 1.

Naar aanleiding van onder andere dit voorstel beveelt de commissie mij tevens aan de mogelijkheden voor een verrekening van fosfaat over één kalenderjaar te onderzoeken. De argumentatie hierachter is dat bij aanwending van de dierlijke mest de samenstelling over het algemeen nog niet precies bekend is vanwege het ontbreken van analyse resultaten. Dit gaat volgens de sector leiden tot een risicomidend gedrag in de akkerbouw, uit angst voor overschrijding van de gebruiksnorm en de daaruit voortvloeiende sanctie, waardoor de acceptatiegraad afneemt.

Mijn reactie op deze aanbeveling is negatief. Nog afgezien van het feit dat deze aanbeveling mijns inziens de reikwijdte van de aan de commissie gegeven opdracht te buiten gaat, verwacht ik er ook geen heil van in termen van een betere acceptatiegraad.

Voor de afnemer van dierlijke mest zijn er goede mogelijkheden aanwezig om snel over de analyseresultaten te beschikken waardoor er bij een goede landbouwkundige praktijk geen risico bestaat op normoverschrijding. In de regel zal er veelal sprake zijn van een gespreide mestgift waardoor dit risico nog verder verkleind wordt. Daarbij komt dat, zoals ik reeds heb aangegeven in de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Meststoffenwet (invoering gebruiksnormen, Kamerstukken II 2004/05, 29 930, nr. 6), een systeem van verrekening alleen werkbaar zal zijn als jaarlijks ten aanzien van elk deelnemend landbouwbedrijf met landbouwgrond bij beschikking wordt vastgesteld in hoeverre een overschrijding dan wel een onderschrijding van de gebruiksnorm heeft plaatsgevonden. Dat betekent dat een stelselmatische, actieve verantwoording van het meststoffengebruik zal moeten plaatsvinden. Dat leidt niet alleen tot extra lasten voor bedrijven, maar ook tot een groot beslag op de uitvoeringsorganisatie, die stelselmatig zal moeten toetsen, beschikkingen moet afgeven en met bezwaren en beroepen tegen deze beschikkingen zal worden geconfronteerd.

3. Naar aanleiding van het voorstel ingediend door Hollvoet BV Mestverwerking adviseert de commissie te onderzoeken of het regime van een dagelijkse monsternamen en een voortschrijdend gemiddelde inderdaad een betere afspiegeling van de werkelijkheid is in het specifieke geval van Hollvoet dan bemonstering en analyse per vracht. Indien dit zo is adviseert de commissie Hollvoet ontheffing te verlenen voor bemonstering per vracht, en in plaats daarvan te werken met de voortschrijdende gemiddelde concentratie en de vervoerde volumes. De commissie vraagt mij Hollvoet te ondersteunen bij dit onderzoek. Daartoe ben ik bereid, waarbij ik parallellen zie met het advies van de commissie inzake de bedrijfsspecifieke forfaits. Richting initiatiefnemers pleit ik er voor om

zoveel mogelijk aan te haken bij de uitwerking van deze voorstellen binnen de ruimte die ik daarvoor in deze brief geboden heb.

Op basis van het voorstel van Hollvoet BV Mestverwerking dringt de commissie er tevens op aan om, na het succesvol afronden van het traject rond het derogatieverzoek, bij de Europese Commissie het verzoek in te dienen om bepaalde dierlijke mestproducten als kunstmestvervanger te mogen aanmerken. Het gaat hierbij voornamelijk om stikstofrijke dunne fracties die het resultaat zijn van mestbe- en verwerking.

In reactie hier op geef ik aan dat ter voorbereiding van een dergelijk verzoek thans een onderzoek gestart wordt naar de wetenschappelijk-technische mogelijkheden om producten van mestverwerking gelijk te stellen aan kunstmest en naar de wijze waarop andere lidstaten dergelijke producten behandelen.

4. Het door CUMELA Nederland ingediende voorstel vormt voor de commissie aanleiding mij te adviseren alles in het werk te stellen om problemen zoals die zich tot op heden onder MINAS voordoen vanaf 1 januari 2006 te voorkomen, en er zorg voor te dragen dat het bedrijfsleven dubbel werk bespaard blijft.

Uiteraard is er mij alles aan gelegen uitvoeringsproblemen te voorkomen. Derhalve wordt de sector ook betrokken bij de voorbereiding van de uitvoering. Alternatieven kunnen daarbij uitsluitend bestaansrecht hebben en succesvol opereren in een stabiele omgeving. Tegen deze achtergrond beoordeel ik dan ook de adviezen van de commissie. Voorkomen moet worden dat vanwege een veelheid aan uitzonderingen de duidelijkheid richting de sector wordt gefrustreerd.

5. Naar aanleiding van het voorstel van het Bureau mestafzet (BMA) adviseert de commissie om voor stapelbare mest die tot hoogwaardige producten met een bestemming buiten de Nederlandse landbouw verwerkt wordt de spoor 1 verplichtingen bij afvoer te laten vervallen. Het moet hierbij gaan om producten die vervaardigd worden in een verwerkingsinstallatie en er sprake is van een stabiel eindproduct. Tevens zou bij eindproducten van mestverwerking die in de Nederlandse landbouw worden afgezet bij zeer stabiele gehalten het bemonsteringsregime aangepast moeten kunnen worden gelijk het advies dat gegeven wordt voor Hollvoet Mestbewerking BV.

In reactie op dit voorstel ben ik bereid te bezien in hoeverre het om zodanig opgewaardeerde producten gaat dat de risico's van onbewerkte mest niet meer aan de orde zijn en derhalve volstaan kan worden met een lichter regime c.q. alternatief bemonsteringsprotocol bij de distributie van dergelijke hoogwaardige mestproducten. Het initiatief om te komen met concrete voorstellen ligt bij de sector.

6. De commissie is van mening dat bedrijven die hun dierlijke mest blijvend buiten de mestketen brengen door middel van verbranding onder voorwaarden vrijgesteld dienen te worden van de verplichting om iedere vracht mest te bemonsteren en te analyseren op stikstof en fosfaat. Ik ga akkoord met het voorstel van de commissie om in overleg te treden met partijen die voornemens zijn dierlijke mest door middel van verbranding buiten de mestketen te brengen. Overleg hierover vindt reeds plaats.