

Vergaderjaar 2003–2004

26 729

Integrale aanpak Mestproblematiek

Nr. 59

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 3 november 2003

Met het oog op het Algemeen Overleg met de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op 6 november a.s. wil ik u mede namens de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer informeren over de gevolgen van het Hofarrest van 2 oktober jl. voor het mestbeleid.

Deze brief bevat allereerst een nadere analyse van het arrest, in aanvulling op de brief aan uw Kamer van 2 oktober jl. (26 729, nr. 58). Vervolgens zal ik op hoofdlijnen schetsen welke consequenties de Hofuitspraak heeft voor het nationale beleid en op welke wijze ik invulling zal geven aan mijn ambitie om te komen tot een forse reductie van administratieve lasten voor de sector en uitvoeringslasten voor de overheid. Ten derde zal ik aangeven welke route wij zullen volgen om te komen tot tijdige en volledige overeenstemming met de Europese Commissie over de aanpassing van het beleid. Tot slot zal ik ingaan op de positie van het huidige instrumentarium tot aan de invoering van het nieuwe stelsel.

1. Analyse Hofarrest

In de brief van 2 oktober jl. is een eerste analyse van het Hofarrest over de Nederlandse implementatie van de Nitraatrichtlijn (zaak C-322/00) weergegeven. Nadere analyse heeft niet geleid tot nieuwe inzichten inzake de interpretatie van het arrest en de gevolgen daarvan voor de Nederlandse wetgeving. De Nederlandse analyse is ook voorgelegd aan ambtenaren van de Europese Commissie. Daaruit is gebleken dat zij deze analyse delen. Onderstaand wordt nader ingegaan op deze analyse.

Gebruiksnormen

Het Hofarrest (middelen 3 en 4) laat er geen misverstand over bestaan dat het stelsel van verliesnormen niet toereikend is om te kunnen voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit bijlage III.1.3 en bijlage III.2 van de Nitraatrichtlijn. Ingevolge bijlage III.1.3 moet Nederland voorschriften

vaststellen betreffende de beperking van het op of in de bodem brengen van meststoffen gebaseerd op een balans tussen de te verwachten stikstofbehoeften van de gewassen en de stikstoftoevoer naar de gewassen uit de bodem en uit bemesting.

De maatregelen moeten ingevolge bijlage III.2 bovendien waarborgen dat de elk jaar op of in de bodem gebrachte hoeveelheid dierlijke mest een bepaalde hoeveelheid per hectare niet overschrijdt (thans 170 kg stikstof per hectare per jaar).

Verliesnormen sturen volgens het Hof op een te laat moment in de stikstofcyclus. De Nitraatrichtlijn heeft ten doel de verontreiniging van water door stikstof te beperken en te voorkomen, en is dus gericht op preventie. Daarbij moet verontreiniging overeenkomstig artikel 174, tweede lid, EG bij voorrang aan de bron worden bestreden. Het Hof oordeelt dat aan deze verplichting alleen kan worden voldaan door middel van een stelsel van gebruiksnormen. Gebruiksnormen gelden immers voor de input en blijken dus noodzakelijk om verontreiniging te beperken en te voorkomen.

Op Nederland rust derhalve de verplichting om gebruiksnormen voor de totale bemesting op bedrijfsniveau in te voeren, alsmede gebruiksnormen voor dierlijke mest.

Wat betreft de gebruiksnorm voor totale bemesting stelt het arrest vast dat ook rekening moet worden gehouden met de netto-mineralisatie per bedrijf en met de stikstofbinding door vlinderbloemige gewassen.

Om de naleving van de normen te kunnen toetsen lijkt het Hofarrest ruimte te laten voor het hanteren van forfaitaire waarden, mits deze waarden een redelijke en voldoende adequate benadering van de werkelijkheid zijn. Dit is nog een punt van overleg met de Commissie. De gebruikte rekenregels en forfaitaire waarden moeten waarborgen dat de hoeveelheid meststoffen die op of in de bodem wordt gebracht de door de richtlijn gestelde grenzen niet overschrijdt.

Ten aanzien van de derogatie overweegt het Hof nog dat deze alleen voor de toekomst geldt na aanvaarding door de Commissie (ro 123 en 124), waarbij de Commissie voorwaarden kan stellen.

Verscherpte maatregelen voor de uitspoelingsgevoelige gronden

Het Hof constateert dat de Nederlandse autoriteiten zich gedurende het eerste actieprogramma bewust zijn geweest van de noodzaak om althans voor droge zandgronden aanvullende of verscherpte maatregelen te treffen (middel 6). Het oordeelt dat de betrokken maatregelen nog niet van kracht waren vóór het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn (6 december 1999). Per 1 januari 2002 zijn de droge zandgronden aangewezen en gelden voor deze gronden verscherpte normen. Deze strengere normen zijn evenwel verliesnormen in het kader van Minas, die het Hof niet toereikend acht.

Voorschriften betreffende gebruiksomstandigheden

Het Hof stelt vast dat Nederland vóór het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn (6 december 1999) een viertal maatregelen niet had vastgesteld die dienen te zijn opgenomen in de code van goede landbouwpraktijken (middel 5).

Het gaat om de volgende maatregelen:

- voorschriften voor de periodes die niet geschikt zijn voor het op of in

- de bodem brengen van andere meststoffen (kunstmest) dan dierlijke mest (bijlage II A.1);
- voorschriften betreffende het op of in de bodem brengen van mest op steile hellingen (bijlage II A.2);
- voorschriften betreffende het op of in de bodem brengen van mest in de nabijheid van waterlopen (bijlage II A.4);
- voorschriften betreffende methoden voor het op of in de bodem brengen van kunstmest en dierlijke meststoffen, waarmee de afvoer van nutriënten naar het water wordt beperkt.

Op al deze punten zijn inmiddels voorschriften gesteld:

- Er is in het Besluit gebruik meststoffen (Bgm) een periode vastgelegd waarin het gebruik van kunstmest verboden is.
 - Er zijn in het Bgm en het Besluit overige organische meststoffen (Boom) voorschriften opgenomen inzake het gebruik van meststoffen op steile hellingen.
 - Het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij is van kracht geworden, waarmee beperkingen worden gesteld aan het gebruik van meststoffen nabij waterlopen.
 - Er zijn in het Bgm, aanvullend op de verbodsperiode en de bepalingen met betrekking tot omstandigheden waaronder het gebruik van kunstmest verboden is, voorschriften opgenomen met betrekking tot de regelmatige verspreiding van kunstmest.
- Omdat deze maatregelen te laat zijn vastgesteld, spreekt het Hof zich hier niet over uit. Met de Commissie zal worden besproken of deze voorschriften afdoende zijn.

Minimum opslagcapaciteit voor dierlijke meststoffen

Het Hof overweegt dat ingevolge artikel 5, vierde lid, sub a, van de Nitraatrichtlijn, in samenhang met bijlage III.1.2, Nederland verplicht is tot het treffen van een dwingende regeling inzake de opslagcapaciteit van tanks voor dierlijke mest op bedrijfsniveau (middel 1). De opslagcapaciteit moet groter zijn dan die welke vereist is voor de langste periode waarin het op of in de bodem brengen van dierlijke mest in de betrokken kwetsbare zone verboden is, behalve wanneer ten genoegen van de bevoegde instantie kan worden aangetoond dat elke hoeveelheid mest boven de werkelijke opslagcapaciteit op een voor het milieu onschadelijke wijze zal worden verwijderd. Verder overweegt het Hof dat de richtlijn geen generieke afwijking toestaat. Alleen per geval mag aan bepaalde bedrijven worden toegestaan om af te wijken van de minimumnorm, voorzover is aangetoond dat de dierlijke mest die niet op het bedrijf kan worden opgeslagen, op een voor het milieu onschadelijke wijze zal worden afgevoerd.

2. Consequenties Hofarrest voor het nationale beleid

Nederland is gehouden het Hofarrest volledig uit te voeren. Het is aan de Europese Commissie om te beoordelen of Nederland voldoende uitvoering geeft aan het arrest en of dit tijdig gebeurt. Is de Commissie van oordeel dat dit niet het geval is, dan kan zij een dwangsomprocedure starten bij het Hof van Justitie en daarbij een dwangsom eisen voor elke dag dat Nederland nalatig is het Hofarrest uit te voeren.

Bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom wordt onder meer rekening gehouden met de ernst en de duur van de overtreding vanaf de datum van het eerste arrest van het Hof in de inbreukprocedure, 2 oktober 2003.

De Commissie heeft volledige uitvoering van het arrest nadrukkelijk als voorwaarde gesteld voor het goedkeuren van de derogatie. Gegeven het Hofarrest moet Nederland een ingrijpende stelselwijziging doorvoeren.

Het nieuwe stelsel moet worden vervat in het nieuwe actieprogramma en de goedkeuring verkrijgen van de Europese Commissie. Pas als de Commissie het volledig eens is met het actieprogramma en een wetsvoorstel in procedure is gebracht zal zij het derogatieverzoek van Nederland met de wetenschappelijke onderbouwing in behandeling nemen en voorleggen aan het Nitraatcomité. De instemming van het Nitraatcomité, waarin alle lidstaten zijn vertegenwoordigd, is nodig om goedkeuring van de derogatie te verkrijgen. Zonder positief advies van het Nitraatcomité is de kans op goedkeuring uitermate klein. Ik acht de derogatie van cruciaal belang voor Nederland, zowel voor de betrokken bedrijven als uit het oogpunt van een nationaal mestoverschot. Ik zal dan ook niets doen of laten dat het verkrijgen van de derogatie in gevaar kan brengen.

De komende maanden zullen worden benut om onverkort het Hofarrest uit te voeren en invulling te geven aan deze stelselwijziging. Hoofddoel van het nieuwe stelsel is om doelgericht en doelmatig mineralenbeleid te voeren dat past binnen de Nitraatrichtlijn. Het huidige mestbeleid is weliswaar onvoldoende gebleken om de Nitraatrichtlijn volledig te implementeren, maar heeft wel effect gesorteerd. De mestproductie is sinds 1986 aanzienlijk afgenomen, mede als gevolg van het «voerspoor» en van de Regeling beëindiging veehouderijtakken in de laatste jaren. Daarmee is voorkomen dat de steeds scherpere gebruiks- c.q. verliesnormen zouden leiden tot een nationaal mestoverschot. De giften aan dierlijke mest en de totale bemesting zijn aanzienlijk afgenomen, en daarmee de mineralenoverschotten. Deze afname is terug te vinden in dalende nitraatgehalten in het bovenste grondwater. Ook het nieuwe stelsel moet in staat zijn om evenwicht op de mestmarkt te bewaren en om de stikstofen fosfaatverliezen verder te verminderen. Niet alleen op grond van de Nitraatrichtlijn maar ook op grond van de Kaderrichtlijn Water (Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, PbEG L 327) zal Nederland met dit stelsel een verdergaande reductie van de stikstof- en fosfaatbelasting van grond- en oppervlaktewater moeten bewerkstelligen.

Ik wil de stelselwijziging bovendien aangrijpen om te komen tot verdergaande vereenvoudiging van regelgeving. Het huidige stelsel is complex en duur. De stelselwijziging moet leiden tot een forse reductie van de administratieve lasten voor de bedrijven en van de uitvoeringskosten voor de overheid. Mijn ambitie is beide te verminderen met 40% ten opzichte van de lasten resp. kosten in 2002.

Onderstaand geef ik aan welke aanpassingen nodig zijn om te komen tot een volwaardig mineralenbeleid.

Gebruiksnormen

Op grond van het arrest zal Nederland een stelsel van gebruiksnormen moeten invoeren. Dit stelsel zal enerzijds een limiet moeten stellen aan het totale gebruik van meststoffen en anderzijds aan het gebruik van dierlijke mest. In het kader van het derogatie-overleg was Nederland eerder al met de Commissie overeengekomen om een gebruiksnorm voor dierlijke mest in te voeren (zie de brief van 18 juni 2003, Kamerstukken II 2002/03, 28 385, nr. 21). De Commissie gaf Nederland toen nog de gelegenheid om de totale bemesting te reguleren met MINAS, mits het Hofarrest daarvoor de ruimte zou bieden. Het gewezen Hofarrest biedt die ruimte niet, zodat Nederland alsnog gebruiksnormen voor de totale bemesting zal moeten invoeren.

De gebruiksnorm voor dierlijke mest vloeit voort uit bijlage III.2 van de Nitraatrichtlijn. De norm betreft de totale hoeveelheid stikstof die met dierlijke mest wordt aangewend, met inbegrip van mest en urine die de dieren uitscheiden tijdens beweiding. Nederland zal voor bedrijven zonder derogatie, overeenkomstig de richtlijn, een norm hanteren van 170 kg stikstof uit dierlijke mest per hectare. Voor bedrijven met derogatie zal in principe een norm gelden van 250 kg stikstof uit dierlijke mest per hectare. In de verdere uitwerking van het nieuwe beleid zal moeten blijken of deze norm voor alle grondsoorten kan gelden. Alleen bedrijven met ten minste 70% stikstofbehoefte gewassen met een lang groeiseizoen (met name gras) kunnen aanspraak maken op de derogatie. De derogatie geldt voor het hele bedrijf. Zoals gemeld in bovengenoemde brief aan de Kamer van 18 juni jl., is de Commissie in principe akkoord gegaan met een derogatie van 250 kg stikstof per ha voor de duur van vier jaar. Over een volgende derogatie zal opnieuw overleg moeten plaatsvinden. Een volgende derogatie zal ten hoogste 230 kg bedragen, tenzij Nederland met wetenschappelijke gegevens kan aantonen dat het doel van de richtlijn ook met 250 kg wordt bereikt.

De gebruiksnorm voor het totale gebruik van meststoffen vloeit voort uit bijlage III.1.3 van de Nitraatrichtlijn. Deze bijlage vereist dat de gebruiksnorm wordt gebaseerd op een balans tussen aanvoer van meststoffen enerzijds en gewasbehoefte anderzijds, waarbij rekening wordt gehouden met de volgende aanvoerposten:

- de stikstof die in het voorjaar nog aanwezig is in het bodemprofiel;
- de netto-mineralisatie van stikstof in de bodem;
- de aanvoer van stikstof met dierlijke mest, kunstmest en overige meststoffen.

Het Hofarrest heeft daarbij duidelijk gemaakt dat de netto-mineralisatie per bedrijf in beeld moet worden gebracht. Ik streef ernaar waar mogelijk uit te gaan van forfaits, om te voorkomen dat de administratieve lasten hiermee sterk oplopen.

De gebruiksnormen voor totale stikstofbemesting zullen op de eerste plaats worden afgeleid van de bemestingsadviezen. Deze adviezen zijn in het algemeen gebaseerd op de economisch optimale opbrengst, zonder daarin milieudoelen te verdisconteren. Waar nodig zullen de gebruiksnormen lager zijn teneinde de beoogde milieudoelen te realiseren.

Het arrest verplicht Nederland om aanvullend beleid voor uitspoelingsgevoelige gronden te voeren. Zoals momenteel scherpere verliesnormen gelden voor deze gronden, zullen in het nieuwe stelsel scherpere gebruiksnormen gelden voor uitspoelingsgevoelige gronden.

De actualisatie van de aanwijzing van uitspoelingsgevoelige gronden («droge gronden») zal worden voortgezet, gericht op invoering per 1 januari 2006. Besluitvorming daarover zal, zoals eerder afgesproken, plaatsvinden in het kader van de Evaluatie Meststoffenwet 2004. Ook de bedrijfseconomische effecten van scherpere gebruiksnormen voor uitspoelingsgevoelige gronden zullen daarbij in beeld worden gebracht.

De Nitraatrichtlijn bevat geen directe verplichting om naast gebruiksnormen voor stikstof ook gebruiksnormen voor fosfaat in te stellen. Maar de Commissie wijst erop dat met een derogatie (meer dierlijke mest) ook het gebruik van fosfaat wordt vergroot. Zij verbindt daarom aan een derogatie de voorwaarde dat het gebruik van fosfaathoudende meststoffen wordt gereguleerd. Bovendien is het gezien het vierde Nationaal Milieubeleidsplan en gezien de Kaderrichtlijn Water noodzakelijk om normen te stellen voor het gebruik van fosfaat en daarmee de eutrofiëring van het oppervlaktewater terug te dringen. Het stelsel zal daarom voor

alle grondgebruikers ook normen bevatten met betrekking tot het totale gebruik van fosfaat.

Waar een stelsel van verliesnormen primair stuurt op het verlies van meststoffen, stuurt een stelsel van gebruiksnormen primair op het gebruik. Maar beide stelsels overlappen elkaar in hoge mate, zowel in doel als in uitwerking. Mede gelet op de cumulatie van administratieve lasten en uitvoeringskosten, is het dan ook uitgesloten om naast het stelsel van gebruiksnormen een stelsel van verliesnormen overeind te houden. MINAS zal dus worden beëindigd na inwerkingtreding van het stelsel van gebruiksnormen.

Om te komen tot de beoogde reductie van administratieve lasten en uitvoeringskosten met 40%, wil ik bij de stelselwijziging de volgende uitgangspunten hanteren:

- Ik wil nadrukkelijker dan in het verleden een risicobenadering hanteren. Bedrijven die minder milieurisico's veroorzaken zullen een lagere administratieve verantwoordingsplicht krijgen dan bedrijven met grote milieurisico's. De eerste groep betreft met name bedrijven die qua mestproductie geheel grondgebonden zijn (dat wil zeggen die minder dan 170 c.q. 250 kg stikstof per ha aan dierlijke mest produceren). Bedrijven die mest moeten afvoeren zullen zich echter wel actief moeten verantwoorden. De noodzaak om – vaak tegen hoge kosten – dierlijke mest af te voeren, vormt immers de achilleshiel van het Nederlandse mineralenbeleid. De kosten van deze verantwoording moeten liggen bij de mestproducenten, niet bij de mestgebruikers. Ook andere aspecten, zoals de ligging op uitspoelingsgevoelige gronden, kunnen worden betrokken bij de risicobeoordeling;
- Ik streef naar een robuust stelsel, dat waar mogelijk en zinvol uitgaat van forfaits. Bedrijven die uitgaande van deze forfaits binnen de normen blijven, hoeven geen verfijnde methode toe te passen. Bedrijven die daar belang bij hebben, kunnen zelf en op eigen kosten aannemelijk maken dat hun bedrijfsspecifieke omstandigheden afwijken van de forfaits. Met het voorgaande bied ik ondernemers de ruimte om zelf te bepalen in welke mate hun bedrijf afhankelijk is van bemonstering en administratie;
- Zoveel mogelijk zal gebruik worden gemaakt van bestaande gegevensinwinningen, in aansluiting op de bredere ontwikkeling naar een basisregistratie van percelen en dieren. Bijvoorbeeld in de rundveehouderij kunnen gegevens over dieraantallen worden ontleend aan I&R.

Wat betreft grondgegevens kan veelal worden volstaan met een eenmalige inwinning, waarbij de gegevens voor meerdere doelen – ook buiten het mineralenbeleid – worden gebruikt.;

- Het Hofarrest en de uitleg die de Commissie aan de Nitraatrichtlijn geeft, laten er geen twijfel over bestaan dat de gebruiksnormen (de gebruiksnormen voor totale bemesting en voor dierlijke mest) moeten worden gehandhaafd door middel van afschrikkende, punitieve sancties. Verontreiniging moet immers worden voorkomen, en mag niet kunnen worden «afgekocht» met het betalen van een heffing, die naar haar aard een compensatoir of reparatoir karakter heeft. Tegen deze achtergrond wordt sanctionering door een combinatie van bestuurlijke boetes en strafrecht overwogen. In dit verband wil ik ook wijzen op het Kaderbesluit 2003/80/JBZ van de Raad van 27 januari 2003 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht (PbEG L 29), dat de strafbaarstelling eist van opzettelijke emissies van een hoeveelheid stoffen naar de lucht, de bodem of het water waardoor een langdurige of aanzienlijke verslechtering daarvan dan wel ernstige schade aan dieren of planten wordt of dreigt te worden veroorzaakt.

Hoewel strafbaarstelling voorop staat, geeft dit besluit aan dat de feitelijke handhaving kan plaatsvinden langs bestuurlijke weg mits dezelfde mate van effectiviteit gewaarborgd is.

Naar aanleiding van een vraag uit uw Kamer gesteld bij de technische briefing op 8 oktober jl., is in de bijlage bij deze brief enige informatie opgenomen over het Deense stelsel van gebruiksnormen.

Voorschriften met betrekking tot mestopslag en gebruiksomstandigheden

Nederland zal op grond van het Hofarrest een algemene maatregel van bestuur betreffende de opslagcapaciteit voor dierlijke mest opstellen en invoeren. In de Meststoffenwet is hiervoor al een juridische basis gecreëerd, in de vorm van artikel 6a. Als algemene eis zal gelden een opslagcapaciteit van 6 maanden per bedrijf. Bedrijven die daaraan niet voldoen zullen op grond van dit besluit moeten aantonen dat zij elke hoeveelheid mest boven de opslagcapaciteit op een voor het milieu onschadelijke wijze zullen afvoeren. De AMvB zal per 1 januari 2005 van kracht worden.

Het Hof oordeelt dat Nederland onvoldoende voorschriften heeft gesteld met betrekking tot de periode, de omstandigheden en de methoden voor het gebruik van meststoffen. Nederland erkent dat de regelgeving in december 1999 gebreken vertoonde, maar is van mening dat inmiddels adequate regels van kracht zijn. Binnenkort zal nader overleg plaatsvinden met de Commissie om na te gaan of zij deze regels nog ontoereikend vindt. Zo nodig zal de regelgeving worden aangepast.

3. Route voor uitwerking van nieuw stelsel van gebruiksnormen

De Commissie heeft op 10 oktober jl. een brief verstuurd waarin zij Nederland in kennis stelt van het Hofarrest en waarin zij Nederland vraagt om binnen drie maanden aan te geven welke maatregelen inmiddels zijn genomen om het arrest uit te voeren. In het ambtelijk overleg met de Commissie is afgesproken dat Nederland in zijn Actieprogramma zal aangeven hoe het arrest zal worden uitgevoerd.

Op grond van de Nitraatrichtlijn was Nederland al verplicht om uiterlijk 20 december 2003 zijn derde Actieprogramma in te dienen. Dit Actieprogramma heeft betrekking op de periode 2004–2007.

In het overleg is tevens vastgesteld dat de overgang naar een stelsel van gebruiksnormen een ingrijpende wijziging betreft, die alleen door middel van een wetswijziging kan worden doorgevoerd. De Commissie verlangt dat Nederland het Hofarrest zo snel mogelijk uitvoert en derhalve ook dit wetsvoorstel zo snel mogelijk in procedure brengt, maar heeft er begrip voor dat Nederland de resultaten van de lopende Evaluatie Meststoffenwet 2004 wil betrekken bij de voorbereiding van het wetsvoorstel. Die resultaten zijn in april 2004 beschikbaar. De Commissie kan derhalve accepteren dat het nieuwe stelsel pas op 1 januari 2006 in werking treedt. Wel stelt zij daarbij als voorwaarde dat in de tussenliggende periode MINAS wordt gehandhaafd en dat de verliesnormen voldoende scherp zijn.

Het in procedure brengen van het wetsvoorstel kan niet wachten op de goedkeuring van de derogatie. Integendeel, de Commissie zou de derogatie eigenlijk alleen willen behandelen nadat Nederland de maatregelen ter uitvoering van het Hofarrest wettelijk heeft geïmplementeerd. Omdat dat nog lang duurt, zal de Commissie accepteren dat beide procedures simultaan zullen verlopen. De Commissie zal de derogatie alleen goedkeuren als voldoende voortgang is geboekt bij de behandeling van het wetsvoorstel. Als de derogatie wordt goedgekeurd, zal de Commissie

een voorwaardelijke beschikking uitbrengen, waarin implementatie van het wetsvoorstel als voorwaarde zal worden gesteld.

In het licht van de afspraken met de Commissie willen wij de volgende route doorlopen:

- Begin december a.s. zullen wij uw Kamer een brief sturen over de voorgenomen inhoud van het Actieprogramma 2004–2007, dat mede dient om uitvoering te geven aan het Hofarrest. In het Actieprogramma zullen wij de hoofdlijnen van het nieuwe stelsel van gebruiksnormen schetsen en indicatieve waarden voor de gebruiksnormen vermelden. Het concept-Actieprogramma zal in de eerste helft van december 2003 worden besproken met de Commissie. Het Actieprogramma zal uiterlijk 20 december a.s. worden ingediend bij de Commissie en ter informatie worden toegezonden aan uw Kamer;
- In de komende maanden zal Nederland nadere invulling geven aan het stelsel van gebruiksnormen, aan de derogatie en aan de wetenschappelijke onderbouwing van de derogatie. Daarvoor zijn inmiddels de noodzakelijke trajecten in gang gezet. Over de invulling zal frequent overleg met de Commissie plaatsvinden, alsmede met Maatschappelijke organisaties. Voor de precieze normstelling en inrichting van het stelsel zullen ook de resultaten van de Evaluatie Meststoffenwet 2004 worden gebruikt. Daarbij zal een nauwgezet beeld van bedrijfs- en milieueffecten worden gegeven;
- In februari 2004 zal Nederland formeel een nieuwe derogatie indienen, vergezeld van een rapport met wetenschappelijke onderbouwing. Een nieuw verzoek en een nieuwe onderbouwing zijn nodig omdat de inhoud van het derogatievoorstel inmiddels sterk gewijzigd is ten opzichte van het verzoek van april 2000. In het verzoek van 2000 gold de derogatie voor grasland en werd hij geïmplementeerd door middel van mestafzetstelsel en verliesnormen.

In het nieuwe verzoek zal de derogatie gelden voor bedrijven met meer dan 70% stikstofbehoefte gewassen met een lang groeiseizoen (met name gras) en zal hij worden geïmplementeerd door middel van een gebruiksnorm voor dierlijke mest en gebruiksnormen voor totale bemesting. Het nieuwe verzoek en de bijbehorende onderbouwing vormen de basis voor de behandeling in het Nitraatcomité, waarin vanaf 1 mei 2004 naar verwachting 25 lidstaten vertegenwoordigd zullen zijn;

- In april/mei 2004 zal een wetsvoorstel voor advies aan de Raad van State worden voorgelegd waarin het nieuwe stelsel en de bijbehorende normen zijn vervat. Conform de afspraken met de Commissie dient de wetwijziging zo spoedig mogelijk – liefst op 1 januari 2005, maar als het niet anders kan uiterlijk op 1 januari 2006 – van kracht te worden;
- Vanaf 2004 zal concreet vorm worden gegeven aan nieuwe systemen en routines in de uitvoering, met het oog op een soepele overgang naar het nieuwe stelsel.

4. Handhaven van het huidige instrumentarium tot 2006

Het Hof heeft vastgesteld dat MINAS ontoereikend is voor de implementatie van de in de Nitraatrichtlijn neergelegde verplichtingen om het gebruik van meststoffen te beperken. Maar totdat het nieuwe stelsel van gebruiksnormen in werking treedt is MINAS een noodzakelijke maatregel om het mineralengebruik te reguleren, ook in de ogen van de Commissie. Bij inwerkingtreding van het nieuwe stelsel van gebruiksnormen vervalt MINAS, met inbegrip van het daaraan gekoppelde mechanisme van saldo-opbouw en verrekening en het stelsel van regulerende heffingen. Tot dat moment blijft MINAS in stand en worden bij overschrijding van de verlies-

normen heffingen opgelegd. Het nieuwe stelsel zal niet later dan 1 januari 2006 in werking treden.

De laatste MINAS-aangiften zullen dan het jaar 2005 betreffen. Deze aangiften zullen vanaf 2006 in de normale procedure worden behandeld. Ook dan zullen bij overschrijding van de verliesnormen heffingen worden opgelegd.

Gegeven het binnen afzienbare termijn vervallen van MINAS, zal de komende tijd uiterst terughoudend worden omgegaan met wijzigingen in de aan MINAS gekoppelde uitvoeringsregelgeving en uitvoeringspraktijk. Tegen deze achtergrond heb ik het volgende besloten:

- De eerder aangekondigde actualisatie van de forfaits van het Besluit stikstofcorrectie Meststoffenwet voor de buiten MINAS blijvende stikstofvervluhting uit de stal blijft achterwege. De actualisatie zou gezien de doorlooptijd van een algemene maatregel van bestuur uitsluitend nog voor het jaar 2005 betekenis kunnen toekomen;
- Niet doorgezet wordt de voorgenomen wijziging van het Besluit voorraden Meststoffenwet die strekt tot introductie van een globalere wijze van berekening van het voorraadsaldo van dierlijke meststoffen op intermediaire ondernemingen en op akkerbouwbedrijven met een gemeenschappelijke mestopslag. De huidige wijze van administratieve verantwoording per opslag blijft dus in stand. Het is namelijk nog onvoldoende zeker of de nieuwe voorraadsystematiek aansluit bij het toekomstige mestinstrumentarium. Voorkomen moet worden dat over twee jaren wederom wijzigingen op dit punt moeten worden doorgevoerd. Het niet doorzetten van de wijziging heeft tot gevolg dat 300 000 euro aan vermindering van administratieve lasten bij intermediairs niet wordt gerealiseerd.

De intermediaire sector heeft daar geen problemen mee en was zelfs tegenstander van de voorgenomen wijziging. CUMELA Nederland was van mening dat de administratieve lastenverlichting slechts op papier zou worden gerealiseerd, aangezien de intermediairs voor hun bedrijfsvoering vrijwillig een voorraadadministratie per opslag zullen blijven bijhouden, ook al zou de wettelijke verplichting vervallen;

- Het Besluit provinciale verliesnormen Meststoffenwet wordt ingetrokken. Dat besluit maakte het mogelijk voor provincies om, ingeval zij bij provinciale milieueverordening op basis van de Wet milieubeheer voor mestgebruik scherpere normen vaststellen voor gebieden die extra bescherming behoeven, voor de handhaving van die normen aan te sluiten bij het heffingstraject van MINAS. Bureau Heffingen zou aldus zorg dragen voor de feitelijke uitvoering en handhaving. Tot nu toe heeft geen enkele provincie gebruik gemaakt van deze voorziening en voor de komende twee jaar hebben zij ook geen plannen in die richting. Het Besluit komt derhalve geen meerwaarde toe en kan vervallen.

Voor de stelsels van mestafzetovereenkomsten (MAO) en dierrechten zal de volgende lijn gevolgd worden. Anders dan de gebruiksnormen, richten MAO en dierrechten zich op het begrenzen van de *productie* van dierlijke mest. In 2001 is het stelsel van MAO geïntroduceerd voor dit doel, met het oog op de vervanging van het stelsel van dierrechten per 2005. In het kader van de Evaluatie Meststoffenwet 2004 wordt momenteel onderzocht op welke wijze de dierlijke mestproductie in Nederland het beste kan worden begrensd. Vanwege onzekerheid over de uitkomsten van de Hofprocedure is eerder dit jaar besloten tot het indienen van een wetsvoorstel dat strekt tot verlenging van de expiratedatum van het stelsel van dierrechten, om te voorkomen dat dit instrument buiten werking zou worden gesteld vóórdat er een goede inhoudelijke afweging is gemaakt. Nu het Hofarrest er ligt kan die afweging gemaakt worden. Begin 2004 zal een keuze gemaakt worden voor één stelsel voor het beheersen van de

mestproductie. Dat kan dan gaan om één van beide bestaande stelsels of om een vernieuwd stelsel. Daarna zullen zo snel mogelijk de overbodige stelsels vervallen.

Ten aanzien van de ingediende wetsvoorstellen «Wijziging van de Meststoffenwet, de Wet verplaatsing mestproductie en de Wet herstructurering varkenshouderij ter opschorting van de expiratiedatum van de stelsels van mestproductie-, pluimvee- en varkensrechten» (Kamerstukken II 2002/03, 29 001, nr. 2) en «Wijziging van de Meststoffenwet in verband met de evaluatie 2002» (Kamerstukken II 2002/03, 28 971, nr. 2) sta ik op het standpunt dat er alle reden is vast te houden aan de huidige wetsvoorstellen. Wij zullen zo snel mogelijk (in november 2003) de nota's naar aanleiding van het verslag van beide wetsvoorstellen naar uw Kamer zenden en willen graag zo spoedig mogelijk met u komen tot plenaire behandeling.

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

Gebruiksnormen voor bemesting in Denemarken

Het Deense mestbeleid is gebaseerd op twee pijlers: (1) begrenzing van de productie en het gebruik van dierlijke mest en (2) regulering van het gebruik van meststoffen.

1. Begrenzing van productie en gebruik van dierlijke mest

De mestproductie op een bedrijf wordt begrensd door middel van forfaitaire mestproductienormen. De wet schrijft voor hoeveel diereenheden een bedrijf mag houden op basis van het areaal landbouwgrond (zie onderstaande tabel). Een diereenheid wordt gedefinieerd als een jaarlijkse mestproductie van 100 kg N per ha. Een (standaard)melkkoe produceert volgens de wettelijk vastgelegde forfaitaire mestproductienorm 118 kg N. Zodoende mag een melkveebedrijf met uitsluitend melkkoeien een maximale veebezetting hebben van $(1,7 \times 100) / 118 = 1,44$ koeien/ha. Voor een beperkt gedeelte van het Deense grondgebied geldt een derogatie van 230 kg N/ha. Als de mestproductie de plaatsingsruimte op het eigen bedrijf overschrijdt, moet de veestapel worden gereduceerd of een mestafzetcontract worden gesloten met een ander bedrijf. Bijgevolg kan niet meer dan 140, 170 of 230 kg N/ha uit dierlijke mest op het bedrijf worden aangewend. Op deze wijze wordt voldaan aan de gebruiksnorm van 170 kg N uit dierlijke mest uit de Nitraatrichtlijn, resp. aan de derogatie. Daarnaast gelden in Denemarken aanvullende regels ten aanzien van grondgebondenheid.

		Diereenheden/ha
Melkveebedrijf	<70% voedergewassen	1,7
	>70% voedergewassen	2,3
Varkensbedrijf		1,4
Overige bedrijven		1,4

2. Gebruiksnormen ter verantwoord gebruik van meststoffen

Om te verzekeren dat niet meer stikstof wordt toegediend dan de gewasbehoefte, dienen agrariërs een gewasrotatie en bemestingsplan op te stellen. Hierbij wordt een systematiek voorgeschreven gelijkend op een bemestingsadvies.

Het **gewasrotatieplan** ligt ten grondslag aan het bemestingsplan en bestaat uit een plattegrond waarin per perceel het geteelde gewas is aangegeven. Omdat het neerslagoverschot in Denemarken in de herfst en winter groot is en daarmee veel nitraat kan uitspoelen, heeft de overheid twee eisen gesteld aan de invulling van het gewasrotatieplan om nitraatuitspoeling in deze periode te beperken. In het najaar moet ten minste 65% van het landbouwareaal bedekt zijn met gewassen («wintergroene akkers»). Daarnaast moet op minstens 6% van het areaal een nagewas worden verbouwd.

Het **bemestingsplan** moet worden opgesteld op basis van de verwachte stikstofbehoefte van de gewassen in het gewasrotatieplan. Ook het bemestingsplan moet een plattegrond bevatten met de locatie en de omvang van de percelen. Het bemestingsplan moet twee stappen doorlopen: stikstofnormen bepalen per gewas, en van daaruit het stikstofquotum van het bedrijf bepalen.

De *stikstofnormen* geven per gewas de stikstofbehoefte aan (zie onderstaande tabel). De normen zijn gebaseerd op de economisch optimale stikstofgift, conform het bemestingsadvies. De overheid heeft de stikstofnormen 10% lager dan de economisch optimale gift vastgesteld, om rekening te houden met milieudoelstellingen.

De stikstofnormen zijn voor ieder gewas gedifferentieerd naar drie te onderscheiden klimaatzones, naar bodemtype (grof zand, fijn zand en klei) en naar irrigatie. De stikstofnorm wordt gecorrigeerd volgens de jaarlijks geschatte minerale stikstoffractie in de bodem op verschillende diepten. Daarnaast wordt bij de stikstofnormen rekening gehouden met de nalevering van stikstof uit gewasresten die bij de vorige oogst zijn achtergebleven. De agrariër mag meer stikstof gebruiken dan de stikstofnorm als hij aantoont dat in het verleden structureel een hogere opbrengst werd gehaald dan gemiddeld.

De individuele stikstofnormen per gewas worden vertaald naar de hoeveelheid stikstof die op bedrijfsbasis mag worden gebruikt. Zodoende wordt op bedrijfsniveau het *stikstofquotum* bepaald. Het stikstofquotum is de jaarlijkse hoeveelheid werkzame stikstof die via kunstmest en dierlijke mest in de gewasrotatie mag worden toegediend. De berekening van de boer over het stikstofquotum wordt opgestuurd naar de overheid ter controle. Na goedkeuring mag het quotum worden opgevuld. Bij het gebruik van dierlijke mest moet de totale hoeveelheid stikstof worden bepaald en het aandeel werkzame stikstof. De totale hoeveelheid wordt gebaseerd op forfaitaire excretienormen, gecorrigeerd met staltype en dekkingsmateriaal. Een veehouder heeft ook de mogelijkheid om met werkelijke gehalten te werken door zijn mest te laten analyseren. Het aandeel werkzame stikstof is een door de overheid vastgelegd percentage. Om het optimaal benutten van stikstof uit dierlijke mest te stimuleren is de voorgeschreven werkingscoëfficiënt extra streng: rundveemest 70%, varkensmest 75%. Een voorbeeld kan dit illustreren. Op wintertarwe op klei wordt een stikstofnorm van 148 kg N/ha voorgeschreven (zie tabel). Er mag per hectare dus 148 kg N uit dierlijke mest en/of kunstmest worden toegediend. De werkingscoëfficiënt van varkensmest bedraagt 75%. Als 100 kg N uit dierlijke mest wordt toegediend, dan is dit 75 kg werkzame stikstof. Daarnaast mag dus nog 73 kg N uit kunstmest worden gebruikt.

Voorbeeld van een aantal stikstofnormen

	grof zand	fijn zand	zand + irrigatie	klei
snijmaïs na gras	77	91	118	95
snijmaïs na tarwe	130	143	170	148
suikerbieten	350	425	500	500
voederbieten	177	177	190	172
wintertarwe	134	137	156	148
consumptieaardappelen	300	300	400	400
grasland zonder klaver	286	295	322	304
klavergras (<50% klaver)	204	209	231	213