

Vergaderjaar 2004–2005

29 930

Wijziging van de Meststoffenwet (invoering gebruiksnormen)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 30 maart 2005

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de verschillende fracties op het voorstel tot wijziging van de Meststoffenwet (invoering gebruiksnormen). De reactie daarop in deze nota geef ik mede namens de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Ik heb in mijn reactie vragen die hetzelfde onderwerp betreffen zoveel mogelijk gegroepeerd en in samenhang met aanverwante onderwerpen behandeld. Daarbij houd ik de volgorde van de memorie van toelichting aan. Om te beginnen wil ik benadrukken dat ik verheugd ben over de voortvarendheid waarmee de Tweede Kamer de behandeling van het wetsvoorstel ter hand heeft genomen. De regering hecht er zeer aan om nog vóór het zomerreces de behandeling van het wetsvoorstel in beide Kamers der Staten-Generaal te hebben afgerond, zodat de Europese Commissie onmiddellijk na de stemming in het Nitraatcomité de vervolgpprocedure kan starten om te komen tot het benodigde formele Commissiebesluit tot verlening van de door Nederland gevraagde derogatie van de gebruiksnorm voor dierlijke mest, bedoeld in bijlage III.2 van de Nitraatrichtlijn.¹ Voor de besluitvorming van de Commissie is van belang dat de benodigde wetgeving ter implementatie van die richtlijn is vastgesteld. Ook voor de agrarische sector en de uitvoeringsorganisaties is uiteraard tijdige duidelijkheid over het wettelijke kader, inclusief de uitvoeringsregelgeving waarvoor het wetsvoorstel beoogt de rechtsbasis te verschaffen, belangrijk. Het geschetste tijdpad betekent dat de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede kamer in april zou moeten worden afgerond, zodat in mei de behandeling in de Eerste Kamer kan aanvangen.

De leden van de meeste fracties constateren terecht dat, wat overigens ook hun oordeel over het stelsel van regulerende mineralenheffingen moge zijn, de overstap op het systeem van gebruiksnormen onontkoombaar is om te voldoen aan de Europese verplichtingen.

De leden van de CDA-fractie, de VVD-fractie en de SGP-fractie vragen wanneer er duidelijkheid is over normen die in lagere regelgeving worden vastgelegd, zoals de stikstofnormen voor de verschillende akkerbouw-

¹ 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).

gewassen en de werkingscoëfficiënten voor organische meststoffen. De leden van de SGP-fractie vinden dat voor een goede beoordeling van het wetsvoorstel de uitwerking van het systeem in die lagere regelgeving zoveel mogelijk duidelijk moet zijn en dat parlementaire betrokkenheid verzekerd moet zijn.

In de paragrafen 2.5, 3, 4, 5, 8.3 en 10 van de memorie van toelichting is – allicht uitvoeriger dan gebruikelijk bij een toelichting op een wetsvoorstel – ingegaan op de voorgestane invulling van de uitvoeringsregelgeving en de daarbij gehanteerde uitgangspunten, om de Staten-Generaal een zo goed mogelijk inzicht te verschaffen in de werking van het totale systeem. De betrokken uitvoeringsregelgeving is inmiddels in voorbereiding en de uitwerking van de verschillende onderwerpen is verder geconcretiseerd. Daarbij is rekening gehouden met de zienswijzen die naar voren zijn gebracht tijdens de consultatie van maatschappelijke organisaties over de voorgenomen uitwerking van het beleid, die heeft plaatsgevonden in de eerste helft van februari van dit jaar. De uitvoeringsregelgeving zal, omwille van de kenbaarheid en transparantie van de wetgeving, worden neergelegd in één algemene maatregel van bestuur en één ministeriële regeling, respectievelijk het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet en de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet.

Het streven is erop gericht om het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet en de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet vast te stellen en te publiceren in het Staatsblad, respectievelijk de Staatscourant, zo spoedig mogelijk nadat het onderhavige wetsvoorstel – dat voorziet in de vereiste rechtsbases – tot wet is verheven en in het Staatsblad is geplaatst. Rekening houdend met de gebruikelijk adviesprocedure bij de Raad van State voor het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet, welke procedure aanvangt na afronding van de behandeling van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer, moet publicatie in augustus of september van dit jaar mogelijk zijn.

De inhoud van de voorgenomen uitvoeringsregels zal al eerder bekend worden gemaakt, namelijk in het kader van de voorpublicatie – gedurende vier weken – van het ontwerpbesluit en de ontwerpregeling ten behoeve van de maatschappelijke commentaarronde. Daarbij is ook voorzien in betrokkenheid van het parlement, waaraan tegelijk met de voorpublicatie de ontwerpen worden toegezonden. Het ontwerp-Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet zal begin april 2005 worden toegezonden, de ontwerp-Uitvoeringsregeling Meststoffenwet – naar verwachting – in de loop van juni 2005. Overigens zal het onderwerp van de derogatie pas in de Uitvoeringsregeling kunnen worden geregeld, nadat de Commissie het formele besluit houdende toekenning van de derogatie aan Nederland heeft afgegeven. Dat zal naar verwachting eerst na het zomerreces gebeuren. Derhalve zal op dit punt in een later stadium een wijziging in de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet worden doorgevoerd, om te voorkomen dat onnodig lang met de publicatie van de regeling moet worden gewacht. De betrokken wijziging wordt niet voorgepubliceerd, omdat op het punt van de derogatie en de daaraan verbonden voorwaarden vrijwel geen sprake is van nationale beleidsruimte en voorpublicatie in dat geval de vaststelling van de wijzigingsregeling onnodig zou vertragen. Tot slot is niet onbelangrijk dat de diverse normen die in het systeem gaan gelden – die bij ministeriële regeling worden vastgesteld – worden afgeleid uit de resultaten van onderzoek, waarvan de rapporten al zijn of in de loop van april en mei nog worden gepubliceerd. De rapporten zijn of worden op de website van mijn ministerie geplaatst, en zijn daarmee voor eenieder eenvoudig toegankelijk. Ook zal in de communicatie veel aandacht worden besteed aan de inhoud en achtergrond van het beleid.

2. Achtergrond en algemene beleidsthema's

2.1 Toekomst landbouw en bijdrage landbouw aan milieubelasting

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering het standpunt deelt, dat, met volledige inachtneming van het gegeven akkoord met de Europese Commissie, ernaar moet worden gestreefd de kostenverhoging zo gering mogelijk te laten zijn en ook daarbuiten te streven naar een zo renderend mogelijke veehouderij en akkerbouw in Nederland.

De regering deelt dit standpunt. Waar dat verantwoord is zijn en worden in het mestbeleid ook de nodige vereenvoudigingen en versoepelingen doorgevoerd. Verwezen zij bijvoorbeeld naar de gehanteerde risicobenadering bij de regels over hoeveelheidbepaling en administratieve verantwoording, het afschaffen van het stelsel van mestafzetovereenkomsten en het vereenvoudigen van het systeem van productierechten. Ook bij de totstandkoming van het akkoord met de Commissie is de beschikbare ruimte maximaal benut. Verwezen zij onder meer naar de derogatie waarvoor de Commissie haar steun heeft uitgesproken, naar de overeengekomen uitgangspunten bij de berekening van de excretie bij melkvee, de uitgangspunten gehanteerd bij de hoogte van de gebruiksnorm voor de totale stikstofgift voor akkerbouwgewassen en de overgangstermijn bij het uitrijverbod op bouwland op klei- en veengrond. Waar het gaat om het streven naar een zo renderend mogelijke veehouderij en akkerbouw in Nederland, verwijs ik onder meer naar de kaders van de notitie «Vitaal en samen» (Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XIV, nr. 2) en naar het «Kabinetsstandpunt inzake toekomst intensieve veehouderij in Nederland» (Kamerstukken II 2003/04, 28 973, nr. 2).

De leden van deze fractie vragen ook om onderzoek naar en monitoring van de bijdrage van de veehouderij aan de milieubelasting van het oppervlaktewater, in relatie tot die van riooloverstorten en natuurlijke bijdragen. Ook de leden van de LPF-fractie vragen aandacht voor de problematiek van de riooloverstorten.

De kwaliteit van het Nederlandse oppervlaktewater wordt intensief gemonitord. De beheerders van de regionale wateren, de waterschappen, voeren frequent kwaliteitsmetingen uit op duizenden monsterpunten. De monitoring van de kwaliteit van de grotere wateren geschiedt door Rijkswaterstaat. In onderzoeksprojecten, zoals het project «Diffuse belasting oppervlaktewater door de veehouderij» en het recentere project «Monitoring stroomgebieden», wordt de af- en uitspoeling van mineralen van landbouwpercelen naar het oppervlaktewater intensief onderzocht. Op basis van deze metingen, in combinatie met modelberekeningen, kunnen betrouwbare uitspraken worden gedaan over de kwaliteit van het Nederlandse oppervlaktewater en over de bijdragen die verschillende bronnen leveren aan de mineralengehalten in dat water.

De genoemde metingen en berekeningen vormen ook de basis voor de uitspraken die in het kader van de Evaluatie Meststoffenwet 2004 zijn gedaan over de bijdrage van de landbouw en andere bronnen aan de belasting van het oppervlaktewater. In het in de memorie van toelichting aangehaalde eindrapport, «Mineralen beter geregeld», zijn onder andere de volgende conclusies getrokken:

- De stikstofconcentraties van het door de landbouw beïnvloede grondwater en oppervlaktewater zijn sinds 1998 met ongeveer 25% gedaald, parallel aan de daling van de stikstofoverschotten. De fosfaatconcentraties in het oppervlaktewater zijn sinds 1991 niet meer gedaald.
- De doelstelling van het Rijn- en Noordzeeactieplan, te weten de realisatie van een emissiereductie van 50% ten opzichte van 1985, is wel gehaald voor fosfaat maar nog niet voor stikstof. Vooral de industrie en de rioolwaterzuiveringsinstallaties hebben hun emissie verminderd.

In 2002 droeg de landbouw 50% bij aan de binnenlandse belasting van het oppervlaktewater met stikstof en 60% wat betreft fosfaat. De rioolwaterzuiveringsinstallaties droegen in 2002 voor 28% respectievelijk 30% bij aan de reductie van de stikstof- en de fosfaatbelasting.

Deze cijfers maken duidelijk dat de landbouw de grootste bijdrage aan de binnenlandse belasting van het oppervlaktewater met stikstof en fosfaat levert en dat een verdere daling noodzakelijk is.

De intensiteit van het Nederlandse monitoringstelsel laat onverlet dat verbeteringen mogelijk zijn. Vooral binnen het raamwerk van de Kaderrichtlijn water¹ wordt momenteel onderzocht hoe de monitoring van grond- en oppervlaktewater kan worden versterkt, door de verschillende monitoringsystemen verder op elkaar af te stemmen en de toegankelijkheid, uitwisseling en analyse van de meetgegevens te verbeteren. Meer specifiek ten aanzien van de riooloverstorten zij nog het volgende opgemerkt. Zoals is aangegeven in de brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 15 december 2004 (Kamerstukken II 2004/05, 25 890, nr. 32) en het als bijlage bij die brief opgenomen rapport, zijn alle risicovolle riooloverstorten inmiddels gesaneerd of zijn er inmiddels concrete plannen om deze saneren. Hiermee worden de problemen rond de riooloverstorten op een adequate wijze opgelost.

2.2 Noodzaak maatregelen in licht Nitraatrichtlijn

De leden van de LPF-fractie vragen naar de relatie tussen de norm van 50 mg nitraat en de volksgezondheid.

De algemene doelstelling van de Nitraatrichtlijn is ruimer dan die van de volksgezondheid. Verwezen zij naar artikel 1 van de richtlijn, waarin in het algemeen gesproken wordt over het verminderen en voorkomen van «waterverontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen», zonder een verband met de volksgezondheid te leggen, en naar de vijfde overweging van de richtlijn: «Overwegende dat het daarom nodig is, ten einde de gezondheid van de mens en de levende hulpbronnen en aquatische ecosystemen te beschermen en ander rechtmatig gebruik van water veilig te stellen, de door nitraten uit agrarische bronnen veroorzaakte of teweeggebrachte waterverontreiniging te verminderen en verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen». Het gaat daarbij behalve om grondwater ook om het oppervlaktewater, waarvan onder meer de eutrofiëring door nitraat moet worden voorkomen (artikel 3 in samenhang met bijlage I van de richtlijn).

Wat betreft de relatie tussen de 50 mg-norm en de volksgezondheid zij het volgende opgemerkt. De norm van 50 mg per liter voor drinkwater is 1993 door de Wereld Gezondheids Organisatie opnieuw vastgesteld op grond van omvangrijk epidemiologisch onderzoek. Bij de vaststelling van de norm speelde de afweging tussen enerzijds het bewezen gezondheidsrisico wegens de ontwikkeling van methemoglobinaemie bij met name kinderen door nitraat in het drinkwater, en anderzijds gezondheidsbevorderende effecten door de desinfecterende werking van nitriet. Deze feiten zijn ook door de Wereld Gezondheids Organisatie in 1993 meegenomen en sindsdien zijn de inzichten niet wezenlijk gewijzigd. Ook na de zeer recente herevaluatie van de nitraatnorm, uitgevoerd in juli 2004, adviseert de Wereld Gezondheids Organisatie om de bestaande norm van 50 mg per liter te handhaven.²

Los van de toxiciteit van nitraat zijn er ook andere redenen om nitraat in grondwater tegen te gaan. Bij de afbraak van nitraat in grondwater onder zuurstofloze omstandigheden komen schadelijke stoffen vrij, zoals zware metalen en sulfaat. Ook neemt de hardheid toe. De drinkwaterbedrijven moeten kosten maken om deze belastende stoffen te verwijderen.

¹ Richtlijn nr. 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG L 327).

² Zie «Guidelines for Drinking-Water Quality», Third edition, WHO, Geneva, 2004.

Al deze factoren leiden ertoe dat in Europees verband de norm van 50 mg nitraat per liter als onomstotelijke bovengrens wordt erkend. In het kader van de Kaderrichtlijn water zal voor veel oppervlaktewateren een scherpere norm worden vastgesteld, teneinde een goede ecologische toestand te bereiken.

De leden van de LPF-fractie vragen waarom het hele Nederlandse grondgebied – inclusief klei- en veengebieden – als nitraatgevoelig is aangemerkt. Zij vraagt om dit te heroverwegen.

De Nitraatrichtlijn hanteert in artikel 3 in samenhang met bijlage I drie criteria om een gebied als kwetsbaar aan te merken. Het eerste criterium houdt in dat in het zoete oppervlaktewater sprake is van eutrofiëring of eutrofiëring dreigt (mede) als gevolg van de belasting met stikstof vanuit de landbouw. Het tweede criterium houdt in dat de nitraatconcentratie van het grondwater is gelegen boven, of dreigt te stijgen boven 50 mg nitraat per liter. Het derde criterium houdt in dat in de zoetwatermeren of andere zoetwatermassa's of in de estuaria, kustwateren en zeewater waarop het gebied afwatert, sprake is van eutrofiëring, of eutrofiëring dreigt. De Nitraatrichtlijn richt zich dus niet alleen op de bescherming van grond- en oppervlaktewater uit een oogpunt van drinkwaterwinning. De klei- en veengebieden dragen veel bij aan de belasting van het oppervlaktewater, zowel door oppervlakkige afspoeling van mineralen van het land als via «drains». Zij dragen daarmee bij aan de eutrofiëring van het zoete oppervlaktewater en aan de eutrofiëring van de Noordzee en de Waddenzee. Daarom was er in 1993 geen twijfel over dat het gehele grondgebied moest worden aangewezen als kwetsbaar gebied in de zin van artikel 3 van de Nitraatrichtlijn. Tegen deze achtergrond is – overeenkomstig het vijfde lid van dat artikel – destijds besloten het actieprogramma toe te passen op het hele Nederlandse grondgebied. Voor een ander besluit kan ik ook nu geen onderbouwing leveren.

De LPF-fractieleiden vragen waarom Nederland pas na de uitspraak van het Europese Hof van Justitie voldoet aan de Europese verplichtingen, waar de regering toch jaren geleden al kon verwachten dat een dergelijke uitspraak zou komen.

In 1995 werd de keuze voor het stelsel van regulerende mineralenheffingen door de regering als volgt gemotiveerd in de Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid: «De beste manier waarop bedrijven zich kunnen verantwoorden voor hun eigen bedrijfsvoering, waarbij recht wordt gedaan aan de verschillen in de bedrijfsvoering binnen de sectoren en waarbij een zo groot mogelijk beroep wordt gedaan op technologische vernieuwing en goed ondernemerschap, is de invoering van een mineralenaangiftesysteem (...) Een dergelijk systeem biedt individuele ondernemers de mogelijkheid het effect van de inspanningen om meer milieuverantwoord te produceren aan te tonen» (Kamerstukken II 1995/96, 24 445, nr. 1, blz. 13). De voordelen van het destijds samen met het landbouwbedrijfsleven ontwikkelde systeem werden dermate hoog gewaardeerd, dat, hoewel de regering zich bewust was van het spanningsveld met de Nitraatrichtlijn, zij toch voor dit systeem heeft gekozen, daarin gevolgd door een meerderheid in beide Kamers der Staten-Generaal. Daarbij werd ook bewust gekozen voor een normentrajec dat het bedrijfsleven voldoende gelegenheid bood om de noodzakelijke aanpassingen in de bedrijfsvoering door te voeren. In de notitie wordt over een en ander gemeld: «Het voorziene beleid staat op gespannen voet met de doelstelling van de EG-nitraatrichtlijn als gevolg van het feit dat Nederland binnen de Europese Unie een uitzonderingspositie inneemt door de intensiteit van de veehouderij in ons land. In de Nederlandse situatie zijn voor het halen van de doelstelling ingrijpende maatregelen nodig die tijd kosten. Ook wordt de doelstelling bereikt via een andere

weg dan in de EG-richtlijn is aangegeven. Hierover zal overleg gevoerd worden met de Europese Commissie» (24 445, nr. 1, blz. 15). In dat overleg werd door de Commissie niet op voorhand de stelling ingenomen dat nimmer een akkoord kon worden bereikt over een mestbeleid dat aansluit bij een mineralenaangiftesysteem. Nog in juni 2003 – nadat de Advocaat-Generaal bij het Europese Hof in de inbreukprocedure tegen Nederland ter zake inmiddels een negatief oordeel had gevelde – sloot de Commissie met Nederland een akkoord, dat uitging van de voortzetting van het stelsel van regulerende mineralenheffingen, voorzover het eindoordeel van het Europese Hof van Justitie daarvoor ruimte zou laten. Ik verwijs u naar de brief van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 18 juni 2003 (Kamerstukken II 2002/03, 28 385, nr. 21).

2.3 Toetsdiepte nitraatconcentraties

De leden van fracties van het CDA, de PvdA en de SGP stellen vragen met betrekking tot de toetsdiepte in het grondwater, mede in relatie tot internationaal vergelijkend onderzoek en in relatie tot de kwaliteit van het oppervlaktewater.

Nederland monitort de kwaliteit van het grondwater op verschillende diepten: in de bovenste meter van het grondwater, in het ondiepe grondwater (5 tot 15 meter diepte), in het middeldiepe grondwater (15 tot 30 meter diepte) en in het diepe grondwater (drinkwaterwinningen). De relatie tussen de kwaliteit van grondwater en van oppervlaktewater verschilt per grondsoort. In klei- en veengebieden wordt het oppervlaktewater, behalve door oppervlakkige afspoeling van percelen, grotendeels gevoed vanuit het bovenste grondwater. In de zandgebieden dragen ook ondiepe en diepere grondwaterstromen bij aan de voeding en daarmee aan de kwaliteit van het oppervlaktewater.

Hoofdstuk 7 van het Actieprogramma 2004–2009 gaat in op de relatie met de Nitraatrichtlijn. De Europese Commissie heeft in een concept-monitoringsrichtsnoer aangegeven dat in het bovenste grondwater, dat wil zeggen binnen vijf meter onder de grondwaterspiegel, moet worden gemonitord. Nederland toetst tot nu toe in de bovenste meter van het grondwater of wordt voldaan aan de norm van maximaal 50 mg nitraat per liter. In het Actieprogramma 2004–2009 is aangegeven dat in het kader van de Evaluatie Meststoffenwet 2004 is onderzocht of het milieukundig verantwoord en uitvoerbaar is om op een andere diepte binnen het bovenste grondwater te toetsen of wordt voldaan aan deze norm. Volgens het Actieprogramma is er de komende twee jaar – gerekend vanaf 2004 – evenwel meer wetenschappelijk onderzoek nodig om te bepalen of en hoe de toetsdiepte kan worden gewijzigd.

Het Rijksinstituut Volksgezondheid en Milieu voert momenteel een verkenning uit, die de basis zal vormen voor een binnenkort te starten onderzoek. Dat onderzoek moet antwoord geven op de vraag of het verantwoord is om op een grotere diepte te toetsen op voldoening aan de 50 mg-norm en, zo ja, hoe deze toetsing het beste vorm kan krijgen. Het onderzoek moet resultaten opleveren voor de evaluatie van de Meststoffenwet in 2007, waar deze een rol kunnen spelen bij het vaststellen van de stikstofnormen voor de akker- en tuinbouw vanaf 2008. Zeker is dat Nederland – ook – zal blijven monitoren in de bovenste meter van het grondwater, omdat dit het snelst inzicht verschaft in de effecten van het beleid en van de inspanningen van agrariërs.

Het onderzoek naar monitoring in het kader van de Nitraatrichtlijn, waartoe het Europese parlement een verzoek aan het Europese Milieubureau heeft gedaan, heeft nog geen resultaten opgeleverd.

2.4 Uitrijregels Besluit gebruik meststoffen

De CDA-fractieleden vragen zich af of de voorstellen met betrekking tot mestaanwending voldoende aansluiten bij de goede landbouwpraktijk.

Bij het overleg met de Europese Commissie over de implementatie van het Hofarrest heeft de regering zich ervoor ingespannen om maatregelen af te spreken die voor de landbouwpraktijk haalbaar en betaalbaar zijn en tegelijk bijdragen aan het realiseren van de relevante milieudoelen. Dat heeft geleid tot de afspraken die zijn weergegeven in het Actieprogramma 2004–2009 (Kamerstukken II 2003/04, 28 385 en 26 729, nr. 40).

De implementatie van de afspraken met betrekking tot methoden en perioden van mestaanwending en met betrekking tot bemestingvrije zones vindt niet plaats in de Meststoffenwet, maar in het op de Wet bodembescherming gebaseerde Besluit gebruik meststoffen en het op de Wet verontreiniging oppervlaktewateren gebaseerde Lozingenbesluit open teelt en veehouderij. Een ontwerpbesluit tot wijziging van deze besluiten zal in de tweede helft van april worden voorgepubliceerd en tegelijk aan de Tweede Kamer worden toegezonden, en zal na ommekeer van de Raad van State en vaststelling ook nog worden nagehangen bij de Tweede Kamer.

Vooruitlopend daarop kan ik het volgende zeggen over mijn voorstellen ten aanzien van de door de leden van de CDA-fractie genoemde voorbeelden. Het bemesten van wintertarwe «over de voorjaarsvorst» blijft toegestaan, onder de voorwaarde dat de mest in de bodem wordt gebracht. Na het scheuren van grasland zullen tientallen volgteelten, waaronder gras, worden toegestaan, zodat voor de praktijk een ruime keuze overblijft. Het telen van een vanggewas na maïs zal een algemene verplichting worden.

Voorts vragen deze leden naar de relatie tussen najaarsaanwending en acceptatie van dierlijke mest.

Momenteel wordt een aanmerkelijk deel van de dierlijke meststoffen op akkerbouwbedrijven op kleigrond in het najaar toegepast. Tegelijk moet worden geconstateerd dat de najaarsaanwending van drijfmest belangrijke risico's voor uit- en afspoeling van nitraat en fosfaat naar grond- en oppervlaktewater met zich brengt. Dat is ook de reden waarom in het akkoord van 1 juli 2004 met de Commissie is afgesproken dat de najaarsaanwending op bouwland gelegen op kleigrond wordt verboden (zie Kamerstukken II 2003/04, 28 385 en 26 729, nrs. 37 en 40). Daarbij is evenwel een gefaseerde aanpak overeengekomen, die eerst in 2009 leidt tot een aanwendingsverbod voor de gehele periode van 16 september tot en met 31 januari. Door de geleidelijke uitbreiding van het verbod, beginnende aan het eind van de periode, heeft Nederland de consequenties voor de mestaanwending tot een minimum kunnen beperken. Ook de verhoging van de werkingscoëfficiënt voor in het najaar aangewende dierlijke mest vindt geleidelijk plaats. Voor de aanwending van vaste mest geldt het verbod niet. De fasering is van groot belang voor de acceptatie van dierlijke mest door akkerbouwbedrijven. Voorjaarsaanwending komt langzaam van de grond, maar is niet toepasbaar voor alle gewassen en onder alle omstandigheden. Akkerbouwbedrijven en mestproducenten hebben enkele jaren nodig om de hiervoor noodzakelijke technische aanpassingen in hun bedrijfsvoering door te kunnen voeren. Tot slot vragen de leden van de CDA-fractie naar de criteria voor de aanwijzing van bemestingvrije zones.

Ingevolge bijlage II, onderdeel A, onder 4, van de Nitraatrichtlijn moeten er regels worden vastgesteld inzake het gebruik van meststoffen in de nabijheid van waterlopen. Beoogd wordt door deze regels de directe of

indirecte emissie van stikstof naar het oppervlaktewater te voorkomen en eutrofiëring tegen te gaan.

Overeenkomstig het akkoord van 1 juli 2004 met de Europese Commissie is – mede om de regels gelijk te trekken met die van andere lidstaten – in het Actieprogramma 2004–2009 vastgelegd dat er bemestingsvrije zones van vijf meter worden ingesteld langs de natuurlijke waterlopen in hoog Nederland. Voor de overige waterlopen volstaan vooralsnog de voorschriften gesteld in artikel 16, tweede lid, in samenhang met de artikelen 13 en 14 van het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij, die op 1 maart 2000 in werking zijn getreden. Er moet ingevolge die artikelen een bemestingsvrije zone in acht worden genomen, die per gewas kan verschillen. De bemestingsvrije zone is ingevolge de genoemde artikelen gelijk aan de voor het desbetreffende gewas geldende teeltvrije zone. De breedte van de teeltvrije zone is afhankelijk van de wijze waarop bestrijdingsmiddelen worden toegepast.

Bij de natuurlijke waterlopen in hoog Nederland – waarvoor de bemestingsvrije zone van vijf meter komt te gelden – gaat het om beken. De regering is voornemens om voor de aanwijzing en begrenzing van deze waterlopen aan te sluiten bij de ecologisch waardevolle beken als aangegeven in het Structuurschema natuur- en landschapsbehoud (Kamerstukken II 1984/85, 16 820, nrs. 3–4, blz. 91). Daarmee wordt – overeenkomstig de wens van de leden van de CDA-fractie – aangesloten bij de ecologische functie. De wijziging van het Lozingenbesluit op dit punt zal geschieden door middel van het hiervoor genoemde besluit dat mede strekt tot wijziging van het Besluit gebruik meststoffen. Het feit dat de vijf meterzone vooralsnog beperkt blijft tot de natuurlijke wateren in hoog Nederland, hangt samen met het feit dat Nederland als delta een unieke plaats inneemt, vergeleken met de andere Europese lidstaten. Als gevolg van de hoge dichtheid aan (voornamelijk) kunstmatige oppervlaktewateren, die noodzakelijk zijn om het land te draineren, zou de instelling van bemestingsvrije zones het beteelbare landbouwareaal aanzienlijk verminderen en grote economische consequenties hebben. Bovendien geldt voor een groot deel van Nederland dat de hydrologie van het watersysteem in sterke mate wordt beïnvloed door drainage en kunstmatige afwatering. Het neerslagoverschot wordt in laag Nederland grotendeels via drains afgevoerd naar het oppervlaktewater. Bemestingsvrije zones hebben geen invloed op deze waterstromen en de daarmee afgevoerde nutriënten. Hierdoor heeft de instelling van bredere bemestingsvrije zones nabij waterlopen in laag Nederland naar verwachting ook maar een beperkt effect op de reductie van de totale belasting naar het oppervlaktewater. Desalniettemin heeft Nederland de toezegging gedaan onderzoek te doen naar de eventuele effectiviteit van het instellen van bemestingsvrije zones van drie tot vijf meter voor deze wateren. De verwachting is dat, in het licht van de doelstellingen van de Kaderrichtlijn water, de komende jaren andere, meer kosteneffectieve maatregelen worden geïdentificeerd om de belasting te beperken en de ecologische doelstellingen voor oppervlaktewateren te realiseren. Simultaan met het onderzoek in laag Nederland zal ook de effectiviteit van bemestingsvrije zones in hoog Nederland worden onderzocht en geëvalueerd.

De leden van de SGP-fractie vragen naar mogelijkheden om het uitrijden van dierlijke mest in het voorjaar, bijvoorbeeld door het gebruik van sleepslangen op kleigrond, te stimuleren.

In het Besluit gebruik meststoffen zijn eisen opgenomen waaraan de in dat besluit verplichte emissiearme aanwending van dierlijke meststoffen op bouwland moet voldoen. Aan deze eisen kan worden voldaan met verschillende technieken. Deze eisen moeten worden gezien in het licht van de reductie van ammoniakuitstoot die Nederland moet realiseren om te voldoen aan de zogenoemde NEC-richtlijn¹.

¹ Richtlijn 2001/181/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2011 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen (PbEG L 309).

In de praktijk wordt op bouwland op kleigrond vaak de zogenoemde «horizontale sleepslang» gebruikt voor de aanvoer van mest van de losplaats naar de trekker waarmee de mest wordt uitgereden. Het gebruik van een sleepslangenmachine achter de trekker – waarbij de mest door middel van verticale slangen bovengronds wordt verdeeld – is alleen toegestaan als de mest aansluitend wordt ondergewerkt door middel van eggen, frezen, cultivateren, ploegen of een andere, vergelijkbare vorm van grondbewerking.

Enkele jaren geleden heeft uitvoerig overleg plaatsgevonden met het landbouwbedrijfsleven over de aanwending van mest in het voorjaar op beteeld bouwland op kleigrond. Om maximaal de ruimte te geven aan voorjaarsaanwending, maar tegelijkertijd toename van de ammoniakemissie zoveel mogelijk te voorkomen, is afgesproken dat op beteeld bouwland aanwending met een zogenoemde «sleufkouter» – waarbij de mest in ondiepe sleufjes in de bodem wordt gebracht – wordt geaccepteerd. De agrarische bedrijven, loonwerkers en handhavingsinstanties zijn daarover destijds geïnformeerd. Om elk misverstand op dit punt te voorkomen, worden in het Besluit gebruik meststoffen, door middel van het eerdergenoemde wijzigings-Besluit, de eisen gesteld aan de aanwending van mest op bouwland verder gepreciseerd.

2.5 Relatie wetsvoorstel vereenvoudiging productierechten

De leden van de fractie van LPF hebben verschillende vragen gesteld over de voorgenomen wijzigingen in het systeem van productierechten.

De noodzaak om maatregelen ter beheersing van het geproduceerde mestvolume te treffen, hangt direct samen met de handavingsdruk die voortkomt uit de schaarste aan afzetmogelijkheden voor de geproduceerde overschotmest van bedrijven en de kosten die moeten worden gemaakt om deze mest vaak over langere afstand te transporteren. Het gaat om aanvullende, noodzakelijke maatregelen in de zin van artikel 5, vijfde lid, van de Nitraatrichtlijn.

Anders dan de leden van de LPF-fractie veronderstellen is in de Nitraatrichtlijn de aard van de veehouderij wel degelijk een factor. In de derde overweging van de richtlijn wordt – in samenhang met de destijds aan de orde zijnde hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid – nadrukkelijk een relatie gelegd met de intensieve veehouderij: « (...) dat een gemeenschappelijk optreden nodig is om de problemen die worden veroorzaakt door de intensieve veehouderij het hoofd te bieden (...)». De specifieke gebruiksnorm voor dierlijke mest van bijlage III.2 van de richtlijn, houdt daarmee verband. Hetzelfde geldt voor de in bijlage III.2 van de richtlijn voorgeschreven minimumopslagcapaciteit voor dierlijke meststoffen. Wat hiervan zij, van een ongerechtvaardigd onderscheid tussen sectoren en een ongerechtvaardigd verschil met andere lidstaten, die een zelfde systeem van productierechten niet kennen, is geen sprake. De varkenshouderij en de pluimveehouderij onderscheiden zich nu eenmaal qua omvang, intensiteit, groeipotentie, bijdrage aan de overschotproblematiek en milieudruk duidelijk van de overige veehouderijsectoren en – waar het de vergelijking met andere lidstaten betreft – de veedichtheid in Nederland is - met name door de omvang van de varkens- en de pluimveehouderij – veel groter dan de veedichtheid in andere lidstaten. Ik moge u verder verwijzen naar de uitvoerige motivering van de gemaakte keuze op dit punt in paragraaf 3 van de memorie van toelichting bij het op 22 februari 2005 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Meststoffenwet en intrekking van de Wet verplaatsing mestproductie en de Wet herstructurering varkenshouderij (vereenvoudiging productierechten) (Kamerstukken II 2004/05, 30 004, nrs. 1–3). Overigens zal ook de omvang van de mestproductie in de andere veehouderijsectoren dan de varkens- en pluimveehouderij nauwlettend worden gevolgd. Indien dat

onverhoopt, tegen alle verwachtingen in, noodzakelijk mocht zijn, zullen voor die sectoren nadere maatregelen worden overwogen.

De invloed van het stelsel van productierechten op de kostprijs is nihil voor bedrijven die in omvang ongewijzigd blijven. Voor bedrijven die willen uitbreiden is tijdelijk sprake van een kostprijsverhoging in verband met de benodigde verwerving van rechten. In 2004 werd per varkens-eenheid, afhankelijk van het gebied waarin de rechten werden gekocht, een bedrag van circa € 125 tot € 185 betaald. Voor pluimveerechten werd in dat jaar per kilogram fosfaat een bedrag van circa € 9 tot € 11 betaald. Uiteraard kan deze prijs afhankelijk vraag en aanbod wijzigen.

De exacte invloed van de kosten voor verwerving van rechten op de totale kostprijs is niet goed in absolute of relatieve termen uit te drukken. De kostprijsverhogende invloed van het verwerven van productierechten dient bovendien gezien te worden in de context van het kostprijs-verlagende effect van een stabiele afzetmarkt voor mest. Het effect van een toenemend mestoverschot zal immers een stijging van de mestafzet-prijzen zijn. Doordat de omvang van de veestapel beheerst wordt door middel van de productierechten, wordt een buitenproportionele toename van de mestafzetkosten voorkomen. Gezien de bijdrage van de varkens- en pluimveehouderij aan de hoeveelheid mest die als bedrijfsoverschot op de mestmarkt wordt afgezet (de afgelopen jaren circa 85%), onder-vinden deze bedrijven ook in bedrijfseconomische zin de grootste gevolgen van de hoge mestafzetkosten.

2.6 Ondersteunende maatregelen

De leden van de CDA-fractie vragen – anders dan de leden van de PvdA-fractie – om invulling te geven aan het voornemen om 50%-uitbreiding zonder verwerving van productierechten toe te staan ingeval van verwer-king van alle op het bedrijf geproduceerde mest. Ook vragen zij ruimte voor co-vergisting.

Zoals ik in mijn brief aan de Tweede Kamer van 13 december 2004 heb aangegeven (Kamerstukken II 2004/05, 28 385 en 26 729, nr. 45), wordt samen met de sector een beleidskader uitgewerkt voor de pilots waarvoor de 50%-voorziening zal komen te gelden. Ik wil zo snel mogelijk in 2006 met de pilots starten. Tegen deze achtergrond streef ik ernaar om in de loop van april in een brief aan de Tweede Kamer duidelijkheid te verschaffen over dit beleidskader. Voor de daadwerkelijke start van even-tuele pilots in de varkenshouderij is het noodzakelijk een wettelijke basis voor de uitzondering te verschaffen. Artikel IV, onderdeel A, van het onderhavige wetsvoorstel voorziet daarin. Ten aanzien van de co-vergisting verwijs ik u overigens graag naar voornoemde brief van 13 december 2004 en naar de brief die ik op 4 maart 2005, na de vaststel-ling van het verslag over het onderhavige wetsvoorstel, over dat onder-werp aan de Tweede Kamer heb verzonden (Kamerstukken II 2004/05, 28 385, nr. 47). In deze brieven heb ik aangegeven dat en hoe de ontwikke-ling van co-vergisting wordt gestimuleerd. Overigens is co-vergisting niet een zodanige vorm van verwerking van dierlijke meststoffen die voor de 50%-voorziening in aanmerking komt. Het is immers geen verwerkings-methode die op structurele wijze verzekert dat de verwerkte producten buiten de Nederlandse landbouw worden afgezet en dus niet drukken op de plaatsingsruimte voor dierlijke meststoffen in Nederland.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de mogelijkheden voor mest-verwerking in relatie tot de behoeften van de akkerbouw.

In mijn eerder aangehaalde brief van 13 december 2004 heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd over de wijze waarop de regering mestbe- en verwerking wil stimuleren en belemmeringen wil wegnemen. Daarin heb

ik gemeld dat op het vlak van mestbe- en verwerking veel kennis en ervaring beschikbaar zijn en dat vele technieken praktijkrijp zijn. Van belang is dat verwerkingstechnieken die zijn gericht op de vervaardiging van eindproducten die in de landbouw worden afgezet, aansluiten bij de behoefte van de akkerbouwer. Alleen zo kan een structurele situatie ontstaan waarin het voor een akkerbouwer aantrekkelijk wordt om dierlijke mest af te nemen, niet alleen vanwege het financiële voordeel maar ook vanwege de producteigenschappen. De bij de overheid beschikbare kennis over dit soort technieken wordt toegankelijk gemaakt via de internetsite van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

De leden van deze fractie informeren ook naar de mogelijkheden van gebiedsgericht beleid.

Het beleid strekt er primair toe om op nationaal niveau te verzekeren dat de in de Nitraatrichtlijn voorgeschreven maatregelen en gestelde doelen worden gerealiseerd. Daarbij is sprake van differentiatie in de normstelling, waar het verschillende grondsoorten betreft en waar het de fosfaattoestand van de bodem betreft; voorzien is in de mogelijkheid van reparatiebemesting van fosfaatarme of fosfaatfixerende gronden. De wet biedt daarbij de mogelijkheid van een verdergaande stikstofnormstelling (voorgestelde artikel 5d, vierde lid, van de Meststoffenwet; artikel I, onderdeel F, wetsvoorstel) en de mogelijkheid van een verdergaande fosfaatnormstelling al naar gelang onder meer de ecologische toestand van een bepaald gebied (voorgestelde artikel 5e, vierde lid, van de Meststoffenwet), mocht de voldoening aan de Kaderrichtlijn water daar in de toekomst toe nopen. Voorts laat het wetsvoorstel de mogelijkheid voor provincies onverlet om op grond van een provinciale milieuverordening krachtens de Wet milieubeheer specifieke eisen te stellen. Er zij evenwel op gewezen dat het thans voorgestane generieke normtraject tot 2015 al een zeer ingrijpende aanpassingsslag van de agrarische sector vergt en dat de mogelijkheden voor een verdergaande normstelling beperkt lijken. Waar bedoeld wordt op facilitering van het generieke beleid door gebiedsgericht beleid, kunnen uiteraard de reconstructieplannen op grond van de Reconstructiewet concentratiegebieden een rol spelen alsook regionale initiatieven. Voorts wordt, waar het de fosfaatcomponent betreft, bezien welke bron- en effectgerichte maatregelen in de diverse economische sectoren kunnen worden ingezet om fosfaatverontreiniging van het oppervlaktewater terug te brengen. Invoering van deze maatregelen, in regionaal of nationaal verband, zal aan de orde komen bij de evaluatie van de Meststoffenwet in 2007 en bij de opstelling van het verdere maatregelenprogramma ter implementatie van de Kaderrichtlijn water dat in 2009 gereed moet zijn.

De leden van de SP-fractie vragen om het toenemende kunstmestgebruik door flankerend beleid te ontmoedigen. De leden van de fractie van GroenLinks willen een reactie op de door het Landbouw Economisch Instituut (deel van Wageningen UR; hierna: LEI) verwachte toename van het stikstofkunstmestgebruik in de eerste jaren.

In het kader van het stelsel van regulerende mineralenheffingen werd de aanvoer van fosfaatkunstmest uitgezonderd van de belastbare hoeveelheid; in het stelsel van gebruiksnormen zal fosfaatkunstmest volledig meetellen bij de bepaling van de hoeveelheid meststoffen die binnen de fosfaatgebruiksnorm kunnen worden gebruikt. De verwachting is dat het gebruik van fosfaatkunstmest hierdoor vanaf 2006 op een aanzienlijk lager niveau zal liggen dan in de periode tot 2006. Door de aanscherping van de fosfaatgebruiksnorm in de periode tussen 2006 en 2009 zal het gebruik van fosfaatkunstmest na 2006 nog verder dalen.

Voor stikstofkunstmest is de verwachting van het LEI inderdaad dat in de beginperiode (2006) het totale gebruik van kunstmest toeneemt ten opzichte van 2004. Dit komt deels doordat de gebruiksnormen in 2006, vanwege de invoering van het nieuwe stelsel, nog relatief ruim zijn. De toename van het gebruik van stikstofkunstmest in de eerste jaren wordt echter vooral veroorzaakt doordat melkveebedrijven, ter voldoening aan de specifieke gebruiksnorm voor dierlijke mest, meer dierlijke mest moeten afvoeren. Deze bedrijven zullen in verband daarmee meer kunstmest aankopen, om te kunnen voorzien in de stikstofbehoefte van het gewas. Door de aanscherping van de stikstofnormen per gewas in de jaren na 2006 treedt uiteindelijk een geringe daling op in 2009 ten opzichte van 2004.

Bovengenoemde effecten verschillen echter per grondsoort. De gebruiksnormen laten op klei het gebruik van meer meststoffen toe dan op zand en veen. Een nadere analyse van het LEI met betrekking tot melkveebedrijven laat zien dat het stikstofoverschot op bedrijven op klei en veen gemiddeld iets omhoog kan gaan in 2006, maar in 2009 weer uitkomt op het niveau van 2002 (klei) of iets daaronder (veen). Op zand en löss, grondsoorten die aanmerkelijk gevoeliger zijn voor uitspoeling, is de normstelling scherper. Het stikstofoverschot daalt daar gedurig: van 207 kg stikstof per ha in 2002 via 196 kg stikstof per ha in 2006 naar 155 kg stikstof per ha in 2009.

Beleidsmaatregelen die eenzijdig zijn gericht op vermindering van het gebruik van kunstmest en die andere meststoffen buiten beschouwing laten komen overigens al snel in strijd met het door het EG-Verdrag gewaarborgde vrije verkeer van goederen en diensten. Een dergelijke maatregel zou onder meer als kwantitatieve invoerbepijking, althans als maatregel van gelijke werking, kunnen worden beschouwd, die niet uit een oogpunt van een zwaarwegend algemeen belang is te rechtvaardigen; mineralen uit kunstmest zijn immers niet schadelijker voor het milieu dan mineralen uit organische meststoffen (artikelen 28 en 30 EG-Verdrag).

3. Gebruiksnormen voor meststoffen; algemeen

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de SGP vragen naar verschillende mogelijkheden om te middelen tussen jaren, waardoor een overschrijding van een gebruiksnorm in een bepaald jaar kan worden gecompenseerd door een «onderschrijding» in een ander jaar.

De Nitraatrichtlijn sluit de mogelijkheid van middeling tussen jaren voor dierlijke mest met zoveel woorden uit. Bijlage III.2 van de richtlijn eist dat gewaarborgd wordt «dat de elk jaar op of in de bodem gebrachte hoeveelheid dierlijke mest (...) een bepaalde hoeveelheid per hectare niet overschrijdt. Deze bepaalde hoeveelheid per hectare is de hoeveelheid mest die 170 kg N bevat.»

Ook voor de stikstofgebruiksnorm voor meststoffen (organische meststoffen en andere meststoffen) sluit de in bijlage III.1.3 voorgeschreven balans een middelingssystematiek uit. Deze balans vergt immers een toediening van een hoeveelheid stikstof die precies is afgestemd is op de stikstofbehoefte van het gewas. Daar komt bij dat middeling in strijd zou kunnen komen met de doelstelling, geformuleerd in artikel 1 van de richtlijn, om «waterverontreiniging (...) door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen en verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen». Ontegenzeggelijk is het zo dat overbesteding in enig jaar, óók bij een onderschrijding van de gebruiksnorm in een volgend jaar, een vergroot risico op nitraatuit- en afspoeling geeft en daarmee niet in overeenstemming is met dit doel.

Weliswaar gelden voor fosfaat in de vorm van kunstmest op grond van de Nitraatrichtlijn geen beperkingen, ook hier is echter sprake van een spanningsveld met het preventiebeginsel, waarvan de richtlijnen, genoemd in

paragraaf 2.2 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, van uitgaan. De regering acht het bovendien bijzonder ongewenst om verschillende systemen te hanteren al naar gelang er sprake is van dierlijke meststoffen dan wel van kunstmeststoffen.

Tot slot stuit een systeem van middeling op grote bezwaren uit een oogpunt van uitvoering en van administratieve lasten. Een dergelijk systeem zal alleen werkbaar 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 – anders dan het uitgangspunt is bij de risicobenadering – een stelselmatige, actieve verantwoording van het meststoffengebruik zal moeten plaatsvinden door alle bedrijven, inclusief de extensieve sectoren. Dat leidt niet alleen tot extra lasten voor naar schatting 40 000 tot 50 000 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. Daarmee ontstaat een situatie vergelijkbaar met het huidige stelsel van regulerende mineralenheffingen en wordt de beoogde reductie van administratieve lasten en uitvoeringslasten met 40% zeker niet gerealiseerd.

4. Gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen

4.1 Begrip «dierlijke mest»

De leden van de CDA-fractie vragen om de na mestverwerking ontstane dunne fractie van dierlijke mest te behandelen als «kunstmest» in het kader van de Nitraatrichtlijn. Ook de leden van de PvdA-fractie en van de LPF-fractie hebben vragen over de Europese scheidslijnen tussen «dierlijke mest» en «kunstmest».

In de Nitraatrichtlijn wordt het begrip «dierlijke mest» als volgt omschreven: «excrementen van vee of een mengsel van strooisel en excrementen van vee, alsook producten daarvan» (artikel 2, onderdeel g). Daarbij wordt onder «vee» verstaan: «alle voor gebruiks- of winstdoeleinden gehouden dieren» (artikel 2, onderdeel d). De omschrijving van het begrip «kunstmest» luidt in de Nitraatrichtlijn: «elk met een industrieel proces vervaardigde meststof» (artikel 2, onderdeel f).

Duidelijk is dat de begripsomschrijvingen van dierlijke mest en van kunstmest een zekere overlap vertonen zodra sprake is van verwerking. Dierlijke mest die met een industrieel proces is verwerkt tot een op kunstmest gelijkend product, zou op het eerste gezicht onder beide definities vallen. Om tot een scherpere afbakening te komen moeten beide begrippen worden geïnterpreteerd in het licht van de geest, de systematiek en de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn. De primaire doelstelling, neergelegd in artikel 1 van de Nitraatrichtlijn, is om de waterverontreiniging veroorzaakt door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen en verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen. Voor de beoogde afbakening is deze doelstelling niet relevant. Technisch maakt het namelijk geen verschil of de verontreiniging is veroorzaakt door nitraten uit kunstmest of door nitraten uit dierlijke mest. Desondanks verbindt de Nitraatrichtlijn het gebruik van dierlijke mest aan strengere voorschriften en beperkingen dan het gebruik van kunstmest. Zo geldt voor het gebruik van dierlijke mest een absoluut plafond van 170 kg stikstof per hectare per jaar (bijlage III.2 van de richtlijn). De mogelijkheid om hiervan af te wijken – de derogatie – is aan strenge voorwaarden gebonden. Verder moeten regels worden gesteld over de minimumomvang en de kwaliteit van opslagen voor dierlijke mest (bijlagen II.A.5 en III.1.2 van de richtlijn). Voor kunstmest geldt geen absoluut plafond en gelden geen regels voor de opslag. Uit de considerans blijkt voorts dat de Nitraatrichtlijn onder meer beoogt de «beperking van waterverontreiniging die het gevolg is van het opbrengen of

lozen van dierlijke mest» en dat de richtlijn deel uitmaakt van een gemeenschappelijk maatregelenpakket dat onder meer ten doel heeft «de problemen die worden veroorzaakt door de intensieve veehouderij het hoofd te bieden» (zie rechtsoverwegingen 2 en 3). Tegen deze achtergrond staat een wijze van uitvoering die het mogelijk zou maken om dierlijke mest na een industriële bewerking als kunstmest te beschouwen op gespannen voet met de Nitraatrichtlijn. Daarmee zouden de extra beperkingen aan het gebruik van dierlijke mest, de voorwaarden voor derogatie en de voorschriften inzake de minimumopslagcapaciteit deels hun effect kunnen verliezen en zou een van de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn onder druk kunnen komen te staan. Alleen een bewerking die zo ingrijpend is dat een product ontstaat dat zich feitelijk niet van kunstmest onderscheidt, zou wellicht kunnen rechtvaardigen dat een product van dierlijke meststoffen als kunstmest wordt beschouwd. Omdat het hier om een afwijkende interpretatie gaat, is het – mede ter voorkoming van repercussies voor de derogatie – van belang eerst de Commissie te consulteren. Ter voorbereiding wordt thans onderzoek gestart naar de wetenschappelijk-technische mogelijkheden om producten van mestverwerking gelijk te stellen aan kunstmest en naar de wijze waarop andere lidstaten dergelijke producten behandelen. Verwezen zij naar mijn eerder aangehaalde brief van 13 december 2004.

De leden van de LPF-fractie constateren dat de Nitraatrichtlijn de excrementen van alle voor gebruiks- en winstdoeleinden gehouden dieren als «dierlijke meststoffen» aanmerkt. Zij vragen om welke diersoorten het gaat en zij vragen naar de omvang van de van deze dieren afkomstige mestproductie.

Zoals is aangegeven in paragraaf 3.2 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, gaat het in de opvatting van de regering in ieder geval om alle zoogdieren en vogels die in Nederland mogen worden gehouden ingevolge het Besluit aanwijzing voor productie te houden dieren, voor zover deze worden gehouden ten behoeve van de productie van van die dieren afkomstige producten, zoals melk, vlees, wol, bloed, urine, eieren, veren, huiden en pelzen. Het desbetreffende besluit is gebaseerd op de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren. De in dat besluit opgenomen lijst met zoogdieren en vogels is de volgende:

<i>Oryctolagus cuniculus</i>	(Konijn)
<i>Rattus norvegicus</i>	(Bruine rat)
<i>Mus musculus</i>	(Tamme muis)
<i>Cavia porcellus</i>	(Cavia)
<i>Mesocricetus auratus</i>	(Goudhamster)
<i>Meriones unguiculatus</i>	(Gerbil)
<i>Mustela vison</i>	(Nerts)
<i>Equus caballus</i>	(Paard)
<i>Equus asinus</i>	(Ezel)
<i>Sus scrofa</i>	(Varken)
<i>Capra hircus</i>	(Geit)
<i>Bos taurus</i>	(Rund)
<i>Bubalus bubalis</i>	(Waterbuffel)
<i>Cervus dama dama</i>	(Damhert)
<i>Cervus elaphus</i>	(Middeneuropees edelhert)
<i>Ovis aries</i>	(Schaap)
<i>Struthio camelus</i>	(Struisvogel)
<i>Dromaius novaehollandiae</i>	(Emoe)
<i>Rhea Americana</i>	(Nandoe)
<i>Anas platyrhynchos</i>	(Peking eend)

Anser cygnoides	(Knobbelgans)
Anser anser	(Grauwe gans)
Gallus gallus	(Kip)
Perdix perdix	(Patrijs)
Meleagris gallopavo	(Kalkoen)
Phasianus colchicus	(Fazant)
Numida meleagris	(Helmparelhoen)
Columbia livia	(Vleesduif)

Ingevolge artikel 3 van het Besluit aanwijzing voor productie te houden dieren geldt een overgangstermijn tot 1 april 2008 voor diersoorten die niet op de lijst voorkomen, maar die op het tijdstip van inwerkingtreding van het besluit wel op een bedrijf werden gehouden vanwege hun producten, zoals bijvoorbeeld vossen. Na verloop van de genoemde termijn mogen deze dieren niet meer worden gehouden.

Naast de vanwege hun producten gehouden dieren, als hiervoor genoemd, gaat het bij «voor gebruiks- of winstdoeleinden gehouden dieren» vanzelfsprekend ook om dieren die worden gehouden met het oog op de (op)fokkerij. Het gaat in de praktijk dan echter om dezelfde diersoorten als opgenomen in de hiervoor weergegeven lijst. Over de omvang van de mestproductie, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat en stikstof, die de verschillende veehouderijsectoren totaal per jaar produceren, zijn inmiddels de definitieve getallen over het jaar 2003 beschikbaar en de voorlopige getallen over het jaar 2004. Deze getallen zijn afkomstig van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de Werkgroep Uniformering berekeningswijze mest- en mineralencijfers.¹

Mineralenproductie door de Nederlandse veestapel, definitieve cijfers 2003 en voorlopige cijfers 2004

	2003		2004			
	N-uitscheiding	N in mest ¹	P2O5	N-uitscheiding	N in mest ¹	P2O5
	mln kg					
Rundvee	305	258	96	303	256	95
Varkens	97	71	40	97	71	40
Pluimvee	44	29	21	52	34	25
Schapen en geiten	17	14	5	17	14	5
Pelsdieren en konijnen	2	1	1	2	1	1

¹ Exclusief gasvormige verliezen (o.a. als ammoniak) tijdens uitscheiding in stal en weide en tijdens opslag in de stal.
Bron: CBS/WUM.

Deze gegevens zijn gebaseerd op de dierenaantallen van de landbouwtelling. De excreties van diersoorten die niet voorkomen in de landbouwtelling zijn in deze cijfers dus niet opgenomen. De totale omvang van de mestproductie van de betrokken sectoren is naar alle waarschijnlijkheid evenwel – afgezet de totale productie van de genoemde sectoren – verwaarloosbaar.

Dat laatste geldt niet voor de stikstof- en fosfaatproductie van paarden en pony's, welke dieren niet zijn meegenomen in bovenstaande gegevens, maar wel deels zijn betrokken in de landbouwtelling, voor zover het gaat om paarden en pony's gehouden op landbouwbedrijven. Blijkens de landbouwtelling waren in 2003 ongeveer 83 000 paarden geregistreerd en ongeveer 43 000 pony's (CBS, statline). Op grond van een concept-rapport van de Animal Science Group (deel van Wageningen UR) over de stikstof- en fosfaatscheidingen van diverse categorieën graasdieren (rapport

¹ Zie ook www.cbs.nl.

binnenkort te publiceren) en een eerste inschatting van de gasvormige verliezen wordt de gemiddelde mestproductie van paarden wat betreft stikstof gesteld op ongeveer 65 kg en wat betreft fosfaat op ongeveer 30 kg. De gemiddelde excretie door pony's van stikstof wordt gesteld op ongeveer 32 kg en van fosfaat op 15 kg. Deze excretiecijfers zijn hoger dan eerder in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel zijn genoemd. Op basis van de nieuwe cijfers komt de totale stikstofexcretie van paarden en pony's, opgenomen in de landbouwtelling, uit op bijna 7 miljoen kg. De totale fosfaatexcretie in 2003 afkomstig van paarden en pony's opgenomen in de landbouwtelling is op basis van deze gegevens ruim 3 miljoen kg.

De leden van de LPF-fractie vragen wat de gevolgen zijn van het feit dat thans alle producten waarin dierlijke meststoffen zijn verwerkt worden aangemerkt als «dierlijke meststoffen».

De definitie van dierlijke meststoffen wordt gewijzigd om deze in overeenstemming te brengen met de hiervoor aangehaalde begripsomschrijving van «dierlijke meststoffen» van de Nitraatrichtlijn. Zoals is aangegeven in paragraaf 3.2 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, is niet langer bepalend of een product van dierlijke meststoffen «grotendeels» uit uitwerpselen van dieren bestaat: zodra een product voor een deel uit dierlijke meststoffen bestaat telt dat product in zijn geheel mee voor de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen en voor andere regels die betrekking hebben op dierlijke meststoffen, zoals bijvoorbeeld de verplichting om een vervoersdocument op te maken ter zake van het transport van meststoffen. Voor de toepassing van de regels van het Besluit gebruik meststoffen gold al een vergelijkbare ruime begripsomschrijving. Dierlijke meststoffen zijn ingevolge artikel 1, eerste lid, onderdeel a, van dat besluit: «meststoffen als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel d, van de Meststoffenwet die geheel of gedeeltelijk bestaan uit uitwerpselen van dieren, waaronder mede wordt begrepen de geheel of gedeeltelijk verteerde maagen darminhoud van dieren». Voor de toepassing van de stikstofgebruiksnorm en de fosfaatgebruiksnorm is het begrip «dierlijke meststoffen» minder relevant, omdat sowieso alle stikstof- en fosfaathoudende meststoffen, ongeacht hun aard en herkomst, onder de reikwijdte van deze normen vallen.

De producten die voor minder dan 50% uit excrementen bestaan en die thans ook onder het begrip «dierlijke meststoffen» zijn komen te vallen, zijn divers van aard. De totale hoeveelheid ervan, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat en stikstof, is afgezet tegen de hoeveelheid dierlijke mest die voor meer dan 50% uit excrementen bestaat bijzonder gering. Bij de relevante producten valt met name te denken aan producten uit de champignonenteelt, zoals substraten en champost, en aan zogenaamde organo-minerale meststoffen, zijnde industrieel vervaardigde mengsels van dierlijke mest met andere meststoffen.

Een uitputtende lijst van in de praktijk gangbare producten die voor minder dan 50% uit dierlijke mest bestaan is niet voorhanden, zodat exacte cijfers over de totale hoeveelheid van dergelijke producten en de daarmee gepaard gaande hoeveelheid stikstof niet te genereren zijn.

4.2 Derogatie

De leden van de LPF-fractie bepleiten om de derogatie naast gras ook op andere gewassen te enten.

De door Nederland gevraagde derogatie is uitvoerig onderbouwd door een wetenschappelijke werkgroep, de Werkgroep Onderbouwing Gebruiksnormen (hierna: WOG), bestaande uit onderzoekers van landbouwkundige en milieukundige onderzoeksinstituten¹. Het onderzoek van de

¹ J.J. Schröder et al., 2005, «Limits to the use of manure and mineral fertilizer in grass and silage maize production in the Netherlands, with special reference to the EU Nitrates Directive.» Plant Research International, Report 93, Wageningen.

WOG – dat is beoordeeld door buitenlandse onderzoekers – maakt duidelijk dat de derogatie minder goed valt te onderbouwen naarmate het aandeel van gras in het teelplan kleiner en het aandeel snijmaïs groter wordt. Uit het onderzoek blijkt dat een derogatie voor een mestgift tot 250 kg stikstof per hectare per jaar verantwoord is, bij een aandeel van minimaal 70% gras. Een lager aandeel gras is niet te verantwoorden. In een afzonderlijk rapport¹ heeft de WOG zijn licht laten schijnen over de vraag in hoeverre gras is te vervangen door andere gewassen. De conclusie van de WOG is dat door de lagere opname van stikstof en fosfaat door deze andere gewassen, de onderbouwing van de derogatie wordt ondergraven. De regering heeft er daarom voor gekozen de verzochte derogatie te verbinden aan de voorwaarde dat ten minste 70% van het bedrijfsareaal is beteeld met gras.

De leden van de fractie van Groen Links vragen of de Stichting Natuur en Milieu terecht twijfelt aan de onderbouwing van de derogatie voor de zandgronden, mede in het licht van de fosfaatgift die daarbij mogelijk is.

De wetenschappelijke onderbouwing van de derogatie door de WOG is ook voor zandgrond solide, uitgaande van de regionale menging van natte en droge zandgronden, rekening houdend met beweiding en uitgaande van een aandeel van minimaal 70% gras in het teelplan. Indien 250 kg stikstof per hectare in de vorm van dierlijke mest wordt aangevend, komt dat gemiddeld neer op 90 kg fosfaat per hectare. Daarmee blijft deze gift binnen de fosfaatgebruiksnorm en is – gezien de gemiddelde fosfaatonttrekking van 90 kg per hectare – het fosfaatoverschot 0 kg fosfaat per ha.

De leden van de SGP-fractie vragen om duidelijkheid over de termijn van vier jaar voor de derogatie.

In het op 1 juli 2004 met de Commissie bereikte akkoord is vastgelegd dat de aan Nederland te verlenen derogatie zal gelden voor een periode vier jaar, in casu van 2006 tot en met 2009. Het formele derogatieverzoek is daarop gericht. Zoals de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in zijn eerder aangehaalde brief van 18 juni 2003 heeft aangegeven, is het standpunt van de Commissie dat een voor een volgende periode aan te vragen derogatie ten hoogste betrekking kan hebben op een dierlijke mestgift van 230 kg stikstof per hectare per jaar, tenzij uit wetenschappelijke gegevens naar voren komt dat het doel van de richtlijn ook bij een gift van 250 kg stikstof per hectare wordt bereikt. Voor een dergelijke derogatie moet de procedure opnieuw doorlopen worden.

Binnen het kader van de Nitraatrichtlijn is vier jaar een meer gebruikte termijn: de opgestelde actieprogramma's worden binnen vier jaar uitgevoerd (artikel 5, vierde lid, van de richtlijn), zij worden ten minste eens in de vier jaar opnieuw bezien (artikel 5, zevende lid, van de richtlijn) en telkens na vier jaar wordt verslag gedaan van het beleid en zijn effecten (artikel 10 van de richtlijn). Daarom kan een derogatie – die moet zijn gebaseerd op een goedgekeurd actieprogramma – in de opvatting van de Commissie voor maximaal vier jaar gelden.

De enige derogatieverzoeken waarop tot nu toe positief is beschikt door de Commissie, die van Denemarken, hadden betrekking op respectievelijk een periode van bijna twee jaar en een periode van vier jaar.

5. Stikstofgebruiksnormen

5.1 Actualiteit en werkbaarheid voor de landbouw

De leden van de fracties van het CDA, de VVD en de CU vragen of de actualiteit van de normen voor akkerbouwgewassen en aansluiting bij de

¹ «Komen andere gewassen dan gras in aanmerking voor derogatie?» Schröder et al., WUR-PRI nota 335, feb. 2005.

bemestingsadviezen is gegarandeerd en of er tijdig duidelijkheid over alle normen is. De leden van de eerst- en de laatstgenoemde fractie hechten – evenals de leden van de SGP-fractie – aan flexibiliteit en differentiatie, en de leden van de eerste twee fracties vragen aandacht voor akkerbouwmatige maïsteelt.

De stikstofnormen voor akkerbouwgewassen worden vastgesteld bij ministeriële regeling, op grond van het voorgestelde artikel 5e van de Meststoffenwet (artikel I, onderdeel F). Zoals is aangegeven in de inleiding, is het streven erop gericht de ontwerpregeling in de loop van juni van dit jaar voor te publiceren en zo spoedig mogelijk nadat het onderhavige wetsvoorstel tot wet zal zijn verheven in werking te laten treden. Naar verwachting zal publicatie in de Staatscourant van de definitieve regeling in augustus of september van dit jaar kunnen plaatsvinden.

De stikstofnormen per gewas zullen worden gebaseerd op de geldende bemestingsadviezen. Over het algemeen blijken deze adviezen toereikend te zijn. In sommige gevallen echter zijn de bemestingsadviezen verouderd of zijn zij onvoldoende toegesneden op specifieke situaties. Dit hangt deels samen met de ontwikkeling van nieuwe rassen en veranderde landbouwpraktijken. LTO-Nederland heeft een beperkte lijst van gewassen aangedragen waarvoor het geldende bemestingsadvies in betekenisvolle mate afwijkt van de bemestingspraktijk en dus te laag zou zijn. De sector is thans in de gelegenheid om met wetenschappelijk onderbouwde voorstellen te komen voor bemestingsnormen die beter aansluiten bij de stikstofbehoefte van het gewas dan de geldende bemestingsadviezen. Na overleg met LTO-Nederland is een protocol opgesteld voor de beoordelingsprocedure van de voorstellen voor verbetering. Dit protocol is gepubliceerd op de internetsite van mijn ministerie. De kosten voor het onderzoek dat de onderbouwing moet leveren zullen de komende twee jaar voor een deel door het rijk worden gefinancierd. Voor de enkele gewassen waarvoor geen bemestingsadvies geldt, zal voor de vaststelling van de stikstofnorm worden uitgegaan van praktijkgegevens en modelmatige berekeningen. Enkele gewassen, die slechts in zeer beperkte mate worden geteeld, zullen worden gevat onder een stikstofnorm voor «overige gewassen», welke norm ook zal gelden voor nieuwe gewassen zolang daarvoor nog geen specifieke stikstofnorm is vastgesteld. Het bedrijfsleven zal over de voorgenomen hoogte van de normen worden geraadpleegd.

Om tegemoet te komen aan de vrees van het bedrijfsleven dat niet alle bemestingsadviezen volledig aansluiten bij de werkelijke stikstofbehoefte van de gewassen, zal ik bij de vaststelling van de stikstofnormen voor gewassen geteeld op kleigrond of veengrond in 2006 en 2007 uitgaan van 110% van het bemestingsadvies. De stikstofnormen voor de gewassen geteeld op zand- of lössgrond worden in 2006 vastgesteld op 100% van het bemestingsadvies en in 2007 – voor de uit een oogpunt van nitraatuitspoeling kritische gewassen – op 95%. Vervolgens zal de hoogte van de normen voor deze gronden zodanig worden vastgesteld dat wordt voldaan aan de doelstelling van een maximale nitraatconcentratie van 50 mg in het bovenste grondwater.

Enige flexibiliteit wordt voorts geboden doordat de totale stikstofgebruiksnorm geldend voor een landbouwbedrijf wordt berekend als de som van de stikstofnormen per gewas, vermenigvuldigd met het aantal hectaren dat met het desbetreffende gewas is beteeld. Hierdoor kan er op bedrijfsniveau een zekere uitmiddeling plaatsvinden.

Wat betreft het gevraagde maatwerk bij de vaststelling van de stikstofnormen zij nog het volgende opgemerkt. In principe zal er voor elk gewas en elke volgteelt één norm worden vastgesteld. Daarbij zal worden uitgegaan van de gangbare rassen. Het principe van één norm per gewas komt het best tegemoet aan de eisen van eenvoud en handhaafbaarheid. Alleen als er voor een specifiek gewas onder specifieke omstandigheden een

wezenlijk afwijkende stikstofbehoefte geldt dan gebruikelijk, wordt nader bezien of differentiatie aangewezen is.

5.2 Onderbouwing normen en forfaits mede in relatie tot milieudoel

De leden van de PvdA-fractie hebben vragen over de borging van de juistheid van forfaits en werkingscoëfficiënten en vragen in het bijzonder waarom de stikstofexcretie 8% lager is vastgesteld dan de waarden in 2004. De leden van de fractie van GroenLinks plaatsen, in navolging van de Vereniging van Waterbedrijven in Nederland en de Stichting Natuur en Milieu, vraagtekens bij de onderbouwing van de stikstofnormen.

De normstelling in het stelsel van gebruiksnormen is uitvoerig – wetenschappelijk – onderbouwd door de WOG. Deze werkgroep heeft in april 2004 zijn eerste rapport uitgebracht: «Gebruiksnormen bij verschillende landbouwkundige en milieukundige uitgangspunten». De gebruiksnormen zijn afgeleid van dit rapport. De werkgroep heeft zich vervolgens gericht op de onderbouwing van de derogatie, waarbij met dezelfde methodische benadering verder is gewerkt. De onderbouwing is beoordeeld door buitenlandse onderzoekers en hun commentaar is verwerkt. De resultaten hiervan worden een dezer dagen toegestuurd aan de Europese Commissie in het kader van het formele derogatieverzoek.

De kritiek van de Vereniging van Waterbedrijven in Nederland (hierna: VEWIN) en de Stichting Natuur en Milieu op de onderbouwing van de Nederlandse normstelling is niet juist. In het kader van het derogatieverzoek is nader onderzocht welke gewasproductie en welke stikstofbenutting werden gerealiseerd in de praktijk van de veehouderij in de jaren 1998–2002. Daaruit is gebleken dat de gemiddelde prestaties in de afgelopen jaren vrijwel naadloos aansloten bij de veronderstellingen van de werkgroep wat betreft «goede groei-omstandigheden en management» (in eerdere concepten betiteld als «optimaal»). In de laatste twee onderzochte jaren, 2001 en 2002, bleek de stikstofbenutting zelfs beter dan «goed».

Wat betreft de excreties van melkvee citeert de Stichting Natuur en Milieu het verkeerde rapport. Het definitieve rapport van Tamminga c.s. komt tot een gemiddelde uitscheiding – na aftrek van gasvormige verliezen en toepassing van de factor 95% – van 114,6 kg stikstof per koe. Luesink c.s. hanteerden een hogere excretie per koe op basis van een ouder concept-rapport van Tamminga c.s. Het meest recente inzicht is dus 114,6 en niet 123,2 kg stikstof per koe.

De factor van 95% wordt gehanteerd vanwege de onzekerheden die onvermijdelijk gepaard gaan met het vaststellen van een gemiddelde excretie. Het hanteren van deze factor is destijds besproken met de Europese Commissie en ook vastgelegd in het Actieprogramma 2004–2009. Gemiddeld genomen kan door deze factor op melkveebedrijven circa 5% meer mest worden gebruikt. Maar dat betreft dan slechts 12,5 kg stikstof per hectare, waarvan circa 5 kg per hectare werkzame stikstof betreft, hetgeen afgezet tegen de totale gift van gemiddeld 300 kg werkzame stikstof per hectare per jaar een geringe hoeveelheid is.

De in de wetenschappelijke onderbouwing van de derogatie gebruikte factoren voor uitspoeling respectievelijk denitrificatie zijn rechtstreeks afgeleid uit meetresultaten van het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid en uit eerder experimenteel onderzoek. De buitenlandse reviewers van de onderbouwing van het derogatieverzoek kunnen zich in deze aanpak vinden.

5.3 Normen in relatie tot weidegang

De leden van de fracties van het CDA en de SGP vragen een uitzondering voor jongvee en droogstaande koeien bij de stikstofnorm voor niet

beweid grasland. De leden van de PvdA-fractie pleiten voor een stikstofnorm ongeacht het beweidingsregime voor koeien. De leden van de SP-fractie informeren naar de effecten van het beleid voor de weidegang.

Bij de keuze voor – slechts – twee verschillende stikstofnormen voor grasland afhankelijk van het wel of niet weiden speelt een aantal factoren een rol. Een belangrijk argument voor deze keuze is dat de hogere stikstofnorm voor niet beweid grasland (100% maaien) bedrijven ruimte biedt die landbouwkundig nodig is en waartegen milieukundig geen bezwaar is. Voorts is er het voordeel van de eenvoud van de normstelling. Het is niet zo dat de gekozen invulling van de normstelling een grote invloed heeft op het al dan niet op stal houden van koeien. Zoals de regering heeft gesteld in haar brief van 26 augustus 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 28 385 en 26 729, nr. 39), wordt deze keuze van de veehouder bepaald door een heel scala van factoren. Voor zover het de normstelling is die stimuleert tot het op stal te houden van de koeien, treedt dit effect naar verwachting eerst in 2008 en dan nog alleen voor bedrijven op zand- en lössgronden. Ik laat momenteel de precieze invloed van het mestbeleid op het aantal koeien dat in de wei wordt gehouden onderzoeken door de Animal Sciences Group. Het rapport verwacht ik in de loop van april aan de Tweede Kamer te kunnen sturen. De norm voor bedrijven die het grasland volledig maaien geldt uitsluitend, als niet alleen het rundvee maar ook eventueel op het bedrijf aanwezige dieren van andere diersoorten volledig op stal worden gehouden. Ook vrouwelijke runderen die gekalfd hebben - of ze nu droog staan of niet – en alle stieren ouder dan 2 jaar moeten voor de toepasselijkheid van de norm voor volledig gemaaid grasland op stal worden gehouden. Op bedrijven die de maai-norm toepassen zal wel jongvee mogen worden geweid, mits het aantal stuks jongvee in de wei niet groter is dan het aantal op het bedrijf aanwezige melkkoeien.

5.4 Werkingscoëfficiënten

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke wijze en binnen welke termijn de werkingscoëfficiënten van mestsoorten worden vastgesteld, en vragen een frequente evaluatie om te borgen dat de vastgestelde waarden de praktijk volgen.

De werkingscoëfficiënten zijn uitsluitend relevant voor de op de stikstofbalans gebaseerde stikstofgebruiksnorm voor meststoffen. Zij worden vastgesteld bij de ministeriële regeling, genoemd in de inleiding. De coëfficiënten voor vaste dierlijke mest, compost, zuiveringsslib en overige organische meststoffen worden gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek van de WOG. Deze werkgroep heeft in een eerdere studie al onderzoek geleverd voor de werkingscoëfficiënten van de meeste dunne mestsoorten en weidemest.

Bij de bepaling van de werkingscoëfficiënten hanteer ik de volgende uitgangspunten:

- De werkingscoëfficiënt geeft aan welk deel van de totale hoeveelheid stikstof in organische mest, dezelfde werking heeft als de stikstof uit kunstmest die op optimale wijze, in het voorjaar, wordt toegediend.
- Er wordt uitsluitend rekening gehouden met de stikstof die reeds in het jaar van aanwending beschikbaar komt voor het gewas.
- De werking wordt bepaald uitgaande van toediening in het voorjaar op bouwland bij een middellang groeiseizoen.
- Waar mogelijk en verantwoord worden meststoffen gegroepeerd, voor zover de werkingscoëfficiënt van een specifieke meststof daarmee niet meer dan 10% komt af te wijken van de waarde die door de werkgroep voor die meststof is berekend.

Vooralsnog is er geen reden aan te nemen dat de werkingscoëfficiënten

zoals deze per 1 januari 2006 zullen komen te gelden de komende jaren wijzigen. Pas als er nieuwe wetenschappelijke inzichten zijn of de landbouwpraktijk – in het bijzonder de toedieningsmethode – wijzigt, is nieuw onderzoek van de berekende waarden nuttig. Indien onverhoopt zou blijken dat (milieu)doelstellingen niet worden gehaald, is een evaluatie van de parameters die bijdragen aan het niet behalen van de doelstellingen nodig. Dat geldt dan ook voor de vastgestelde werkingscoëfficiënt en de voor de vaststelling daarvan gehanteerde uitgangspunten. Het ligt daarom voor de hand om de evaluatie van de werkingscoëfficiënten te koppelen aan de reguliere evaluatie van de Meststoffenwet.

5.5 Bodemverbeteraars

De leden van de CDA-fractie en de SGP-fractie vragen om het gebruik van bodemverbeteraars, waaronder compost, niet in aanmerking te nemen bij de bepaling of de stikstofgebruiksnorm voor meststoffen is overschreden. De CDA-fractie noemt daarnaast ook het gebruik van gewasresten.

In de akker- en tuinbouw en de biologische landbouw speelt het op peil houden van bodemvruchtbaarheid met organische stof inderdaad een belangrijke rol. Daarvoor kan gebruik worden gemaakt van gewasresten, groenbemesters, vaste mest en compost.

Stoffen die primair bedoeld zijn om de bodemvruchtbaarheid te bevorderen, dragen ook bij aan de nitraat- en fosfaatverontreiniging van het milieu, ook al bevatten zij slechts in beperkte mate stikstof en fosfaat. Ook in het kader van het stelsel van regulerende mineralenheffingen wordt compost voor de berekening van de belastbare hoeveelheid mineralen in aanmerking genomen, met uitzondering van compost die ten hoogste 16 gram stikstof per kilogram droge stof bevat. Aangezien stoffen die worden gebruikt ter verbetering van de bodemvruchtbaarheid uiteindelijk ook als doel hebben om de gewasgroei te bevorderen, valt ook zeker niet uit te sluiten dat dergelijke stoffen onder het begrip «meststof» als omschreven in artikel 2, onderdeel e, van de Nitraatrichtlijn zijn begrepen, te meer waar de ervaringen leren dat richtlijnbevestigingen door het Europese Hof vaak extensief worden uitgelegd als daarmee het doel van de betrokken richtlijn – in casu de beperking en voorkoming van nitraatverontreiniging van water – is gediend.

Naast het feit dat de genoemde stoffen positief bijdragen aan de bodemvruchtbaarheid, acht de regering van belang dat de afzet van compost niet in de knel komt. In dat verband zij gewezen op het opgebouwde maatschappelijke draagvlak voor de inzameling van groente-, fruit- en tuinafval (GFT), dat wordt gecomposteerd. De regering verwacht evenwel niet dat door invoering van het stelsel van gebruiksnormen het gebruik van de genoemde stoffen onmogelijk wordt: gezien de lage werkingscoëfficiënt, het relatief lage gehalte aan stikstof en fosfaat en de mogelijkheid van najaarsaanwending zal het gebruik van compost aantrekkelijk blijven. De regering wil hier evenwel een objectief beeld van krijgen en verricht op dit punt een nadere analyse. Daarnaast bekijkt zij een breed pallet aan mogelijkheden om de afzet van compost eenvoudiger te maken. Daarover wil zij op korte termijn met de composteersector overleggen.

Wat betreft het toepassen van gewasresten is van belang, dat in mei 2005 een wijziging van het Besluit vrijstelling stortverbod buiten inrichtingen van kracht zal worden. Deze wijziging maakt het mogelijk om gewasresten te gebruiken op bedrijf of perceel van herkomst. Deze voorziening draagt eraan bij dat het organische stof gehalte op peil kan worden gehouden. Echter, niet uitgesloten kan worden dat voor de voldoening aan de normen voor zand- en lössgronden – gericht op de realisatie van maximaal 50 mg nitraat in het bovenste grondwater – in sommige gevallen eisen moeten worden gesteld aan de afvoer van gewasresten.

5.6 Differentiatie van de normen naar grondsoort

De leden van de SGP-fractie vragen hoe het staat met de actualisering van de grondsoortenkaarten.

De grondsoortenkaarten, vastgesteld volgens de criteria van het voorgestelde artikel 1, eerste lid, onderdelen n tot en met p, en derde lid, van de Meststoffenwet (artikel 1, onderdeel A, wetsvoorstel), zijn in concept gereed. Bij de opstelling is gebruik gemaakt van de meest actuele gegevens die beschikbaar zijn, zowel wat betreft de grondsoort als wat betreft de perceelsgrenzen. De kaarten liggen thans ter inzage bij het kantoor van de Dienst Regelingen van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in Assen en bij de hoofdvestiging van dat ministerie in Den Haag. Zij zijn ook op de internetsite van het ministerie te raadplegen. Bovendien zijn de kaarten ter beschikking gesteld aan intermediairs die de agrarische sector van advies dienen. De kaarten zullen uiteindelijk in definitieve vorm worden vastgesteld bij het in de inleiding genoemde Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet en tezamen met het ontwerp van dat besluit in april van dit jaar worden voorgepubliceerd.

Aldus is eenieder in de gelegenheid om te controleren of de op de kaarten weergegeven indeling de werkelijke situatie weergeeft. Het kan immers voorkomen dat perceelsgrenzen inmiddels gewijzigd zijn of dat een bedrijf de juistheid betwist van de indeling van een specifiek perceel bij een bepaalde grondsoort. Het bedrijf kan dat aantonen aan de hand van een representatief bodemonderzoek. De resultaten van dergelijke onderzoeken worden door Alterra (Wageningen UR) beoordeeld. Afhankelijk van het resultaat daarvan zal de kaart worden aangepast.

De leden van de SGP-fractie vinden scherpere stikstofnormen voor lössgronden niet gerechtvaardigd.

Ter beperking van de effecten voor de agrarische sector en om redenen van eenvoud, wordt bij de normstelling voor zand- en lössgronden anders dan in het huidige beleid geen onderscheid meer gemaakt tussen uitspoelingsgevoelige gronden en overige zand- en lössgronden. Voor het gehele zand- en lössareaal zullen de stikstofnormen beperkt worden aangescherpt, zodanig dat op gebiedsniveau wordt voldaan aan de doelstelling van maximaal 50 mg nitraat in het bovenste grondwater. De normstelling wordt een gewogen gemiddelde van de normen die zouden gelden als er wel een onderscheid zou worden gemaakt tussen uitspoelingsgevoelige en overige zand- en lössgronden. In paragraaf 3.3.2, onder b, van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is deze keuze nader toegelicht.

In de brief van 19 mei 2004 (Kamerstukken II II 2003/04, 28 385, nr. 26) heeft het kabinet aangegeven dat – uitgaande van een blijvende differentiatie tussen uitspoelingsgevoelige en niet-uitspoelingsgevoelige gronden – door de overstap van verliesnormen naar gebruiksnormen voor lössgronden niet langer de gebruiksnormen voor uitspoelingsgevoelige zandgronden zouden hoeven te gelden. Dit vanwege de hogere gewasopbrengst dan bij zandgrond en het iets grotere denitrificatievermogen in de bovenste bodemlaag van lössgronden. Afgezet tegen de niet-uitspoelingsgevoelige zandgronden die een hoge grondwaterstand hebben, moet ten aanzien van de lössgronden evenwel worden geconstateerd dat zij over het algemeen veel gevoeliger voor nitraatuitspoeling zijn. Dat komt doordat de lössgronden over het gehele areaal een lage grondwaterstand hebben en daarmee een lage denitrificatiecapaciteit in de ondergrond, terwijl op de zandgronden met een hoge grondwaterstand juist veel denitrificatie plaatsvindt in de ondergrond. Voor de lössgronden is derhalve een aangescherpte normstelling noodzakelijk om te voldoen

aan de norm van 50 mg nitraat per liter. Derhalve zal de gewogen normstelling voor de zandgronden ook worden toegepast op de lössgronden.

6. Fosfaatgebruiksnormen

6.1 Reparatiebemesting

De leden van de CDA-fractie vragen naar de invulling van de mogelijkheid tot reparatiebemesting van fosfaatarme offixerende gronden, het daarbij geldende criterium en de betrokkenheid van het bedrijfsleven.

De mogelijkheid van deze voorziening is neergelegd in het voorgestelde artikel 5e, vijfde lid, van de Meststoffenwet (artikel I, onderdeel F, wetsvoorstel), dat de invulling delegeert naar een ministeriële regeling. Daarbij heeft de regering in het genoemde artikellid een clausulering aangebracht. Het criterium voor het al dan niet treffen van een voorziening is volgens dat lid – zoals dat is verhelderd met bijgevoegde nota van wijziging – dat het moet gaan om «landbouwgrond waarin een onvoldoende hoeveelheid fosfaat aanwezig is of, als gevolg van de bodemgesteldheid, beschikbaar is voor opname door het gewas». Daarmee sluit de regering aan bij het landbouwkundige criterium van de gewasbehoefte in relatie tot de voor het gewas beschikbare hoeveelheid fosfaat in de bodem. Bij de thans voorgestane invulling van de ministeriële regeling zal de agrariër die gebruik wil maken van de voorziening – overeenkomstig een daartoe bij de regeling vastgesteld protocol – door middel van grondbemesting de fosfaattoestand van de betrokken percelen moeten vaststellen. Afhankelijk van het fosfaatgehalte van de bodem, zal ingevolge de regeling een extra fosfaatgift in de vorm van kunstmest zijn toegestaan. De beperking tot kunstmest hangt samen met het feit dat de daaraan verbonden kostenpost een waarborg is tegen overmatig gebruik. Bij de uitwerking van de voorziening in de ministeriële regeling worden het bedrijfsleven en de milieu-organisaties betrokken, zowel in de voorbereidende fase als formeel in het kader van de voorpublicatie van de ontwerpregeling.

6.2 Aanpak fosfaatverzadiging

De leden van de fracties van de PvdA, de SP en GroenLinks achten het noodzakelijk om een toenemende fosfaatverzadiging van de bodem te voorkomen. De leden van de twee laatstgenoemde fracties leggen een relatie met de Kaderrichtlijn water. De GroenLinks-fractieleden achten het wel toestaan van reparatiebemesting onevenwichtig.

Artikel 4 van de Kaderrichtlijn water eist onder meer dat het nationale maatregelenprogramma, dat ingevolge artikel 11, zevende lid, van de richtlijn in 2009 moet zijn vastgesteld en dat in 2012 operationeel moet zijn, is gericht op het tegengaan van een toename van de verontreiniging van het oppervlaktewater. Daarnaast gelden kwaliteitsdoelstellingen die verschillen al naar gelang het karakter van het waterlichaam. De richtlijn en het maatregelenprogramma hebben betrekking op alle sectoren die bijdragen aan de verontreiniging van het oppervlaktewater, niet alleen de landbouw. De maatregelen kunnen zowel betrekking hebben op beperking van de emissie bij de bron, wat in principe in het beleid voorop staat, als op beperking van de verontreiniging als gevolg van emissie die eenmaal heeft plaatsgevonden. Bij de selectie van de te treffen maatregelen hebben de lidstaten rekening te houden met de doeltreffendheid van de maatregelen en de kosten ervan ten opzichte van die van andere preventieve maatregelen.

De regering verwacht met het per 2009 vast te stellen samenhangende pakket van bron- en effectgerichte maatregelen, gericht op alle relevante

maatschappelijke sectoren, de fosfaatverontreiniging van het oppervlaktewater ook na 2009 te laten afnemen, en daarmee de neergaande lijn van fosfaatemissies en van fosforgehalten in het oppervlaktewater die sinds 1985 is gerealiseerd verder door te zetten. Daarmee zal aan het standstillbeginsel van de Kaderrichtlijn water worden voldaan. Ook zal daarmee worden voldaan aan de kwaliteitsdoelstellingen, met inachtneming van de ruimte die de leden 4 en volgend van artikel 4 van de Kaderrichtlijn water bieden. De op de landbouw gerichte maatregelen die zijn voorzien in het onderhavige wetsvoorstel en de aanscherping van de mestuitrijregels van het Besluit gebruik meststoffen leveren aan de emissiereductie een zeer belangrijke bijdrage. Door de fosfaatnormstelling in de Meststoffenwet te richten op evenwichtsbemesting in 2015 wordt een aanmerkelijke aanscherping doorgevoerd ten opzichte van het Nationaal Milieubeleidsplan 4, dat nog 2030 als streefdatum voor evenwichtsbemesting aanhield. Het traject tot 2015 – waarover overeenstemming is bereikt met de Commissie – vergt een uiterste, maar aanvaardbare inspanning van de landbouwsector. De sociaal-economische consequenties van de normaanscherping zijn aanzienlijk, zoals blijkt uit paragraaf 8.2 van de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel. De effectiviteit van de maatregelen is evenwel groot: de volgens de normen tot en met 2008 toegestane fosfaatoverschotten (verschil tussen fosfaatgift en opname door het gewas) zijn uiterst beperkt in vergelijking met de overschotten die de afgelopen decennia zijn toegestaan. Daarmee wordt de fosfaatophoping in de bodem de komende jaren al aanzienlijk afgevlakt. In 2008 is het veronderstelde fosfaatoverschot minder dan 10 kilogram per hectare grasland en circa 25 kilogram per hectare bouwland. Na 2009 worden de normen verder aangescherpt. Van het negeren van fosfaatverzadigde gronden – zoals de leden van de GroenLinks-fractie stellen – is derhalve zeker geen sprake.

Naar het oordeel van de regering is sprake van een evenwichtig traject, waarbij een goede balans is gevonden tussen de beoogde milieu-effecten en de landbouwkundige en economische mogelijkheden.

Het toestaan van reparatiebemesting past bij deze evenredige benadering. Uit een oogpunt van het milieu kan een extra fosfaatgift worden toegestaan, omdat deze gift is afgestemd op de gewasbehoefte en derhalve niet zal leiden tot het onnodig uit- of afspoelen van fosfaat naar het oppervlaktewater. Tegen deze achtergrond zou het niet toestaan van reparatiebemesting leiden tot een ongerechtvaardigd economisch nadeel in de vorm van een mindere gewasopbrengst.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het opkopen van dierrechten of het verbieden van fosfaatkunstmest op bouwland met een hoge fosfaattoestand kunnen bijdragen aan de oplossing van fosfaatprobleem.

Zoals in de eerder aangehaalde brief van 19 mei 2004 is aangegeven, rechtvaardigen de financiële positie van het rijk en de andere maatschappelijke problemen die het kabinet moet oplossen de inzet van middelen voor de opkoop van bijvoorbeeld productierechten niet. Dit geldt temeer waar in de afgelopen jaren al circa 800 miljoen euro aan collectieve middelen aan het opkopen van rechten is besteed.

Het verbieden van fosfaatkunstmest op grond met een hoge fosfaattoestand zie ik evenmin als een oplossing. Dat zou vergen dat de overheid zodanige vaststellingen met betrekking tot de fosfaattoestand van elk perceel heeft gedaan, dat een dergelijk verbod ook daadwerkelijk handhaafbaar en juridisch afdwingbaar is. Dat is niet het geval. Ook zou het naar mijn oordeel te eenzijdig zijn om het verbod alleen voor bouwland en alleen voor kunstmest te laten gelden. Een dergelijk verbod zou, zoals is aangegeven in paragraaf 2.6 van deze nota, neer kunnen komen op een ongeoorloofde kwantitatieve invoerbepijking ten aanzien van

kunstmeststoffen, althans een maatregel van gelijke werking, en daarmee in strijd komen met het EG-Verdrag.

Tot slot vragen de leden van de fractie van GroenLinks om in ieder geval in beïnvloedingszones rond beschermde gebieden als bedoeld in de Kaderrichtlijn water een fosfaatnorm te overwegen die lager is dan de gewasbehoefte.

Onder de beschermde gebieden vallen onder meer de gebieden van de Vogel- en habitatrichtlijn. In deze gebieden moet ingevolge artikel 4, eerste lid, onderdeel c, van de Kaderrichtlijn water in 2015 een goede ecologische toestand worden bereikt. Onderzocht wordt welke eisen de instandhoudingsdoelen van de verschillende gebieden stellen aan onder andere de fosfaatbelasting vanuit de omgeving. Los van de uitkomst hiervan, wordt thans de effectiviteit van verschillende maatregelen ter realisatie van een goede ecologische toestand, waaronder het aanwijzen van fosfaatemitterende gronden en het «uitmijnen van fosfaat» in deze gronden, onderzocht. Als de uitkomsten van de onderzoeken bekend zijn, kan nadere besluitvorming plaatsvinden. Een en ander zal zijn beslag krijgen bij de Evaluatie van de Meststoffenwet in 2007 en bij de besluitvorming over het in 2009 ingevolge de Kaderrichtlijn water vast te stellen maatregelenprogramma.

6.3 Onderbouwing hoogte normen

De leden van de fractie van Groen Links vragen of de Stichting Natuur en Milieu terecht stelt dat de aannahme van optimaal management te optimistisch is en daarmee de fosfaatopname door de gewassen wordt overschat.

In het in paragraaf 5.2 genoemde rapport, houdende de wetenschappelijke onderbouwing van de derogatie, is geconstateerd dat de prestaties van landbouwbedrijven in de praktijk goed sporen met de uitgangspunten van goede groei-omstandigheden waarvan bij de normstelling is uitgegaan. De kritiek van de Stichting Natuur en Milieu is dan ook niet terecht. De fosfaatopname door het gewas was in de praktijk in de jaren 1998–2002, gemiddeld 97 kg per hectare grasland en gemiddeld 90 kg per hectare op bedrijfsniveau. Dat is hoger dan eerder is aangenomen. De kwaliteit van de onderbouwing van deze hogere waarden deugt. Er zij in dit verband op gewezen dat op sommige individuele bedrijven, bijvoorbeeld de bedrijven die deelnemen aan het in het project «Koeien & Kansen», nog beduidend hogere fosfaatopnames worden gerealiseerd.

7. Hoeveelheidbepaling en administratieve verantwoording

7.1 Bepaling dierlijke mestproductie

De leden van de VVD-fractie hechten aan een goede wetenschappelijke onderbouwing van de excretieforfaits en aan de toegankelijkheid daarvan. De leden van de PvdA-fractie vragen aandacht voor de borging van de actualiteit van de normen. De leden van de SGP-fractie vragen of de excretieforfaits voor de overige graasdieren bekend zijn.

De excretieforfaits, die komen te gelden voor graasdieren, worden gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek. De rapporten van deze onderzoeken worden gepubliceerd op de internetsites van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en van Wageningen UR, en zijn daarmee voor een ieder toegankelijk. Vaststelling van de forfaiten geschiedt bij de in de inleiding genoemde ministeriële regeling, waarvan het ontwerp in de loop van juni van dit jaar zal worden voorgepubliceerd. Voor de borging van de actualiteit geldt mutatis mutandis hetgeen is gezegd ten aanzien van de stikstofwerkingscoëfficiënten in paragraaf 5.4

van deze nota: de evaluatie van de waarden zal worden meegenomen bij de reguliere evaluatie van de effecten van de Meststoffenwet.

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de SP, Groenlinks en de SGP achten het van belang dat voorloperbedrijven die door goed mineralenmanagement een lagere excretie per dier realiseren worden gestimuleerd en beloond, en doen daar verschillende suggesties voor. De leden van de VVD-fractie vinden dat goede ondernemers niet mogen worden benadeeld.

De verantwoordelijkheid voor verduurzaming van de veehouderij door bijvoorbeeld het voerspoor ligt primair bij het bedrijfsleven. Waar het gaat om facilitering en stimulering door de overheid, zal de nadruk liggen op kennisverspreiding. Kennisoverdracht zal daarbij niet alleen worden gericht op duurzaam mineralenmanagement, daar dit slechts een beperkt deel van de bedrijfsvoering is. Belangrijk is om, ook voorzover dat bij voorloperbedrijven nog nodig is, het mineralenmanagement in de bredere context van het bedrijf te plaatsen. Het gebruik van vaktechnische kennis wil ik faciliteren, met name door deze kennis via de adviseurs van de partijen in de keten actief te verspreiden onder de agrariërs, en ook door de onderlinge verspreiding van kennis en ervaringen tussen ondernemers te stimuleren. Dat laatste gebeurt door het opzetten van studie- en netwerkgroepen.

Ook de berekeningsmethodiek voor de mestproductie wordt zodanig ingevuld dat zoveel mogelijk recht gedaan aan voorloperbedrijven en dat mineralenefficiëntie wordt beloond.

De mestproductie van hokdieren zal worden berekend op basis van de zogenoemde «stalbalans», voor intensieve veehouderijen vergelijkbaar met de verfijnde mineralenbalans van het stelsel van regulerende mineralenheffingen. In deze methodiek van de stalbalans leidt een goed mineralenmanagement, in het bijzonder veevoermaatregelen maar ook door de afvoer van meer dieren en dierlijke producten, onmiddellijk tot een gunstiger berekening van de mestproductie van het bedrijf. Daardoor behoeven deze bedrijven minder kosten te maken voor de afvoer van dierlijke mest.

Met de voorgenomen differentiatie van het excretieforfait voor melkkoeien – al naar gelang de op basis van jaargemiddelden vastgestelde melkproductie per koe en het ureumgehalte van de melk – wordt eveneens tegemoetgekomen aan voorlopers. Met deze differentiatie kan naar verwachting het overgrote deel van de melkveehouders – naar schatting ten minste 90% – uit de voeten.

Een aantal voorlopers met melkkoeien of andere graasdieren en een aantal melkveehouders met specifieke rassen zoals Jersey-koeien, zullen hiermee wellicht niet voldoende geholpen zijn. Bedacht moet evenwel worden dat bij de handhaving van de onderhavige wettelijke normen, evenals bij alle andere door punitieve sancties gehandhaafde normen het geval is, het beginsel «geen straf zonder schuld» geldt. In dat kader kan rekening worden gehouden met alle bewijzen waaruit ten aanzien van de normadressaat, in casu de veehouder, blijkt dat hij onschuldig is dan wel dat te zijner aanzien een strafuitsluitingsgrond – in casu in het bijzonder de voldoening aan de gebruiksnormen, genoemd in het voorgestelde artikel 5b van de Meststoffenwet (artikel I, onderdeel F, wetsvoorstel) – van toepassing is. Deze zogenoemde «vrije bewijsleer» is niet alleen relevant voor de (straf)rechter. Ook in het traject voorafgaande aan de oplegging van de bestuurlijke boete zal hieraan invulling moeten worden gegeven. Verwezen zij naar paragraaf 7, onder b, van de memorie van toelichting. Een en ander brengt met zich dat, indien de producent van mening is dat door bijzondere omstandigheden de algemene methodiek ter berekening van de mestproductie in zijn situatie leidt tot een te hoge berekening van de mestproductie en dat hij derhalve minder meststoffen

behoeft af te voeren om te voldoen aan de gebruiksnormen, hij te allen tijde in de gelegenheid is om dit aan te tonen. Hij zal op onderbouwde wijze moeten aangeven welke waarden in zijn situatie dan wel hebben te gelden en hij zal een en ander moeten kunnen staven aan de hand van bewijsstukken. Dat geldt jegens de Algemene Inspectiedienst ingeval zijn bedrijf in het kader van het toezicht op de naleving wordt gecontroleerd, jegens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in het kader van de voorbereiding van het besluit over het al dan niet opleggen van een bestuurlijke boete, en uiteindelijk jegens de bestuursrechter in het kader van een beroep tegen het boetebesluit of in voorkomend geval de strafrechter, ingeval van strafrechtelijke vervolging. Om voorlopers onder de melkveehouders te faciliteren, zal ik een handreiking vaststellen waarin alternatieve methodieken zijn opgenomen om bedrijfsspecifieke stikstof-excreties vast te stellen. Deze handreiking zal tevens duidelijk maken welke gegevens verzameld moeten worden om het noodzakelijke bewijs te leveren. Op dit moment lopen daarvoor enkele onderzoeken.

Het voorstel van de leden van de CDA-fractie om voorlopers op het vlak van mineralenmanagement in de varkens- en pluimveehouderij te belonen binnen het stelsel van productierechten acht de regering geen begaanbare weg. Verwezen zij naar de bezwaren uit een oogpunt van uitvoering en handhaving, die in paragraaf 4, onder d, van de memorie van toelichting bij het eerder aangehaalde wetsvoorstel inzake de vereenvoudiging van productierechten naar voren zijn gebracht (Kamerstukken II 2004/05, 30 004, nr. 3).

Het voorstel van de leden van de SGP-fractie om het excretieforfait tijdelijk op 90% te stellen wijst de regering eveneens af, omdat daarmee in strijd zou worden gehandeld met het akkoord dat met de Europese Commissie is bereikt.

De leden van de SP-fractie vragen de regering te voorkomen dat gemengde bedrijven worden geconfronteerd met dubbele administratieve verplichtingen.

De mestproductie op gemengde bedrijven wordt, al naar gelang op deze bedrijven melkvee, overige graasdieren of staldieren gehouden worden, bepaald overeenkomstig de voor deze afzonderlijke diersoorten voorgeschreven bepalingmethode.

Bezien is of het mogelijk is om de gehele mestproductie op gemengde bedrijven te bepalen aan de hand van één berekeningsmethode, dus ofwel forfaitair ofwel door middel van een stalbalans. Het werken met excretieforfait voor alle diersoorten leidt echter – wegens de grote spreiding in de werkelijke mestproductie ten opzichte van de forfait – tot te grote onnauwkeurigheden in de bepaling van het aandeel van de door de staldieren geproduceerde meststoffen en verdraagt zich derhalve niet met het uitgangspunt om voor de meststoffenbalans relevante hoeveelheden zo nauwkeurig mogelijk vast te stellen. Ook het voorschrijven van een stalbalans voor alle dieren leidt tot onverantwoorde onnauwkeurigheden, die met name veroorzaakt worden door het grote aandeel ruwvoer, met name gras en snijmaïs, in het rantsoen van graasdieren. Omdat de voeropname van ruwvoer door graasdieren niet in het algemeen is vast te stellen, zou deze benaderd moeten worden aan de hand van forfaitaire opbrengsten van gras- en snijmaïsland. De spreiding in de opbrengsten van deze gewassen, ten opzichte van de forfaitair vastgestelde gewasopbrengst is groot, als gevolg waarvan de benadering van de voeropname – en daarmee de bepaling van een substantiële mineralenpost van de stalbalans te onnauwkeurig is.

Gelet op de milieurisico's die met deze onnauwkeurige bepalingwijzen samenhangen en op de problemen waarin een bedrijf kan belanden bij het aannemelijk maken dat het heeft voldaan aan de gebruiksnorm, wordt voor dieren op een gemengd bedrijf geen uitzondering gemaakt op de ten

algemene voor deze diersoorten geldende wijze van bepaling van de mestproductie.

Overigens zijn de verschillende veehouderijtakken op het bedrijf veelal gescheiden van elkaar en zal het bijhouden van twee administraties de facto weinig meerwerk opleveren.

De leden van de CDA-fractie willen een eenvoudige regeling voor najaarsbeweiding door schapen

Najaarsbeweiding door schapen blijft binnen het systeem mogelijk. LTO-Nederland en de Landelijke werkgroep van professionele schapenhouders is gevraagd om in beeld te brengen met welke knelpunten de schapenhouders worden geconfronteerd en welke oplossingen daarvoor zouden moeten worden geboden. Mochten nadere voorzieningen noodzakelijk zijn, dan zal daaraan invulling kunnen worden gegeven in de – in de inleiding van deze nota genoemde – Uitvoeringsregeling Meststoffenwet.

7.2 Hoeveelheidsbepaling van aan- en afgevoerde meststoffen

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de stand van «het tweede spoor» (Commissie Welschen). Deze leden en de leden van de SGP-fractie vragen naar mijn oordeel over de door CUMELA Nederland voorgestelde «BTW-systematiek» voor mestverantwoording.

De Commissie Welschen zal medio mei haar advies uitbrengen. Dit advies zal ook betrekking hebben op het voorstel van CUMELA Nederland om te komen tot een andere wijze van administratie van en controle op de meststromen, welk voorstel CUMELA heeft voorgelegd aan de Commissie Welschen. Ik zal de Tweede Kamer begin juni het advies en mijn reactie daarop toezenden.

De leden van de LPF-fractie pleiten voor een forfaitair systeem en menen dat daarbij sprake is van dezelfde onnauwkeurigheden als bij een verfijnd systeem dat uitgaat van weging, bemonstering en analyse. De overheid moet naar het oordeel van deze leden het maken van afspraken over het al dan niet hanteren van een verfijnd systeem aan de leverancier en de afnemer van de mest overlaten.

Op dit punt blijft de regering van inzicht verschillen met de LPF-fractieleden.

Een forfait levert per definitie een systematische fout op. Het is een systematische fout die zich steeds op dezelfde wijze zal voordoen bij een ongewijzigde bedrijfsvoering. Forfaits die gebaseerd worden op de gemiddelde gehalten voor een bepaalde mestsoort brengen met zich dat de daadwerkelijke gehalten aan fosfaat en stikstof in de afgevoerde mest bij de helft van de bedrijven structureel lager en bij de helft van de bedrijven structureel hoger zullen zijn dan de forfaits.

Mestafvoerende bedrijven die voordeel hebben van de afwijking zullen het forfait hanteren. Bedrijven die nadeel hebben van de forfaitaire benadering zullen met alternatieve bewijsstukken – op basis van weging, bemonstering en analyse – komen om de werkelijke hoeveelheden aan te tonen. Een dergelijk alternatief bewijs, mits goed onderbouwd, zal gegeven het beginsel «geen straf zonder schuld» moeten worden aanvaard. Dit leidt ertoe dat de helft van de bedrijven, namelijk de bedrijven die voordeel hebben van het forfait stelselmatig te weinig mest zal afvoeren, terwijl de andere helft stelselmatig de werkelijke hoeveelheid zal mest afvoeren. Per saldo zal het milieu derhalve worden benadeeld. De gebruiker van de dierlijke mest – over het algemeen de akkerbouwer – heeft net als veehouder te maken met de structurele afwijking van de forfaits ten opzichte van de daadwerkelijke gehalten. De helft van de aangevoerde dierlijke mest zal in werkelijkheid lagere gehalten fosfaat of

stikstof bevatten dan op basis van de forfaits zou mogen worden verwacht. De akkerbouwer die in werkelijkheid minder mineralen ontvangt, zal dan ook de werkelijke gehalten willen hanteren. Ook in de verhouding tussen leverancier en afnemer levert dit daarmee een ongewenste situatie op: de leverancier met een forfaitair te hoog bepaald gehalte, zal dit forfait willen hanteren, en de afnemer zal voor dezelfde vracht met het lagere werkelijke gehalte willen werken.

De in paragraaf 3.6.2, onder b, van de memorie van toelichting genoemde fout van maximaal 15% per af- en aangevoerde vracht dierlijke mest, die zich bij weging, bemonstering en analyse voordoet, is een toevalsfout, die zich uitmiddelt in de tijd en per bedrijf. Hierdoor zal de ene keer een te hoge afvoer van mineralen worden berekend en een volgende keer een te lage afvoer. Per saldo worden evenwel voldoende mineralen afgevoerd om aan de gebruiksnorm te voldoen. Voor de afnemer van de dierlijke mest geldt in dezen hetzelfde.

Het maken van afspraken tussen leverancier en afnemer ten algemene is, bij gebreke van een voldoende gelijkwaardig tegengesteld belang en gegeven de noodzaak om de grote hoeveelheden overschotmest nauwkeurig te kunnen volgen, niet aangewezen. De toegezegde uitzondering in het kader van de zogenoemde boer-boer-voorziening (zie Kamerstukken II 2003/04, 28 385, nr. 38) is verantwoord, gegeven de beperkte omvang van de op deze wijze af te zetten hoeveelheid mest en de beperkte afstand waarover het vervoer plaatsvindt.

Waar de leden van de LPF-fractie pleiten voor een grote verruiming van de boer-boer-voorziening, maken de leden van de PvdA- en van de GroenLinks-fractie zich zorgen over onregelmatigheden en risico's voor het milieu waarmee deze uitzondering gepaard zou kunnen gaan.

De zogenoemde boer-boer-voorziening zal worden geregeld in het eerdergenoemde Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet en de mede daarop gebaseerde Uitvoeringsregeling Meststoffenwet. Om onregelmatigheden en milieurisico's te beperken zal de zogenoemde boer-boer-voorziening aan strikte voorwaarden en beperkingen worden onderworpen. De in het kader van de voorziening te verlenen vrijstelling van de verplichting tot weging, bemonstering en analyse, zal betrekking hebben op maximaal 15% van de op een bedrijf geproduceerde hoeveelheid dierlijke meststoffen. Daarbij zal het betrokken bedrijf minimaal 85% van de op het bedrijf geproduceerde mest op het eigen bedrijf moeten kunnen plaatsen. Melkveebedrijven kunnen - na verlening van de derogatie - 250 kg stikstof per hectare aanwenden op de eigen grond. Indien een melkveebedrijf een productie heeft van 294 kg stikstof per hectare of lager, en gebruik maakt van de derogatie, zal dit bedrijf de overige hoeveelheid mest - overeenkomend met een productie van 44 kg stikstof per hectare of lager - volledig overeenkomstig de boer-boer-voorziening, met gebruikmaking van forfaits, kunnen afvoeren. Bij een productie van meer dan 294 kg stikstof per hectare, dient een melkveebedrijf het meerdere bij afvoer te laten wegen, bemonsteren en analyseren.

De met de boer-boer-voorziening gepaard gaande milieurisico's zijn beperkt. Ook de kans op onregelmatigheden is beperkt, omdat als eis zal komen te gelden dat de dierlijke mest binnen een straal van 10 kilometer vanaf de productielocatie wordt afgeleverd. De mest zal voorts rechtstreeks, zonder tussenopslag geleverd moeten worden. De agrariër zal het transport zelf kunnen verzorgen, of kunnen laten verzorgen door een transporteur. Het transport zal verder vergezeld moeten gaan vaneen vervoersdocument dat volledig ingevuld en voorzien van handtekeningen van betrokken partijen ingestuurd moet worden aan de Dienst Regelingen. De vrijstelling van verplichtingen ten aanzien van de hoeveelhedsbepaling en de mogelijkheid om de dierlijke mest zelf over een korte afstand te transporteren zullen resulteren in beperkte transportkosten in

vergelijking met transport dat niet is vrijgesteld. Deze kosten zullen nauwelijks hoger zijn dan de kosten voor aanwending op het eigen bedrijf. Als gevolg hiervan zal het risico dat onregelmatigheden worden gepleegd en dat te weinig meststoffen van het veehouderijbedrijf worden afgevoerd gering zijn. Ingeval onregelmatigheden worden vastgesteld, zal de veehouder voor een bepaalde periode kunnen worden uitgesloten van de voorziening. Voorts riskeert hij een bestuurlijke boete, wegens overtreding van de regels inzake de administratieve verantwoording en hoeveelheidbepaling. De regering acht de risico's dan ook aanvaardbaar.

8. Sanctionering

De leden van de fractie van de ChristenUnie kunnen de keuze voor bestuurlijke boetes als primair sanctie-instrument billijken, maar wijzen wel op het belang van proportionaliteit in elk concreet geval.

De proportionaliteit in de zin van de verhouding van de straf tot de ernst van de overtreding is bij de gebruiksnormen verzekerd, waar de wettelijke tarieven gelden per kilogram stikstof en fosfaat waarmee de gebruiksnormen zijn overschreden. Daarbij is een maximum gesteld aan de bestuurlijke boete. Naarmate de overbemesting dus groter wordt, neemt ook het bedrag van de boete recht evenredig toe tot het in het wetsvoorstel voorziene maximum. De tarieven zijn primair geënt op het ten onrechte genoten economische voordeel – vooral in de vorm van bespaarde mestafzetkosten – en bevatten voorts een beperkt punitief element. Ter voorkoming van een ongewenste cumulatie ingeval van overschrijding van meerdere gebruiksnormen en ingeval van samenloop van overtreding van artikel 5a en artikel 5h zijn voorzieningen getroffen. Verwezen zij naar de voorgestelde artikelen 79, 80 en 84, eerste lid van de Meststoffenwet (artikel I, onderdeel V, wetsvoorstel). Daarnaast is in het voorgestelde artikel 81 van de Meststoffenwet een hardheidsclausule neergelegd, die de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de mogelijkheid biedt om de bestuurlijke boete te matigen indien deze wegens bijzondere omstandigheden in een concrete situatie te hoog is. Het is primair aan de overtreder om op deze clausule een onderbouwd beroep te doen. Indien uit het dossier evenwel sterke aanwijzingen blijken die zouden moeten leiden tot een matiging van de boete, zal de minister ook ambtshalve tot matiging kunnen overgaan. De evenredigheid van de boete in een concreet geval is derhalve verzekerd. Waar het gaat om overtreding van de ondersteunende bepalingen ligt het tarief niet in de wet vast. Ingevolge het voorgestelde artikel 83 van de Meststoffenwet moet de minister bij deze overtredingen de bestuurlijke boete afstemmen op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Hij houdt daarbij zo nodig rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. Voor de ondersteunende bepalingen zal een beleidsregel worden opgesteld, houdende de tarieven voor de verschillende overtredingen die over het algemeen zullen worden toegepast. Daarmee worden de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid geborgd. Evenwel ook hier zal, indien sprake is van bijzondere omstandigheden, van de algemene tarieven worden afgeweken, als dat noodzakelijk is om recht te doen aan het evenredigheidsbeginsel.

9. Overige wijzigingen

De leden van de CDA-fractie bepleiten de toepassing van het regime van de Meststoffenwet voor landbouwgrond op natuurterrein. Verlaagde normstelling voor natuurterrein kan vervolgens worden geregeld in de afgesloten natuurpakketten. De leden van de PvdA-fractie vragen hoe in

dit verband wordt omgegaan met agrarisch natuurbeheer en het inscharen van dieren op natuurterrein.

De door de leden van de CDA-fractie voorgestelde lijn, is de lijn die ten aanzien van natuurterreinen zal worden gevolgd. Zolang sprake is van «landbouwgrond» in de zin van het voorgestelde artikel 1, eerste lid, van de Meststoffenwet (artikel I, onderdeel A, wetsvoorstel) geldt het regime van de Meststoffenwet, inclusief de op landbouwgrond toepasselijke gebruiksnormen. De aard van de grond of het terrein is daarbij irrelevant. Doorslaggevend is of op de grond «daadwerkelijk enige vorm van landbouw wordt uitgeoefend». Het begrip «landbouw» is in het voorgestelde artikel 1, eerste lid, onderdeel f, van de Meststoffenwet ruim gedefinieerd. Ook grond waarop de Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer van toepassing is, geldt als landbouwgrond, waarop de reguliere gebruiksnormen van de Meststoffenwet van toepassing zijn. Voor een aangescherpte normstelling voor die grond ziet de regering geen aanleiding. Is er evenwel sprake van natuurterrein in eigenlijk zin, dan gaat het om gronden waarop de Natuurbeschermingswet van toepassing is of de Subsidieregeling natuurbeheer 2000, of waarvoor anderszins verregaande beperkingen gelden met het oog op instandhouding van natuurwaarden. Voor zover op deze gronden sprake is van enige vorm van beweiding of mestgebruik, dan gelden er op grond van de betrokken beheersregimes zodanig vergaande beperkingen dat van enige normale landbouwpraktijk feitelijk niet kan worden gesproken. Voor deze gronden zullen, overeenkomstig de wens van de leden van de CDA-fractie beperkingen aan de beweiding of het mestgebruik die zijn neergelegd in het betrokken beheersregime gelden. Alleen voor de situatie dat het beheersregime geen specifieke grens heeft gesteld aan het mestgebruik, zal ingevolge artikel 1a van het Besluit gebruik meststoffen een specifieke gebruiksnorm van 20 kilogram fosfaat per hectare per jaar gelden. Met de in paragraaf 2.4 van de nota genoemde, in voorbereiding zijnde wijziging van het Besluit gebruik meststoffen wordt artikel 1a op dit punt verduidelijkt. Als een veehouder in het kader van het beheer dieren – bijvoorbeeld schapen of paarden – laat grazen op «echt» natuurterrein in voornoemde zin, dan telt de mestproductie van deze dieren tijdens de begrazing van het natuurterrein niet mee bij de berekening van de hoeveelheid mest die op zijn reguliere landbouwgrond is aangewend. Deze mest is derhalve niet relevant voor de vraag of de gebruiksnormen van de Meststoffenwet zijn overschreden, nu deze normen uitsluitend betrekking op landbouwgrond. De administratieve verantwoording van een en ander zal op eenvoudige wijze kunnen worden vormgegeven.

10. Juridische aspecten

De leden van de PvdA-fractie maken zich zorgen over het tijdpad van het wetsvoorstel en over de gevolgen als het wetsvoorstel niet op 1 januari 2006 in werking is getreden.

In de inleiding van deze nota is nader ingegaan op de tijdsplanning met betrekking tot het wetsvoorstel en de uitvoeringsregelgeving. Het tijdpad is krap, maar haalbaar. Voldoende voortgang bij de behandeling van het wetsvoorstel is vereist, omdat Nederland gehouden is de door het Europese Hof van Justitie geconstateerde inbreuk op het Europese recht, in casu de Nitraatrichtlijn, op zo kort mogelijke termijn op te heffen. Voldoende voortgang van het wetsvoorstel en inwerkingtreding van de wet per 1 januari 2006 is voorts essentieel voor instemming van de Europese Commissie met de door Nederland gevraagde derogatie van de gebruiksnorm voor dierlijke mest en is dus essentieel voor de Nederlandse veehouderij.

De leden van deze fractie hebben ook vragen over de passage in paragraaf 7 van de memorie van toelichting met betrekking tot het «nemo tenetur-beginsel».

Voor de stellingname van de regering ten aanzien van het nemo tenetur-beginsel in relatie tot de bewijsvoering van door middel van bestuurlijke boetes bestrafte feiten, zij verwezen naar de toelichting bij het voorgestelde artikel 5.0.11 van de Algemene wet bestuursrecht, in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, blz. 94 e.v.). Zoals daar is aangegeven laat het zwijgrecht de verplichting om inlichtingen te verschaffen ten behoeve van de uitvoering of het toezicht op de naleving van voorschriften onverlet. Het zwijgrecht heeft slechts betrekking op het afleggen van verklaringen over de overtreding waarvan iemand wordt beschuldigd. Een belastingplichtige kan bijvoorbeeld niet weigeren een ten behoeve van de belastingheffing gestelde vraag over een aangifte te beantwoorden op de enkele grond dat uit het antwoord zou kunnen blijken dat de aangifte niet geheel conform de waarheid is, aldus de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Vierde tranche. In die toelichting wordt tevens aangegeven dat uit jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens blijkt dat «onder omstandigheden» verklaringen die voorafgaand aan de «criminal charge» op grond van een plicht tot informatieverstrekking zijn afgelegd niet mogen worden gebruikt voor het bewijs van een overtreding waarop een bestraffende sanctie staat. Verwezen wordt daarbij mede naar het door de leden van de PvdA-fractie aangehaalde arrest J.B./Zwitserland (EHRM 3 mei 2011, EHRC 2001, nr. 45; BNB 2002, nr. 26; AB 2002, 343) en naar het door deze leden aangehaalde arrest van de Hoge Raad van 27 juni 2001 (AB 2002, 342). Daarbij tekent de regering evenwel aan dat dit niet betekent dat ter naleving van een inlichtingenplicht verstrekte informatie nooit mag worden gebruikt ter onderbouwing van een daaropvolgende bestraffende sanctie. Dit mag in ieder geval wel indien het gaat om informatie die onafhankelijk van de wil van betrokkene bestaat. Dat geldt in ieder geval voor gegevens die de overheid in handen krijgt door eigen handelen, zoals boekenonderzoek, huisbezoek of een huiszoeking. Maar ook los daarvan is het standpunt van de regering – als weergegeven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Vierde tranche – dat uit de genoemde jurisprudentie niet blijkt, dat onder dwang verkregen verklaringen nooit voor het bewijs van een overtreding mogen worden gebruikt. Het arrest J.B./Zwitserland betreft een enigszins atypische casuspositie, hetgeen noopt tot voorzichtigheid bij het trekken van algemene conclusies. Dat de kwestie evenwel genuanceerd ligt, is duidelijk. Gelet ook op het aangehaalde arrest van de Hoge Raad past er in ieder geval voorzichtigheid bij het gebruik van onder dwang verkregen verklaringen, waarvan niet aannemelijk is dat zij ook afgelegd zouden zijn zonder die dwang, als basis voor de boeteoplegging. Dat het in voorkomend geval verstandig kan zijn de afgedwongen verklaring als zodanig niet als bewijsmateriaal te gebruiken, betekent in de situatie waarin dat speelt echter niet dat geen boete kan worden opgelegd op basis van ander bewijsmateriaal, dat onafhankelijk van de wil van de verdachte bestaat. Bovendien is nog van belang, dat de discussie over het bewijs – waar het de gebruiksnormen betreft – wel relevant is voor de bewijsvoering van overtreding van het voorgestelde artikel 5a van de Meststoffenwet, te weten van het verbod om meststoffen te gebruiken, maar niet voor de bewijsvoering dat de gebruiksnormen zijn nageleefd. Het voldoen aan de gebruiksnormen is ingevolge het voorgestelde artikel 5b van de Meststoffenwet immers een strafuitsluitingsgrond. Het is primair aan de gebruiker van meststoffen om zich daarop te beroepen en om gegevens te overleggen waaruit blijkt dat hij de gebruiksnormen heeft nageleefd. Maar voor het overige is het beter om de discussie over de betekenis van de

genoemde jurisprudentie te voeren in het kader van de behandeling van het wetsvoorstel Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht.

De leden van een niet met name genoemde fractie wijzen erop dat de Nederlandse Vakbond Varkenshouders (NVV) nog een procedure heeft lopen bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens inzake de Wet herstructurering varkenshouderij. Gevraagd wordt wat de gevolgen zijn mocht die wet als onrechtmatig worden aangeduid.

Het Europese Hof in Straatsburg heeft de appellanten, in casu de bij de procedure betrokken individuele varkenshouders, niet-ontvankelijk verklaard omdat de nationale rechtsmiddelen nog niet zijn uitgeput. De Hoge Raad had immers in zijn arrest van 16 november 2001 (NJ 2002, 469) het geding ter verdere behandeling en beslissing naar het gerechtshof Arnhem verwezen. In die verwijzingsprocedure gaat het niet om de rechtmatigheid van de wet zelf, die immers met het arrest van de Hoge Raad is vastgesteld, maar om de vraag of de maatregelen van deze wet voor de individuele varkenshouders «in verband met bijzondere, niet voor alle varkenshouders geldende, feiten en omstandigheden een individuele en buitensporige last opleveren.» Zou dat het geval zijn, wat de Staat betwist, dan zou de wet voor hen buiten toepassing moeten worden gelaten, althans zolang niet is voorzien in een adequate financiële compensatie (rechtsoverweging 7.3 Hoge Raad). Inmiddels hebben de NVV en vijf individuele varkenshouders de zaak aanhangig gemaakt bij het gerechtshof Arnhem. Mocht de kwestie in een later stadium wederom aan het Hof in Straatsburg worden voorgelegd en mocht dat Hof tot een ander oordeel komen dan de Hoge Raad, wat de regering niet erg waarschijnlijk acht gegeven de lijn van de jurisprudentie van het Europese Hof, dan kan dat in individuele gevallen waarbij de verjaring is gestuit betekenen dat een zekere financiële compensatie zou moeten worden geboden. Voor het onderhavige wetsvoorstel heeft dat geen directe gevolgen: de in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen zijn zondermeer noodzakelijk om te voldoen aan de Europese verplichtingen. Instandhouding van het plafond van de varkensrechten is wel relevant ter verzekering van de effectiviteit van deze maatregelen, waar dit plafond, evenals het plafond van de pluimveerechten, ertoe strekt de fraudedruk die het gevolg is van een onevenwichtige mestmarkt beheersbaar te houden. De leden van de SGP-fractie hebben vragen bij de delegatie van bepaalde onderwerpen naar ministeriële regeling.

Waar de algemene maatregel van bestuur, genoemd in de inleiding van deze nota, de regeling van onderwerpen delegeert naar ministeriële regeling, betreft het de nadere technische uitwerking van in de maatregel zelf neergelegde hoofdelementen.

De regeling van een aantal meer inhoudelijke onderwerpen wordt evenwel door de wet rechtstreeks gedelegeerd naar ministeriële regeling, in het bijzonder de vaststelling van de stikstofnormen voor de gewassen, de vaststelling van de werkingscoëfficiënten voor organische meststoffen en de regeling van de mogelijkheid van reparatiebemesting. Als dat enigszins mogelijk en verantwoord was geweest, had het de voorkeur van de regering gehad dergelijke regels op een hoger niveau te regelen. In casu is evenwel sprake van voorschriften die dikwijls wijziging zullen behoeven, vanwege de teelt van nieuwe gewassen en rassen, nieuwe landbouwpraktijken, het op de markt komen van nieuwe meststoffen, voortschrijdend inzicht door wetenschappelijk onderzoek et cetera; allemaal elementen die de leden van de SGP-fractie in hun inbreng ook aan de orde hebben gesteld. Daar komt bij dat als op deze onderwerpen een regeling moet worden getroffen, daarmee ook een grote spoed is gemoeid, omdat de landbouwsector tijdig, voor aanvang van het volgende groei-seizoen duidelijkheid moet hebben; ook dit is een element waarvoor de

leden van de SGP-fractie aandacht hebben gevraagd. Tot slot is het zo dat de invulling van de betrokken regels in belangrijke mate door het Europese recht wordt bepaald en dat de nationale keuzevrijheid beperkt is. Alle drie genoemde factoren bepalen, zoals in aanwijzing 26 van de aanwijzingen voor de regelgeving tot uitdrukking is gebracht, de toelaatbaarheid van delegatie van algemeen verbindende voorschriften aan een minister. Daarbij wordt, overeenkomstig aanwijzing 25, de delegatie in de betrokken wettelijke delegatiebepaling zo concreet mogelijk begrensd. Tot slot zij erop gewezen dat de zorgvuldigheid van de procedure mede wordt gewaarborgd door – het gewijzigde – artikel 63 van de Meststoffenwet (artikel I, onderdeel Q). Dat artikel voorziet in voorpublicatie van alle milieurelevante regels gesteld in lagere regelgeving. De regering constateert dat het niveau van delegatie voor de Raad van State geen aanleiding heeft gegeven tot het maken van opmerkingen.

11. Bedrijfseffecten

11.1 Sociaal-economische effecten

Het CDA vraagt een studie te verrichten naar de kritische omvang van de veehouderij in relatie tot het voortbestaan van toeleverende en afnemende industrie.

Het LEI voert een onderzoek uit naar de omvang van de veehouderij in relatie tot toeleverende en verwerkende industrie. De eerste resultaten van dit onderzoek zal ik verwerken in mijn visie op de toekomst van de landbouw, die medio dit jaar naar de Tweede Kamer wordt gezonden. De definitieve resultaten van dit onderzoek komen aan het einde van dit jaar beschikbaar.

Tevens vragen de leden van de CDA-fractie wat volgens de regering de omvang van de mineralenproductie in 2002 is, ten opzichte waarvan ingevolge het akkoord met de Europese Commissie geen uitbreiding mag plaatsvinden.

Het plafond komt overeen met de totale mestproductie, uitgedrukt in kilogrammen stikstof en fosfaat, afkomstig van alle in 2002 op Nederlandse landbouwbedrijven voor gebruiksdoeleinden gehouden dieren. Zoals in paragraaf 4.1 van deze nota is gemeld, is de mestproductie van een aantal diersoorten niet bekend. Dat geldt ook voor het jaar 2002. Naar verwachting heeft die productie slecht een beperkte invloed op dit plafond. Op basis van de op dit moment beschikbare gegevens zien de plafonds voor de dierlijke mineralen er als volgt uit:

Mineralenproductie door de Nederlandse veestapel in miljoenen kg, cijfers 2002

	Stikstof	Fosfaat
Rundvee	257	94
Varkens	72	41
Kippen, kalkoenen en eenden	40	31
Schapen en geiten	14	5
Pelsdieren en konijnen	1	1
	384	172

Deze getallen zijn afkomstig van CBS, statline¹, waarbij de aantallen dieren ontleend zijn aan de gegevens verkregen uit de landbouwtelling en de excretie per dier gebaseerd is op gegevens van de WUM. Ten aanzien van de gehanteerde excretiegetallen kan het voorkomen dat nieuwe gegevens over de mineralenefficiëntie nog tot geringe aanpassingen leiden.

¹ Zie ook: <http://statline.cbs.nl>

De leden van de LPF-fractie wijzen op de belangrijke bedrijfseconomische effecten van het wetsvoorstel en vragen naar de gevolgen voor het bruto nationaal product voor de jaren 2006–2009.

Het LEI heeft in het in paragraaf 8.2 van de memorie van toelichting aangehaalde rapport «Effecten in 2006 en 2009 van Mestakkoord en nieuw EU-landbouwbeleid», een zo goed mogelijke inschatting geprobeerd te maken van de sociaal-economische gevolgen van de voorgestelde maatregelen voor de verschillende sectoren. Voor de pluimveehouderij en de varkenshouderij is daarbij ook naar de gevolgen in de keten gekeken. Wat het geheel van effecten uiteindelijk betekent voor het bruto nationaal product is echter moeilijk te voorspellen.

In de LEI-studie wordt aangegeven dat de resultaten van de studie beïnvloed worden door een groot aantal factoren in de Nederlandse landbouw als dierenaantallen, dierexcreties en acceptatiegraden van mest. Deze factoren zullen op hun beurt weer van invloed zijn op de prijs voor de afzet van mest en daarmee op kosten en baten van veehouders en akker- en tuinbouwers. De precieze effecten voor inkomens en economische ontwikkeling in de landbouw zijn dus moeilijk te voorspellen.

Daarnaast zijn de gevolgen per sector verschillend. Voor een deel van de landbouwsector zullen de maatregelen positieve effecten hebben: de open teelten zullen waarschijnlijk voordeel hebben van de naar verwachting hogere prijzen van mestafzet. Voor een ander deel van de landbouwsector en de productieketen zal sprake zijn van negatieve gevolgen: afhankelijk van vooral de prijzen voor de mestafzet zullen de kosten in de veehouderij bij die veehouderijbedrijven met mestoverschotten stijgen; daarnaast zullen in de open teelten, met name op de kwetsbare gronden een aantal bedrijven mogelijk te maken krijgen met lagere opbrengsten. De LEI-studie geeft aan dat de negatieve gevolgen naar verwachting leiden tot het stoppen van een aantal varkens- en pluimveebedrijven met als gevolg ook dat de toegevoegde waarde in de keten daalt, evenals de werkgelegenheid. LEI verwacht eveneens een daling van de inkomens in de melkveehouderij, maar geeft niet aan of dit leidt tot extra bedrijven die stoppen op grond van de voorgestelde maatregelen.

De gevolgen voor het nationaal product zijn ook al moeilijk te bepalen, omdat niet duidelijk is wat agrariërs die stoppen met hun landbouwbedrijf vervolgens gaan doen. Mogelijk zullen zij als zelfstandig ondernemer andere, nieuwe activiteiten starten die inkomen genereren. Mogelijk zullen zij toetreden tot de arbeidsmarkt, waarbij eventueel ook verdringing van anderen kan plaatsvinden. De gevolgen voor het nationaal product verschillen in deze gevallen. In de LEI-studie is met deze effecten in elk geval geen rekening gehouden.

Tot slot is het ook moeilijk om de gevolgen van de milieueffecten voor het bruto nationaal product te bepalen. De effecten op kwaliteit van grond en oppervlaktewater zullen deels niet, deels slechts zeer indirect en deels pas na langere tijd tot uitdrukking komen in het bruto nationaal product.

Samenvattend ben ik van mening dat er zoveel onzekerheden en onbekende factoren zijn ten aanzien van de gevolgen van de voorgenomen maatregelen, dat het niet mogelijk is om een gegronde uitspraak te doen over hun invloed op de hoogte van het bruto nationaal product. Op grond van de LEI-studie kan worden gesteld dat een aantal sectoren en bedrijven vooral te maken zullen krijgen met negatieve inkomensontwikkelingen; dit zal echter niet voor alle sectoren en bedrijven het geval zijn. Voor de samenleving als geheel zullen naar verwachting op langere termijn ook positieve gevolgen, met een positieve invloed op het nationaal product, zichtbaar worden.

11.2 Administratieve lasten

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen om een kwantificering

van de elementen die bijdragen aan de vermindering van de administratieve lasten met 40%.

In paragraaf 8.3 van de memorie van toelichting is niet uitgegaan van een benadering waarbij ten opzichte van de in 2002 verrichte nulmeting van de administratieve lasten die voortvloeien uit de huidige Meststoffenwet steeds de lastenverlichtende elementen te kwantificeren en op de uitkomst van de nulmeting in mindering te brengen. Dit omdat het niet goed doenlijk is de administratieve verplichtingen van het bestaande systeem van regulerende mineralenheffingen één-op-één te vertalen naar de administratieve verplichtingen die voortvloeien uit het thans voorgestane systeem van gebruiksnormen. Daarvoor zijn de systemen te verschillend. Derhalve is ervoor gekozen om de administratieve lasten opnieuw te berekenen en de uitkomst daarvan te vergelijken met de uitkomst van de in 2002 verrichte nulmeting. In de memorie van toelichting is een eerste, indicatieve rekenexercitie opgenomen, die leidt tot een totale administratieve last van ruim € 82,5 miljoen. Afgezet tegen het bedrag van de nulmeting, € 195 miljoen leidt dit tot de conclusie dat de beoogde reductie van 40% ruimschoots wordt gerealiseerd. Het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) heeft met deze aanpak ingestemd. Overigens wordt dit beeld bevestigd, wanneer de binnen het bestaande systeem van de Meststoffenwet sinds 2002 gerealiseerde reductie van administratieve lasten als uitgangspunt zou worden genomen, zoals deze lastenvermindering steeds is verantwoord in de toelichting bij de betrokken algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen waarmee de afgelopen periode de vereenvoudigingen in de mestwetgeving zijn doorgevoerd: ook thans is al ruimschoots een reductie van 40% gerealiseerd, die in het nieuwe beleid derhalve alleen behoeft te worden vastgehouden.

Waar de memorie van toelichting nog een indicatie bevat, kan uiteraard een nauwkeuriger berekening plaatsvinden als de uitvoeringsregelgeving – die alle relevante administratieve verplichtingen bevat – concreet is ingevuld. Thans wordt in directe samenspraak met Actal een nieuwe berekening gemaakt, ten behoeve van de nota van toelichting van de in de inleiding al genoemde, in april 2005 voor te publiceren algemene maatregel van bestuur waarin de administratieve verplichtingen op hoofdlijnen worden uitgewerkt. Het beeld dat daaruit naar voren komt bevestigd dat de 40%-reductie zal worden gerealiseerd. Daarbij wordt er uiteraard van uitgegaan dat in het wettelijke systeem geen majeure wijzigingen meer worden doorgevoerd.

Deze leden uiten ook hun zorgen over de lasten die voortvloeien uit de mutaties die moeten worden doorgegeven aan de Basis registratie percelen.

De verwachting is dat de administratieve lasten, waarmee de doorgifte van mutaties gepaard gaat, in het stelsel van gebruiksnormen beperkt kunnen blijven. Het voornemen is om een uitzondering te maken op de verplichting om mutaties te melden, voor mutaties in de periode van 1 november tot het tijdstip in het volgende jaar waarop de volgende – met de landbouwtelling en de steunaanvraag voor de hectaretoeslag op grond van het gemeenschappelijk landbouwbeleid gecombineerde- opgave van het perceelsgebruik wordt gedaan. Dat scheelt ongeveer 65 000 mutaties. Het streven is er voorts op gericht om het met ingang van 2006 mogelijk te maken om op elektronische wijze, via internet mutaties door te geven. De opgave en verwerking van mutaties via deze weg vraagt veel minder werk. Daarnaast is er inmiddels een aantal jaren ervaring met de Basisregistratie percelen, waardoor de kinderziektes uit het systeem zijn en er ook meer ervaring is met het verwerken van mutaties. Dat betekent ook dat de agrariër minder met de lasten zal worden geconfronteerd die

samenhangen met onjuiste of onvolledige registraties. De verwachting is dat de 15 000 mutaties die naar schatting in 2006 zullen worden doorgegeven, zonder grote problemen verwerkt kunnen worden.

De systematiek van het Besluit glastuinbouw, waaraan de leden van de SGP-fractie refereren, is toegesneden op een sector met een beperkt aantal bedrijven. Deze systematiek is niet doelmatig bij de omvang van de doelgroep die in het kader van het stelsel van gebruiksnormen en het gemeenschappelijk landbouwbeleid moet worden gecontroleerd. Bij een dergelijke systematiek bestaat immers geen inzicht op centraal niveau in het perceelsgebruik. Het gevolg daarvan is dat veel meer fysieke controles op bedrijven moeten geschieden en dat controles minder goed gericht kunnen worden op mogelijke overtreders.

11.3 Uitzondering categorieën bedrijven

De leden van de CDA-fractie willen hobbymatig gehouden dieren van het wettelijke kader uitzonderen en zo de lasten van bedrijven en overheid beperken.

Een zekere begrenzing is in het wettelijke systeem al aangebracht, nu de normstelling zich richt op zoogdieren en vogels die bedrijfsmatig worden gehouden met het oog op hun producten of met het oog op de (op)fokkerij. Dieren die uitsluitend in de privésfeer worden gehouden als gezelschapsdier en dieren die worden getoond in dierentuinen en parken en dergelijke vallen buiten de reikwijdte van de definitie van «dierlijke meststoffen».

Voorts is het voornemen om ondergrenzen te stellen. Op dit moment wordt nog bekeken waar deze grenzen moeten liggen. Voor pluimvee en varkens ligt het voor de hand om aan te sluiten bij de ondergrens die geldt in het kader van de stelsel van varkens- en pluimveerechten: 3 vleesvarkens en 250 legkippen. Om een zekere harmonisatie te bereiken, vindt voor de verschillende diersoorten een inventarisatie plaats van vergelijkbare grenzen op andere beleidsterreinen.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of een meeromvattende uitsluitingsregeling voor bedrijven die alleen mest in kassen gebruiken voor de hand ligt.

Het voornemen is om glastuinbouwbedrijven die onder de werking van het op onder meer de Wet milieubeheer gebaseerde Besluit glastuinbouw vallen vrij te stellen van het belangrijkste deel van de verplichtingen die uit het gebruiksnormenstelsel van de Meststoffenwet zullen voortvloeien, met uitzondering van de verplichting om ter zake van de aflevering van dierlijke meststoffen en bepaalde andere organische meststoffen een vervoersdocument, onderscheidenlijk een afleveringsbewijs te ondertekenen. Van belang voor een dergelijke uitzondering is dat de bemestingsnormen voor stikstof die in bijlage 1 bij het Besluit glastuinbouw zijn opgenomen – en zeker de bemestingsnormen ten aanzien van teelten die in de bodem plaatsvinden – zullen moeten voldoen aan de eisen die bijlage III.1.3 van de Nitraatrichtlijn daaraan stelt. Op het punt van fosfaat is het daarbij ook van belang om te kijken naar de toekomstige verplichtingen van de Kaderrichtlijn water. Momenteel laat ik naar de normen van het Besluit glastuinbouw onderzoek verrichten.

12. Milieu-effecten

De leden van de fractie van Groen Links betwijfelen om een aantal redenen of de voorgenomen maatregelen voldoende zijn om de gestelde doelen, met name ook in relatie tot die van de Kaderrichtlijn Water, te

kunnen realiseren. De leden van de SP-fractie vrezen overschrijding van de grondwaternorm op uitspoelingsgevoelige zandgronden.

De normen van het stelsel van gebruiksnormen zijn afgestemd op de doelen van de Nitraatrichtlijn, waarbij de norm van 50 mg nitraat per liter centraal staat. Alleen bij het vaststellen van de fosfaatgebruiksnormen na 2009, met name de afspraak om in 2015 evenwichtsbemesting te bereiken, hebben de verplichtingen van de Kaderrichtlijn Water een evidente rol gespeeld. In 2009 zal Nederland het maatregelenprogramma ter implementatie van de Kaderrichtlijn moeten indienen, dat in 2012 geëffectueerd moet zijn.

In het voorgaande is in de paragrafen 5.2 en 6.3 al ingegaan op de wetenschappelijke onderbouwing van de normen van het stelsel van gebruiksnormen in relatie tot de gestelde milieudoelen. Wat betreft de overige aangestipte punten zij nog het volgende opgemerkt:

- Het zogenoemde «platslaan» van de normen voor zandgronden met een hogere grondwaterstand (niet-uitspoelingsgevoelig) en zandgronden met een lagere grondwaterstand (uitspoelingsgevoelig) kan inderdaad tot gevolg hebben dat de norm van 50 mg nitraat per liter op sommige bedrijven kan worden overschreden. Dat geldt voor bedrijven met een groot aandeel uitspoelingsgevoelige gronden. Op regionaal niveau is de realisatie van de 50 mg norm echter wel verzekerd, waar de overschrijdingen en onderschrijdingen tegen elkaar wegvallen.
- Een verlaging van de toetsdiepte voor de vaststelling of wordt voldaan aan de 50 mg-norm zal uitsluitend plaatsvinden als uit het nadere onderzoek, waaraan eerder werd gerefereerd, blijkt dat dat verantwoord is.
- Van het oprekken van de derogatievoorwaarden is geen sprake. Het is altijd de bedoeling geweest om de derogatie ook voor varkens- en pluimveemest te laten gelden. Overigens kan van deze mestsoorten slechts een beperkte hoeveelheid worden toegepast, omdat deze relatief rijk aan fosfaat zijn, waardoor al snel de fosfaatgebruiksnorm beperkend wordt. Waar rundveemest per kg stikstof ongeveer 0,36 kg fosfaat bevat, bevat varkensmest per kg stikstof gemiddeld ongeveer 0,5 kg fosfaat en pluimveemest zelfs ongeveer 1 kg fosfaat. Een afzonderlijke derogatie voor bouwland is niet aan de orde.
- Voor de onderlinge compensatie in de normstelling van bouwlandgewassen geldt *mutatis mutandis* wat in het voorgaande is aangegeven te aanzien van het «platslaan» van de normen voor meer en minder uitspoelingsgevoelige gronden. Een overschrijding van de norm van 50 mg door de bemesting van het ene gewas, waaronder bepaalde vollegrondsgroenten, wordt op regionale schaal gecompenseerd door een onderschrijding van deze norm door de lagere bemesting van het andere gewas. Overigens is dit pas aan de orde in de normstelling vanaf 2008 en zal dit aspect nog uitvoerig aan bod komen bij de evaluatie van de Meststoffenwet in 2007.

Tot slot: de hogere stikstofgebruiksnormen voor bedrijven met de koeien die het gehele jaar op stal worden gehouden zijn wetenschappelijk onderbouwd. Zij zijn rechtstreeks afgeleid uit het rapport van de WOG.

13. Uitvoering en handhaving

13.1 Lasten

De leden van de CDA-fractie wensen inzicht in de benodigde en beschikbare menskracht en budgetten als gevolg van deze wet bij Algemene Inspectiedienst, de Voedsel- en Warenautoriteit, waaronder Rijksdienst voor keuring van Vee en Vlees, de Dienst Regelingen, de beleidsdirecties

en andere overheidsinstanties. De leden van de SGP-fractie zien een voortzetting van de hoge lastendruk voor de Dienst Regelingen.

Zoals is aangegeven in paragraaf 10.3 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, zal het nieuwe stelsel tot aanzienlijk lagere uitvoeringslasten leiden voor de bij de uitvoering en handhaving betrokken diensten: de Dienst Regelingen en de Algemene Inspectie Dienst. Daarbij zullen de uitvoeringslasten voor de Dienst Regelingen dalen van € 68 miljoen in 2002 tot naar verwachting ruim € 30 miljoen vanaf 2006. Dit is inclusief de uitvoeringslasten die gemoeid zijn met de uitvoering van het systeem van productierechten, maar exclusief de nog resterende lasten die gemoeid gaan met de afhandeling van aangiften van de regulerende mineralenheffingen uit de jaren 2005 en eerder. Voor de uitvoeringslasten bij de Algemene Inspectie Dienst wordt vooralsnog uitgegaan van een bedrag van circa € 8 miljoen per jaar. In elk geval wordt vanaf 2009 voldaan aan de taakstelling van een 40%-reductie van de uitvoeringslasten.

Bij de berekening die hieraan ten grondslag ligt is een aantal aannames gemaakt, die zijn weergegeven in de memorie van toelichting. Inmiddels blijkt er in dit stadium van de uitwerking van het beleid in de uitvoeringsregelgeving er geen reden te zijn om de in de memorie van toelichting vermelde bedragen bij te stellen. Belangrijk verschil met het huidige beleid – leidend tot een aanzienlijke besparing – is dat controles gericht plaatsvinden (administratief en fysiek) op basis van een risicoanalyse en dat niet langer alle bedrijven een integrale, door de Dienst Regelingen te verwerken jaaropgave behoeven te doen. Verder is het aantal voor bezwaar- en beroep vatbare aangrijpingspunten aanmerkelijk teruggebracht ten opzichte van het stelsel van regulerende mineralenheffingen. Deze en andere factoren zijn weergegeven in paragraaf 2.5 van de memorie van toelichting. Ook op het punt van de in paragraaf 10.3 van de memorie van toelichting besproken belasting van de zittende en staande magistratuur is geen sprake van gewijzigde inzichten. De Voedsel en Waren Autoriteit is niet belast met de uitvoering van de Meststoffenwet.

De leden van de fractie van de PvdA vragen om in het controleregime rekening te houden met de bij biologische boeren al plaatsvindende controle.

De biologische bedrijven behoren uit een oogpunt van handhaving inderdaad niet tot de meest risicovolle groep bedrijven. Daar wordt bij de intensiteit van de verantwoordingsplicht van deze bedrijven rekening mee gehouden. Voorts zal voor controles het principe gelden van «toezicht op controle», met dien verstande dat waar mogelijk zal worden aangesloten bij de controles die reeds plaatsvinden door certificerende instellingen, zoals bijvoorbeeld de Stichting keur alternatief voortgebrachte landbouwproducten.

13.2 Handhaafbaarheid

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de SP, en GroenLinks vragen hoe de regering onregelmatigheden bij de verantwoording van de aanvoer en het gebruik van kunstmest tegengaat. De leden van de PvdA-fractie vrezen dat de opgebouwde «MINAS-saldi» in de vorm van opgeslagen kunstmest kunnen worden meegenomen naar 2006.

De constatering van de leden van de genoemde fracties dat de controleerbaarheid van de aanvoer en het gebruik van kunstmest beperkt is, is juist. Wat dat betreft is er geen verschil met de bestaande situatie in het kader van het stelsel van regulerende mineralenheffingen ten aanzien van

stikstofkunstmest. Met de aanscherping van de gebruiksnormen kan evenwel de druk om onregelmatigheden te plegen groter worden. Bedacht moet evenwel worden dat die druk zich uitsluitend zal doen voelen bij bedrijven op de zandgronden, voor zover deze voor bepaalde teelten met suboptimale bemestingsnormen moeten werken. Deze situatie zal zich bij de voorgestane normstelling eerst vanaf 2007 voordoen. Voor alle overige bedrijven is de fraudedruk beperkt. Voor deze bedrijven is kunstmest een kostenpost. Zij zullen in principe niet meer meststoffen gebruiken dan noodzakelijk is voor de gewasopbrengst en zullen met de voorgestelde bemestingsnormen zonder onregelmatigheden in de gewasbehoefte kunnen voorzien. De eventueel in 2005 verworven maar niet gebruikte hoeveelheden kunstmest zullen als beginvoorraad in 2006 moeten worden verantwoord. Steekproefsgewijs zal op de juistheid en volledigheid van deze voorraadadministratie worden gecontroleerd. Gegeven het feit dat kunstmest een kostenpost is, zal een belangrijk aangrijpingspunt voor de controle de fiscale boekhouding zijn. Voorts zal ter versterking van het systeem op grond van de het voorgestelde artikel 59 van de Meststoffenwet (artikel I, onderdeel M, wetsvoorstel) aan de leveranciers van kunstmest aan agrarische bedrijven de plicht worden opgelegd om een administratie bij te houden waarin ten aanzien van de door hen geleverde kunstmest wordt bijgehouden welke hoeveelheden fosfaat en kunstmest aan welke afnemers zijn geleverd. Voor 2006 zal dit volstaan. Samen met de kunstmesthandel zal worden bezien welke verdere versterkingen in het systeem kunnen worden doorgevoerd. Voorts zal bij de handhaving speciale aandacht uitgaan naar bedrijven die te maken hebben met suboptimale bemestingsnormen.

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de ChristenUnie en de SGP hebben vragen over de handavingsplannen, waarbij de eerstgenoemde leden vragen naar de relatie met andere handavingsprioriteiten en milieudelicten.

Om een doelmatige en effectieve handhaving van het stelsel van gebruiksnormen te verzekeren, wordt – zoals is aangekondigd in paragraaf 10.2, onderdeel b, van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel – een interventiestrategie ontwikkeld die uitgaat van het concept programmatisch handhaven. Uitgangspunt daarbij is dat rechtshandhaving een cyclisch en integraal beleidsproces is, dat wordt gekenmerkt door het stellen van meetbare doelen, monitoring, periodieke evaluatie en waar nodig bijstelling van de strategie.

De strategie is gericht op het bereiken en onderhouden van een hoog nalevingsniveau en is gebaseerd op een doelgroepen risicoanalyse. De beschikbare controlemiddelen worden zo efficiënt mogelijk ingezet voor de groepen die het grootste milieurisico vormen en er wordt met name gecontroleerd op de normen die voor die risicogroepen het meest relevant zijn. Als zodanig zijn in ieder geval geïdentificeerd de overschotbedrijven, de intermediaire ondernemingen en – vanaf 2007 – de bedrijven die met suboptimale bemesting te maken krijgen.

De strategie is gebaseerd op een hiërarchie van normen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen kernbepalingen en ondersteunende bepalingen. Ten algemene zijn kernbepalingen die bepalingen die binnen een wetgevingscomplex de kern vormen van de bescherming van de belangen waartoe het desbetreffende wetgevingscomplex strekt. Het stelsel van gebruiksnormen kent als kernbepalingen de drie gebruiksnormen, die ertoe strekken het gebruik van mineralen en dierlijke mest rechtstreeks beperken. De overige normen zijn ondersteunende bepalingen, die overigens voor de handhaving van de kernbepalingen van wezenlijk belang zijn. Bij de strategie wordt rekening gehouden met de tijdshorizon: wanneer kan worden gecontroleerd op welke normen.

Het is de bedoeling om voor alle wetgevingsclusters met een vergelijkbare aanpak te komen, zodat in de toekomst ten aanzien van de prioriteitstelling voor de verschillende dossiers een beter onderbouwde besluitvorming kan plaatsvinden. Dat binnen het geheel het mestdossier een prioritair dossier is, spreekt, gegeven de Europese verplichtingen en de daar aan de orde zijnde handhavingsproblematiek, voor zich. Delen van het handhavingsdocument, meer bepaald de strafvorderingsrichtlijn en de beleidsregels ten aanzien van de tarifiering van de bestuurlijke boetes voor de ondersteunende bepalingen – waarvoor in de wet geen tarief is vastgelegd – zullen te zijner tijd, nadat het onderhavige wetsvoorstel tot wet is verheven, openbaar worden gemaakt. De andere delen van het handhavingsdocument, meer in het bijzonder de interventiestrategie, zullen uiteraard, ter voorkoming van berekenend gedrag binnen de doelgroepen, geheim blijven. De leden van de PvdA-fractie vragen tevens hoe de opmerkingen van de Raad van State over de handhaafbaarheid moeten worden ingeschat.

De opmerkingen van de Raad van State in punt 2 onder b van zijn advies betreffen de aan elk punitief gehandhaafd stelsel van normen inherente wijze van bewijsvoering. De regering ziet de opmerkingen van de Raad van State vooral als een relativering van de suggestie die gelezen zou kunnen worden in oorspronkelijke memorie van toelichting, als voorgelegd aan de Raad, als zouden de beboetbare feiten te allen tijde eenvoudig vast te stellen zijn en tot een lik-op-stuk bestraffing kunnen leiden. Voorafgaand aan de oplegging van een boete zullen echter uiteraard steeds een zorgvuldige weging van feiten en omstandigheden moeten plaatsvinden. Daarbij zullen zaken niet altijd zo zwart-wit zijn, dat zonder meer gesproken kan worden van een eenvoudige vaststelling of inderdaad sprake is van een overtreding. Er zal – ook gelet op verschillen in bedrijfsvoering en onnauwkeurigheden bij metingen – vaak een zekere marge gelden waarbinnen voldoening aan de norm aannemelijk is en dus de conclusie moet zijn dat geen sprake is van een strafbaar feit. In dat kader speelt de in paragraaf 7.1 van deze nota kort besproken «vrije bewijsleer» ook een rol. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State is de toonzetting van de memorie van toelichting iets voorzichtiger geworden. Verwezen zij verder naar het gestelde in het nader rapport op het advies van de Raad van State (Kamerstukken II 2004/05, 29 930, nr. 4. blz. 6 e.v.).

Verder herhaalt de Raad van State in punt 3 van zijn advies hetgeen in de memorie van toelichting al was uiteengezet, namelijk dat de nadruk de eerste jaren zal liggen op repressieve handhaving. De raad heeft vragen bij de in eerste instantie in de memorie van toelichting genoemde cijfers van aantallen controles, onderscheiden naar administratieve en fysieke controles. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad zijn deze cijfers geschrapt. De eerder hiervoor genoemde interventiestrategie moet de basis bieden voor de bepaling welke controle-inzet het meest effectief is om de gestelde (milieu)doelen te bereiken.

De leden van de SP-fractie zijn bezorgd over fraude door beïnvloeding van ureumgehalte van melk door het toedienen van zoutoplossingen aan de koe.

De regering acht deze fraudemogelijkheid niet reëel. Het toedienen van zoutoplossingen is uitermate slecht voor de gezondheid van de koe. Het nadeel daarvan zal voor melkveehouders niet opwegen tegen het voordeel van een iets gunstiger excretiegetal.

De leden van deze fractie vragen ook hoe de regering het draagvlak voor het beleid gaat vergroten. Ook de leden van de SGP-fractie vragen daarvoor aandacht.

Er is, zoals deze leden constateren, helaas zowel bij de agrarische organisaties als bij milieuorganisaties onvrede over de voorgestelde normstelling. De agrarische organisaties willen ruimere normen en de milieuorganisaties willen strengere normen. Om tot meer draagvlak voor het beleid te komen, wordt veel aandacht aan consultatie en communicatie besteed. In februari hebben bijvoorbeeld uitgebreide consultatierondes plaatsgevonden over de voorgenomen verdere uitwerking van het beleid. Voorts worden veelvuldig presentaties over het voorgenomen beleid gehouden. Op internet worden alle relevante onderzoeksrapporten gepresenteerd en wordt ook andere documenten over de inhoud en achtergronden van het beleid gepubliceerd. Op dit moment wordt gewerkt aan plannen voor de communicatie gedurende de zomer en het najaar. De huidige en geplande inzet is erop gericht om alle belanghebbenden duidelijk te maken wat de achtergronden zijn bij deze beleidsvoornemens en duidelijk te maken dat de normstelling de uitkomst is van een goede afweging tussen economie en milieu.

De leden van de SGP-fractie vragen naar de wijze van controle van de beginvoorraad van staldieren.

Deze controle geschiedt deels aan de hand van de gegevens over aan- en afvoer van dieren verkregen op grond van het Besluit identificatie en registratie van dieren en de Regeling varkensleveringen. Daartoe zal de rechtsbasis voor de inwinning van deze gegevens worden verruimd tot de Meststoffenwet. Voorts wordt een adequaat aangrijpingspunt gevonden in de dagelijkse saldoregistratie die de betrokken bedrijven thans reeds moeten bijhouden en in de financiële administratie van de bedrijven. Ook fysiek kunnen vaststellingen worden gedaan, zelfs in de loop van het jaar. De betrokken veehouder zal immers moeten kunnen verantwoorden waar de aanwezige veestapel vandaan komt: de aanwezige dieren zijn hetzij eerder in het jaar aangevoerd hetzij reeds als «voorraad» aanwezig aan het begin van het jaar. In beide gevallen moeten de mineralen in de dieren als aanvoerpost van de stalbalans worden meegeteld. In de jaren die volgen op 2006 geldt: beginvoorraad in jaar X + 1 = eindvoorraad in jaar X.

Deze leden vragen tevens op welke wijze rekening is gehouden met de conclusies uit het rapport van professor Van Reenen.

Feitelijk zijn, zoals in paragraaf 10.2 onderdeel b, van de memorie van toelichting is aangegeven, de aanbevelingen uit het rapport van de heer Van Reenen allemaal overgenomen. Kort deze aanbevelingen nog langs lopend, kan het volgende worden gezegd.

De voorbereiding van de regelgeving en van de uitvoering ervan geschiedt zo goed mogelijk, binnen het korte, door onze Europese verplichtingen bepaalde tijdsbestek. Gewezen zij op de genoemde ex ante-evaluatie, de met ondersteuning van de heer Van Reenen ontwikkelde interventiestrategie en de eerder behandelde consultatie van en communicatie met de doelgroepen. De verwachtingen ten aanzien van een goed functionerende Basisregistratie percelen zijn, zoals in het voorgaande is aangegeven positief. De achterstanden bij de Dienst Regelingen zijn in belangrijke mate weggewerkt.

Op grond van de risico- en doelgroepenanalyse en de hiërarchie van normen vindt een zo doelmatig mogelijke inzet van de beschikbare middelen plaats, waarbij de zichtbaarheid van de overheid zal worden vergroot en speciale aandacht zal uitgaan naar de intermediaire sector. Het systeem van bestuurlijke boetes biedt de mogelijkheid van een – in vergelijking met het strafrecht – relatief snelle reactie van de overheid, met in achtneming uiteraard van de rechtsbescherming die de overtreder toekomt en de zorgvuldigheid die in acht moet worden genomen bij de

totstandkoming van het boetebesluit. Het wettelijke systeem bevat mogelijkheden om reeds lopende het jaar in te grijpen als de meststofhuishouding niet op orde is (zie het voorgestelde artikel 5h van de Meststoffenwet; artikel I, onderdeel F, wetsvoorstel). Dat geldt ook voor de bepalingen inzake de verantwoording van hoeveelheden (voorgestelde artikelen 59 en volgende van de Meststoffenwet; artikel I, onderdeel M, wetsvoorstel).

Het geadviseerde systeem van programmatisch handhaven wordt thans – met ondersteuning van de heer Van Reenen – uitgewerkt.

De intensivering van het toezicht op de intermediaire sector vindt plaats. Transportvoertuigen moeten niet alleen zijn uitgerust met automatische bemonsteringsapparatuur, maar ook met GPS en een systeem van automatische gegevensregistratie. De melding vooraf van het transport krijgt vooralsnog de vorm van een «on line» melding via GPS van het laden van de mest. Ook de losplaats moet op deze wijze worden gemeld. Hierdoor wordt ook een extra mogelijkheid geboden voor controle van de juistheid van de op het vervoersdocument dierlijke meststoffen vermelde partijen en tijden. In de uitvoeringsregelgeving zal de mogelijkheid worden neergelegd om in individuele gevallen, bij wijze van sanctie na eerder geconstateerde gebreken, voor een bepaalde periode de verplichting op te leggen om langere tijd voorafgaand aan het transport een melding van dat transport te doen. Het controleregime voor mestexport, wordt versterkt door volledige implementatie van de EVOA¹. Verwezen zij naar de bij deze nota gevoegde nota van wijziging.

Een verplichte jaaropgave voor alle bedrijven is overwogen maar wordt niet ingevoerd. De jaaropgave blijft beperkt tot de risicogroepen. Door gebruikmaking van al bij de overheid beschikbare gegevens en een slimme selectie en analyse van deze gegevens wordt ook voor de overige groepen de meest doelmatige controle-aanpak gerealiseerd.

De regering onderkent dat het draagvlak voor de maatregelen niet optimaal is, ook al wordt door communicatie het maximale op dit punt gedaan, en deelt de conclusie van sommige leden dat de nadruk zal liggen op repressieve handhaving. De aanbevelingen in het rapport van de heer Van Reenen liggen ook in belangrijke mate op het vlak van versterking van repressieve handhaving.

14. Diversen

De leden van de VVD-fractie vragen waarom er geen organo-minerale meststoffen meer geproduceerd mogen worden en hoe de regering oordeelt over het initiatief «De Mestweg».

Het wetsvoorstel bevat geen verbod op de productie van organo-minerale meststoffen. In het kader van het overleg met de maatschappelijke organisaties over de nadere uitwerking van het beleid, die zijn weerslag krijgt in de op de wet te baseren uitvoeringsregelgeving, is de gedachte geopperd om een mengverbod in te stellen voor anorganische met organische meststoffen. Dit overigens met uitzondering van de situatie waarin deze stoffen op het landbouwbedrijf zelf voorafgaand aan het gebruik gemengd worden. Een dergelijk verbod zou moeten voorkomen dat organische meststoffen worden gemengd met kunstmeststoffen en toch in aanmerking worden gebracht voor een lage werkingscoëfficiënt. De producenten van organo-minerale meststoffen hebben evenwel nadrukkelijk gewezen op de verstrekkende consequenties van een dergelijk verbod. Tegen deze achtergrond wordt gezien welke alternatieven mogelijk zijn, waarbij deze onbedoelde consequenties worden voorkomen. Het Samenwerkingsverband van Nederlandse Producenten van Organo-minerale meststoffen (SNPO) heeft inmiddels op dit punt concrete voorstellen gedaan, die op hun merites beoordeeld worden.

¹ Verordening (EEG) nr. 259/93 van de Raad van 1 februari 1993 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschappen (PbEG L 30).

Vanuit mijn ministerie zijn er de afgelopen periode inderdaad contacten geweest met deelnemers aan het initiatief «De Mestweg». Ik sta positief tegenover alle initiatieven van de sector met betrekking tot mestverwerking. Dat geldt ook voor «De Mestweg».

De leden van de SGP-fractie vragen hoe wordt omgegaan met boeren die een zogenoemd «MINAS-gat» hebben.

Over dit onderwerp is diverse keren met de Tweede Kamer van gedachten gewisseld (zie o.a. Kamerstukken II 2003/04, 26 729 en 27 625, nr. 60; II 2002/03, 28 818, nr. 10; II 2002/03, 28 385, nr. 19). De gedachtewisseling heeft geleid tot onder meer een wijziging van de in de Meststoffenwet opgenomen forfaits voor de mineralen in aan- en afgevoerde kippen (wet van 7 december 2000; Stb.539) en voor de mineralen in aan- en afgevoerde varkens (wet van 10 december 2003; Stb. 542). Bij de laatstgenoemde wetswijziging heeft voorts een aanmerkelijke verlenging van de verrekeningstermijn, neergelegd in artikel 43, eerste lid, van de Meststoffenwet, plaatsgevonden. Er zijn op dit moment geen signalen dat er structurele problemen zijn met het sluitend krijgen van de mineralenbalansen in het kader van het stelsel van regulerende mineralenheffingen. Wel zijn er individuele bedrijven die stellen alle mest te hebben afgevoerd en toch een heffing te moeten betalen. Deze bedrijven kunnen dit aan de orde stellen in het kader van het bezwaar en beroep tegen de heffing die op aangifte wordt voldaan. Generieke voorzieningen kunnen hier geen soelaas bieden.

15. Artikelsgewijs

Leden van een niet met name genoemde fractie stellen vragen over een vermeende afwijking in het voorgestelde artikel 77 van de Meststoffenwet van de sepotprocedure van artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering.

De in artikel 77 neergelegde procedure, zoals aangepast op advies van de Raad van State, hangt direct samen met het feit dat bij de handhaving van het onderhavige stelsel sanctionering door middel van bestuurlijke boetes voorop staat. Het strafrecht is ultimum remedium. In deze benadering pas het wel om zaken met een ernstiger karakter aan het Openbaar Ministerie voor te leggen en als bestuur terug te treden als het Openbaar Ministerie naar aanleiding van de aanmelding van de zaak dan wel zelfstandig besluit om tot vervolging over te gaan. Maar daarbij past het niet dat het Openbaar Ministerie elke zaak die het niet oppakt, bijvoorbeeld wegens prioriteitstelling of omdat de zaak niet ernstig genoeg lijkt voor een strafrechtelijke aanpak, formeel seponeert, waardoor de mogelijkheid aan het bestuur zou worden ontnomen om bestuurlijk te sanctioneren. De invoering van bestuurlijke boetes is immers onder andere juist bedoeld om tegemoet te komen aan het feit dat het strafrechtelijke apparaat door zijn zware belasting niet altijd het onderhavige soort overtredingen kan oppakken, terwijl de algemene opvatting is dat sanctionering van die overtredingen wel gewenst is. Alsdan moet het bestuur zijn verantwoordelijkheid kunnen nemen. Ziet het bestuur af van sanctionering, dan kunnen belanghebbenden daartegen overigens ook opkomen: zij kunnen een handhavingsbesluit vragen en tegen de afwijzing daarvan beroep aantekenen bij de bestuursrechter.

Tevens wordt gevraagd of er is gekeken naar de mogelijkheid een toezichthouder aan te stellen die de mogelijkheid krijgt om bestuurlijke boetes op te leggen, of om de productschappen die taak te geven.

Ambtenaren van de Algemene Inspectiedienst zullen voor bepaalde kleinere overtredingen ingevolge het voorgestelde artikel 85, vijfde en zesde

lid, van de Meststoffenwet een boete op kunnen leggen. Verwezen zij naar de toelichting bij artikel 85 in de memorie van toelichting. Productschappen krijgen deze taak niet, gelet op het feit dan zij op het punt van de handhaving van de mestwetgeving niet over een bijzondere expertise beschikken. Het zou ook uit een oogpunt van de vereiste koppeling met de bij Dienst Regelingen beschikbare gegevens niet doelmatig zijn om een productschap met de oplegging van boetes te belasten. Ook is er niet één productschap aan te wijzen dat de volledige doelgroep waarbij boetes worden opgelegd dekt. Deze doelgroep bestaat uit mestintermediairs, veehouders, akkerbouwers en ketenpartijen zoals de kunstmesthandel. Derhalve is noch voldaan aan de voorwaarden die worden gesteld aan de introductie van bestuurlijke boeten (zie paragraaf 5 van de memorie van toelichting) noch aan de criteria om medebewind te vorderen van productschappen.

Tot slot wordt gevraagd om voorbeelden van situaties waarbij de zaak niet primair bij bestuurlijke boete wordt afgedaan, maar aan het Openbaar Ministerie wordt voorgelegd.

Er wordt met het Openbaar Ministerie een richtlijn opgesteld waarin wordt aangegeven welke feiten dermate ernstig zijn dat deze met het oog op een eventuele strafrechtelijke vervolging ter beoordeling aan het Openbaar Ministerie worden voorgelegd. De richtlijn zal worden gepubliceerd in de Staatscourant. Voorshands wordt, zoals aangegeven in paragraaf 5 van de memorie van toelichting, in ieder geval gedacht aan de volgende feiten:

- a. Herhaalde overtredingen. Als binnen een relatief korte periode, bijvoorbeeld vijf jaar, voor overtreding van de gebruiksnormen, bedoeld in het voorgestelde artikel 5a in samenhang met artikel 5b van de Meststoffenwet, of voor overtreding van de verplichting tot een verantwoorde mestafzet, bedoeld in het voorgestelde artikel 5h van de Meststoffenwet, twee- of driemaal een bestuurlijke boete is opgelegd, ligt het in de rede om bij een volgende overtreding van dat voorschrift strafvervolging in te stellen. Het gaat dan om situaties van kennelijk opzettelijk handelen waarbij de herhaald opgelegde boete niet werkt en derhalve zal moeten worden teruggevallen op vrijheidsbenemende straffen en eventuele bijkomende maatregelen op grond van de Wet op de economische delicten, zoals de stillegging van een bedrijf. Gegeven de hoogte van de tarieven zal het hier gaan om zeer uitzonderlijke gevallen. Bij overtredingen van andere voorschriften die bestuurlijk beboetbaar zijn, de meer ondersteunende bepalingen inzake onder meer de administratieve verantwoording, kan een soortgelijke lijn worden gevolgd, met dien verstande dat voor verplichtingen met betrekking tot meldingen of gegevensverstrekking waarbij een hoge frequentie aan de orde is, zoals GPS-meldingen van mesttransporten en de verantwoording van mesttransporten door vervoersbewijzen, een andere maatstaf zal hebben te gelden. Te denken valt bijvoorbeeld aan het binnen een bepaalde tijdspanne bij herhaling overschrijden van een bepaald boetebedrag, welk bedrag zal zijn berekend op basis van het aantal onjuiste of niet-tijdig gedane meldingen of ingestuurde bewijzen.
- b. Aanmerkelijke overtredingen. Als zodanig moeten in ieder geval worden aangemerkt overschrijdingen van de gebruiksnormen, bedoeld in het voorgestelde artikel 5a in samenhang met artikel 5b van de Meststoffenwet, en overtredingen van de verplichting tot een verantwoorde mestafzet, bedoeld in het voorgestelde artikel 5h, met een dermate omvang dat het maximale boetebedrag, genoemd in het voorgestelde artikel 84, wordt overschreden. Een overtreding kan ook in relatieve zin aanmerkelijk zijn. Bij de gebruiksnormen valt te denken aan de overschrijding met een nader te bepalen hoeveelheid stikstof of fosfaat per hectare. Bij het voorgestelde artikel 5h kan de niet verant-

woorde hoeveelheid mest worden afgezet tegen de omvang van de productie en de aanvoer van dierlijke mest.

- c. Overtredingen in georganiseerd verband, al dan niet aan te duiden als criminele organisaties.
- d. Complexe, frauduleuze constructies voor de ontwarring waarvan ingrijpende dwangbevoegdheden, zoals vrijheidsbeneming, noodzakelijk zijn.

In het handhavingsdocument wordt een en ander verder uitgewerkt. Overigens behoudt het Openbaar Ministerie uiteraard ook onafhankelijk van het aangeven van het bestuur de mogelijkheid tot instelling van strafvervolging.

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