

1. Het mineralenbeleid in Nederland en het nitraatbeleid binnen de EU

P.L.C.M. Henkens (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Den Haag)

1.1 Inleiding

De mestproblematiek staat al vele jaren op de politieke agenda. Daarbij zijn zwaarwegende maatschappelijke belangen in het geding. Sinds de jaren tachtig zijn maatregelen getroffen om de belasting van het milieu door mest terug te dringen, om te kunnen voldoen aan de nationale en internationale milieudoelstellingen. Steeds is gekozen voor een gefaseerde aanpak, om de landbouwsector de gelegenheid te geven in te spelen op de strenger wordende milieueisen en te groeien naar een milieuverantwoorde wijze van produceren. Er zijn grote stappen in de goede richting gezet en de sector heeft daartoe behoorlijke inspanningen geleverd. Recente ontwikkelingen maken echter duidelijk dat om te voldoen aan de internationale milieudoelstellingen - en in het bijzonder aan de EU-Nitraatrichtlijn - een ingrijpende bijstelling van het mestbeleid onontkoombaar is. Daarnaast is de regering van mening dat vanuit een oogpunt van de bescherming van onze natuurlijke omgeving, bodem, water en lucht verder uitstel van het mestbeleid niet acceptabel is. Bij het gewijzigde mestbeleid wordt een nadrukkelijke koppeling tot stand gebracht tussen de omvang van de mestproductie en de toedienings- en afzetmogelijkheden voor die mest, middels de invoering van een stelsel van mestafzetovereenkomsten.

Twee belangrijke ontwikkelingen vormden de directe aanleiding voor een vernieuwing en verdere aanscherping van het mestbeleid: de procedure door de Europese Commissie wegens onvoldoende implementatie van de Nitraatrichtlijn en de gerechtelijke procedures rondom de Wet Herstructurering Varkenshouderij. De noodzaak tot aanscherping van het mestbeleid teneinde te voldoen aan de verplichtingen van de Nitraatrichtlijn is eens te meer aanwezig, aangezien een veroordeling door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen uiteindelijk kan resulteren in hoge dwangsommen.

Hierna zullen achtereenvolgens aan de orde komen: het 'oude' mestbeleid (1984-1998), de EU-Nitraatrichtlijn, de noodzaak tot bijstelling van het mestbeleid, het 'nieuwe' mestbeleid (vanaf 1998) en tot slot discussiepunten met de Europese Commissie.

1.2 Het 'oude' mestbeleid

Al sedert 1984 worden in Nederland maatregelen getroffen om de belasting van het milieu door mest terug te dringen. Deze maatregelen zijn van meet af aan gericht geweest op enerzijds de beperking van het gebruik van meststoffen en anderzijds de beperking van het volume aan geproduceerde dierlijke mest.

Zo werd in 1984 de Interim-wet Beperking Varkens- en pluimveehouderijen afgekondigd, waarmee verdere uitbreiding van de varkens- en pluimveehouderij werd tegengegaan. In 1986 volgden de Wet Bodembescherming en de Meststoffenwet, waarmee gebruik en productie van mest konden worden gereguleerd. De toenemende zorg over de toestand van het milieu leidde in 1989 tot het uitbrengen van het Nationaal Milieu Beleidsplan (NMP, Tweede Kamer, 1988-1989) en het uitwerken van het concept duurzame landbouw in de Structuurnota Landbouw. Hierbij werd ook aandacht besteed aan de nitraatbelasting van grond- en oppervlaktewater door de landbouw. In 1991 werd de EU-Nitraatrichtlijn (Anonymus, 1991) vastgesteld als weerslag van de zorg die ook in internationaal verband op dit punt aanwezig is. Deze zorg beperkt zich overigens niet tot de landbouw. Zo werd ongeveer tegelijkertijd de

EU-Richtlijn voor de behandeling van stedelijk afvalwater van kracht. In Nederland uitte de toenemende aandacht voor de stikstofproblematiek zich onder meer in de beleidsstukken Notitie Stikstofproblematiek (Tweede Kamer, 1991-1992) en de Brief van de Ministeries van VROM en LNV aan de Tweede Kamer betreffende het voorgenomen Aanvullend Stikstofbeleid.

De algemene aandacht voor een vanuit milieu-optiek duurzame landbouw resulteerde in 1991 in de oprichting van het Proefbedrijf voor melkveehouderij en milieu 'De Marke', waarbij het centrale thema was het realiseren van de doelstellingen van het NMP.

In 1998 werd als uitvloeisel van de gezamenlijke discussie van het landbouwbedrijfsleven en de overheid het mineralenaangiftesysteem MINAS ingevoerd, als centraal instrument ter regulering van de mineralenemissies naar het milieu.

Bovengenoemde hoofdlijnen komen hierna uitgebreider aan de orde.

a. Regulering van het gebruik van mest

De regels die beperkingen stellen aan het gebruik van meststoffen vormen de kern van de maatregelen om de milieubelasting terug te brengen. In de periode van 1987 tot 1998 waren voor dierlijke mest primair van belang de gebruiksregels in het op de Wet Bodembescherming gebaseerde Besluit Gebruik Dierlijke Meststoffen. Dat besluit bevatte beperkingen ten aanzien van de omvang van de dierlijke mestgift per hectare per jaar, de zogenoemde gebruiksnormen (Tabel 1.1). Daarnaast werden beperkingen gesteld ten aanzien van de periodes waarin en de wijze waarop dierlijke mest kon worden aangewend. De beperkingen zijn in de loop der tijd steeds verder aangescherpt en het aantal diersoorten waarvan de mest onder het besluit viel, is geleidelijk uitgebreid. De normen voor de mestgiften waren gebaseerd op de hoeveelheid fosfaat in de dierlijke mest. Indirect, gegeven de redelijk constante verhouding tussen de hoeveelheid fosfaat en de hoeveelheid stikstof in de mest, werd zo ook de milieubelasting door stikstof aangepakt.

Tabel 1.1. *Veranderende wetgeving aangaande de omvang van het gebruik van dierlijke mest en kunstmest in Nederland.*

Jaar	Systeem					
	Gebruiksnorm: aanvoer-gericht (kg P ₂ O ₅ ha ⁻¹ jaar ⁻¹)			MINAS: overschot-gericht		
	bouwland (excl. maïs)	grasland	maïsland	(kg P ₂ O ₅ ha ⁻¹ jaar ⁻¹)		(kg N ha ⁻¹ jaar ⁻¹)
bouwland & grasland				bouwland	grasland	
1987	125	250	350			
1991	125	250	200			
1995	110	150	110			
1998	100	120	100	40	175	300
2000	85	85	85	35	125	250
2002	80	80	80	25	100	190
2003				20	100/60	180/140

Bron: Neeteson & Schröder (1999)

Op 1 januari 1998 zijn, onder meer omwille van een nauwkeuriger sturing op het mestgebruik, de gebruiksnormen voor dierlijke en overige organische mest vervangen door het MINeralen Aangifte Systeem, MINAS. Deze nauwkeuriger sturing was van belang voor de agrariërs, omdat voorlopers zo ook daadwerkelijk beloond konden worden voor hun inspanningen. Echter, ook voor het handhavings- en vervolgingsbeleid was het essentieel dat de nauwkeurigheid van het systeem werd verhoogd.

De beperkingen ten aanzien van de uitrijperiodes en wijze van mesttoediening in het Besluit Gebruik Dierlijke Meststoffen, zijn naast MINAS gehandhaafd.

Met MINAS wordt behalve het gebruik van organische mest ook het gebruik van kunstmest-N gereguleerd, en wordt behalve fosfaat ook stikstof direct in de regulering betrokken. In principe worden alle fosfaat- en stikstofverliezen naar het milieu op bedrijfsniveau, ongeacht of deze het gevolg zijn van organische mest of kunstmest, belast met een heffing, voorzover ze de verliesnormen overschrijden. De agrariër zal in principe de heffing willen vermijden en door aanpassingen in de bedrijfsvoering, bijvoorbeeld extra mestafzet, de fosfaat- en stikstofverliezen terugbrengen. Met ingang van het jaar 2001 zullen ook de extensieve veehouderijen en de akker- en tuinbouwbedrijven onder MINAS vallen.

In de brief van 2 december 1998 aan de Tweede Kamer betreffende het Aanvullend Stikstofbeleid (Tweede Kamer, 1998-1999) hebben de ministers van VROM en van LNV een versnelling van het traject van aanscherping van de stikstofverliesnormen met ingang van 2000 aangekondigd en een extra aanscherping van de stikstofverliesnormen voor de uitspoelingsgevoelige droge zand- en lössgronden in 2008/10.

Bij de aanscherping van de in het kader van de Wet Bodembescherming en de Meststoffenwet vastgestelde beperkingen aan het mestgebruik, is in de jaren tachtig en negentig steeds gekozen voor een zodanige fasering dat de sociaal-economische gevolgen voor de veehouderij beperkt zouden kunnen blijven. Daarvoor was onder meer de ontwikkeling van oplossingsrichtingen zoals mestverwerking, veevoedermaatregelen en mestexport van groot belang. Zouden deze oplossingsrichtingen voldoende mogelijkheden bieden, dan zou de met de aanscherping van de gebruiksregels gepaard gaande verminderde toedieningsmogelijkheid voor mest in Nederland immers niet behoeven te leiden tot reductie van het volume aan geproduceerde mest en zou inkrimping van de veestapel kunnen worden voorkomen.

b. Regulering van de productie van mest

In het licht van de steeds verdergaande groei en intensivering van de Nederlandse veehouderij bleek in de jaren tachtig de inzet van instrumenten voor volumebeheersing, naast gebruiksregels, onontkoombaar.

De sturing op het geproduceerde mestvolume was in eerste instantie vooral gericht op voorkoming van een verergering van de mestoverschotproblematiek die het gevolg zou zijn van een verdergaande groei van de veestapel. In 1984 werd daartoe de Interimwet Beperking Varkens- en pluimveehouderijen van kracht, die in 1987 werd vervangen door verboden tot uitbreiding en tot verplaatsing van de mestproductie. Sedert de regeling van de voorwaarden waaronder verplaatsing kan plaatsvinden, in de in 1994 in werking getreden Wet Verplaatsing Mestproductie, wordt dit samenstel van regels aangeduid als het Stelsel van Mestproductierechten. De volumemaatregelen werden in 1987 uitgebreid van varkens en kippen naar runderen en kalkoenen en in de jaren daarna naar de andere diersoorten.

In de loop van de jaren negentig kwam behoud van evenwicht op de mestmarkt steeds meer als doelstelling van het volumebeleid centraal te staan. Evenwicht op de mestmarkt is essentieel voor de realisatie van de in het kader van het mestbeleid gestelde doelen. Wordt er op landelijk niveau aanmerkelijk meer mest geproduceerd dan op de producerende bedrijven zelf kan worden toegediend en bij eindgebruikers kan worden afgezet, dan zullen veehouders hoge kosten moeten maken om hun

mest te kunnen afzetten, als zij er al in slagen een afnemer voor de mest te vinden. Aangezien de individuele veehouder vrijwillige inkrimping van zijn veestapel veelal niet als reëel alternatief zal zien en aan de andere kant de hoge afzetprijzen voor mest steeds moeilijker zullen zijn op te brengen, ontstaat een onaanvaardbare druk om via oneigenlijke wegen van de mest af te komen. Indien de overheid geen aanvullende maatregelen neemt, dreigt zodoende het gevaar dat de bemestingsnormen - ongeacht of deze het karakter van een gebruiks- of een verliesnorm hebben - op grote schaal zullen worden overschreden.

In de jaren negentig werd steeds duidelijker dat voor het behoud van evenwicht op de mestmarkt niet uitsluitend zou kunnen worden volstaan met bevrozing van de omvang van de mestproductie, maar dat aanvullende maatregelen noodzakelijk zouden zijn om een reductie te realiseren. De noodzaak hiertoe bestond omdat enerzijds, door de aanscherping van de gebruiksregels, de toedieningsmogelijkheden voor mest in Nederland steeds verder zouden afnemen, terwijl anderzijds duidelijk werd dat oplossingsrichtingen als mestverwerking, export en veevoedermaatregelen deze verminderde toedieningsmogelijkheden onvoldoende zouden kunnen compenseren. Zonder aanvullende reductiemaatregelen zou het evenwicht op de landelijke mestmarkt in gevaar komen en zou landelijk een niet-plaatsbaar mestoverschot kunnen ontstaan.

De aanscherping van de verliesnormen overeenkomstig het traject van de Integrale Notitie Mest- en ammoniakbeleid (Tweede Kamer, 1995-1996) maakte daarom verdergaande maatregelen noodzakelijk.

Het mestoverschot van 14 miljoen kilogram fosfaat kon in belangrijke mate worden toegerekend aan de varkenshouderij. Op 1 september 1998 is de Wet Herstructurering Varkenshouderij in werking getreden, waarbij voor varkens het productieplafond van de mestproductierechten werd vervangen door dat van de varkensrechten. Deze wet voorziet via verschillende instrumenten, gekoppeld aan het stelsel van varkensrechten, in een reductie van de varkensmestproductie met circa 25%, ofwel circa 14 miljoen kilogram fosfaat: een generieke verlaging van het productieplafond van elk bedrijf, korting - ofwel 'afoming' - van varkensrechten bij overgang naar een ander bedrijf en bij bedrijfsoverdracht, opkoop van varkensrechten en veevoedermaatregelen.

Bij de formulering van de taakstelling voor de varkenshouderij werd ervan uitgegaan dat de pluimveesector ongeveer tweederde van de geproduceerde pluimveemest, overeenkomend met 20 miljoen kilogram fosfaat, in het buitenland zou afzetten, en dat deze hoeveelheid mest zodoende niet op de plaatsingsruimte voor mest in Nederland zou drukken. In het najaar van 1998 werd echter duidelijk dat in de pluimveesector sprake bleek te zijn van een gestage groei van het aantal dieren en van een ernstig tegenvallende mestexport. Ook hier moesten dus maatregelen worden genomen. Op 10 april 1999 is een wetsvoorstel tot invoering van een stelsel van pluimveerechten bij de Tweede Kamer ingediend dat er kort gezegd toe strekt de omvang van de pluimveestapel te bevrozen op het niveau van 6 november 1998, de datum waarop de maatregel bekend werd.

1.3 De EU-Nitraatrichtlijn

De uit 1991 daterende EU-Nitraatrichtlijn verplicht de lidstaten van de Europese Gemeenschap er toe de nitraatverontreiniging van grond- en oppervlaktewater uit agrarische bronnen terug te brengen tot aanvaardbare niveaus en verdere nitraatverontreiniging van dien aard te voorkomen. Waar sprake is van nitraatbelasting uit agrarische bronnen, moet primair worden gedacht aan nitraatbelasting veroorzaakt door mestgebruik. De Nitraatrichtlijn bevat dan ook met name op dat punt voorschriften.

De lidstaten moeten namelijk, ingevolge deze bepalingen, maatregelen treffen voor zogenoemde kwetsbare zones. Dat zijn gebieden waar het nitraatgehalte van het grondwater hoger is dan 50 milligram nitraat per liter of die afwateren op oppervlaktewater dat een grotere nitraatconcentratie bevat dan de gehalten genoemd in de EU-Drinkwaterrichtlijn. De norm van 50 milligram per liter en de

gehalten in de genoemde drinkwaterrichtlijn zijn dus richtinggevend voor de niveaus van nitraatbelasting die aanvaardbaar worden geacht. Ook andere criteria zijn echter van belang. Zo wordt in de richtlijn ook relevant geacht of gebieden afwateren op natuurlijke zoetwatermeren, andere zoetwatermassa's, estuaria, kustwater en zeewater die eutroof blijken te zijn of in de nabije toekomst eutroof zouden kunnen worden, indien maatregelen achterwege zouden blijven. Daarbij is het op zichzelf niet van belang of in de gebieden die op deze zoet- en zoutwatermassa's afwateren, de maximum nitraatgehalten voor het oppervlaktewater worden overschreden. Het gaat bovendien niet alleen om nitraat, maar om alle stikstofverbindingen.

Over de stikstofbelasting van zoet- en zoutwatermassa's zijn in internationaal verband nadere afspraken gemaakt, te weten in het Rijn Actieprogramma en het Noordzee Actieprogramma. In beide programma's is sprake van een inspanningsverplichting voor de reductie van de stikstofbelasting van het oppervlaktewater met 50% in 1995 ten opzichte van 1985. Op de ministeriële bijeenkomst van de OSPAR-Commissie in 1998 zijn bovendien afspraken gemaakt over een strategie die erop is gericht om in 2010 een situatie te bereiken waarbij niet langer sprake is van eutrofiëring van de zee.

Indien lidstaten de maatregelen waartoe zij volgens de richtlijn verplicht zijn, toepassen op hun gehele grondgebied, kunnen zij afzien van het aanwijzen van voor nitraat kwetsbare zones. Nederland heeft haar gehele grondgebied aangewezen als kwetsbaar gebied.

De richtlijn bevat voorschriften voor het gebruik van dierlijke mest en kunstmest. De verplichtingen van de richtlijn moeten in fasen worden geïmplementeerd. De te nemen maatregelen moeten daarbij zijn opgenomen in nationale actieprogramma's. Hoewel de voorschriften bij eerste beschouwing vrij globaal lijken, blijken zij feitelijk te leiden tot de verplichting een groot aantal gedetailleerde regels voor het gebruik van dierlijke mest en kunstmest in de nationale regelgeving op te nemen. Centraal staat dat er een balans moet zijn tussen stikstoftoevoer en stikstofbehoefte, waarbij in de toevoer zowel dierlijke mest als kunstmest wordt begrepen. In de uitwerking zijn echter alleen normen vastgelegd voor de maximale gift aan dierlijke mest. Lidstaten moeten uiteindelijk waarborgen dat op bedrijfsniveau de dierlijke mestgift per hectare per jaar niet groter is dan 170 kilogram stikstof. Alleen voor de periode van het eerste actieprogramma, die op 20 december 1999 afliep, is een mestgift van 210 kilogram stikstof per ha toegestaan. De Europese Commissie heeft evenwel aangegeven dat de norm van 170 kilogram stikstof per ha pas hoeft te worden gerealiseerd in het laatste jaar van het tweede actieprogramma, dus met ingang van 20 december 2002.

Van de genoemde normen voor de maximale dierlijke mestgift kan een derogatie worden aangevraagd. Dat wil zeggen dat een hogere mestgift kan worden toegestaan als daarmee geen afbreuk wordt gedaan aan het bereiken van de doelstellingen van de richtlijn en als deze mestgift kan worden gemotiveerd aan de hand van objectieve criteria. Als zodanig gelden in ieder geval: lange groeiperiodes van het gewas, gewassen met een hoge stikstofopname, een hoge neerslagoverschot en een bodem met een uitzonderlijk hoge denitrificatiecapaciteit. De Commissie dient door de lidstaten te worden geïnformeerd, ingeval deze een hogere mestgift toestaan. Bij haar beoordeling van de gerechtvaardigheid van deze uitzondering, op basis van de door de lidstaat aangedragen motivering, vraagt de Commissie advies aan het zogenoemde Nitraatcomité, bestaande uit deskundigen van alle lidstaten.

1.4 Noodzaak tot bijstelling van het mestbeleid

Op 10 september 1999 zijn de beleidsvoornemens voor de aanpassingen van het mestbeleid aan de Tweede Kamer gestuurd (Tweede Kamer, 1999-2000c). Daarbij zijn twee belangrijke ontwikkelingen genoemd die nopen tot bijstelling van het mestbeleid.

- a. de dreigende procedure voor het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen omdat het geheel van wettelijke maatregelen in Nederland als zodanig niet een voldoende en tijdige implementatie van de Nitraatrichtlijn verzekert, en
- b. de gerechtelijke procedures met betrekking tot de Wet Herstructurering Varkenshouderij die tot gevolg hadden dat de effectiviteit van een belangrijk onderdeel van het volumebeleid werd aan-

getast, hetgeen een ernstige bedreiging vormt voor een effectieve realisatie van de doelstellingen van het mestbeleid en de Nitraatrichtlijn in de toekomst.

In het onderstaande wordt op de twee genoemde ontwikkelingen nader ingegaan.

a. Hofprocedure wegens onvoldoende en niet-tijdige implementatie Nitraatrichtlijn

Voor een groot deel van het Nederlandse grondgebied is thans sprake van een te hoge nitraatbelasting van het grondwater of van een te hoog stikstofgehalte van het oppervlaktewater. Voor dat deel van het grondgebied waar de nitraatbelasting van grond- en oppervlaktewater thans nog beneden de toelaatbare grenswaarden blijft, geldt dat de regering dit ook voor de toekomst zeker wil stellen. Voorts moeten, ingevolge de Nitraatrichtlijn, maatregelen worden getroffen voor gebieden die afwateren op zoet- of zoutwatermassa's die eutroof zijn of dat dreigen te worden. Om deze redenen heeft Nederland geen specifieke kwetsbare zones aangewezen, maar geldt het gehele grondgebied als zodanig. Op dit punt is dus aan de richtlijn voldaan.

Het tijdig voldoen aan de richtlijn is, in de Nederlandse situatie, gegeven het intensieve karakter van de Nederlandse landbouw, evenwel problematischer gebleken. Van meet af aan heeft een groot spanningsveld bestaan tussen het gefaseerde Nederlandse mestbeleid - een fasering gericht op het voorkómen van grote sociaal-economische gevolgen - en de verplichtingen van de richtlijn, vooral met de daarin opgenomen normen voor de maximale dierlijke mestgift en het daarin opgenomen tijdpad. Op dit spanningsveld is in regeringsstukken herhaaldelijk gewezen.

Op 15 december 1997 heeft Nederland het actieprogramma dat van kracht is voor de periode tot 20 december 1999 toegezonden aan de Europese Commissie (Tweede Kamer, 1997). In dat actieprogramma is de nadruk gelegd op realisering van de doelstellingen van de richtlijn, in plaats van op de normen voor dierlijke mestgiften. Daarbij werd aangegeven dat Nederland voor een groot deel van zijn grondgebied in 2008/10 aan de doelstellingen van de richtlijn zou voldoen. De kern van dit actieprogramma voor de eerste periode van vier jaar werd gevormd door MINAS, het Besluit Gebruik Dierlijke Meststoffen en de beperkingen die voor het mestgebruik kunnen voortvloeien uit, op grond van de Wet Milieubeheer vastgestelde, provinciale milieuverordeningen en uit de Wet Verontreiniging Oppervlaktewater. Als noodzakelijke aanvullende maatregelen werden het stelsel van varkensrechten van de Wet Herstructurering Varkenshouderij en het stelsel van mestproductierechten van de Meststoffenwet in het actieprogramma opgenomen. Deze maatregelen zijn immers essentieel voor een effectieve realisatie van de doelstellingen van de richtlijn.

Toen Nederland op 29 september 1998 door de Commissie formeel in gebreke werd gesteld, wegens een onvoldoende implementatie van de Nitraatrichtlijn, heeft Nederland in reactie daarop een aanscherping van het beleid aangekondigd, die evenwel eerst in de periode volgend op het eerste actieprogramma zou kunnen worden doorgevoerd. Deze aanscherping, die overigens alleen betrekking heeft op de periode ná het eerste actieprogramma, heeft de Commissie er evenwel niet van weerhouden, om op 3 augustus 1999 een zogeheten, met redenen omkleed advies, uit te brengen. Hierin stelt de Commissie vast dat Nederland op een aantal belangrijke punten nog steeds niet aan de verplichtingen van de Nitraatrichtlijn voldoet. De algemene constatering van de Commissie is dat de Nederlandse maatregelen, inclusief de op termijn aangekondigde aanscherpingen van het beleid, onvoldoende en ontoereikend zijn om tijdig aan de eisen van de Nitraatrichtlijn te voldoen (Tweede Kamer, 1999). Een aantal door de Commissie geconstateerde tekortkomingen heeft primair het karakter van een formele vaststelling dat weliswaar wettelijke maatregelen zijn aangekondigd, maar dat deze nog niet zijn vastgesteld en in werking getreden.

Andere door de Commissie geconstateerde tekortkomingen zijn aanmerkelijk ernstiger van aard:

- a. Zonder het systeem van verliesnormen als zodanig ter discussie te stellen, stelt de Commissie vast dat momenteel, maar ook in de komende jaren, een aanmerkelijk grotere dierlijke mestgift wordt

toegestaan dan de daarvoor in de Nitraatrichtlijn opgenomen normen. De aanscherping van de normen, die wordt vormgegeven middels het eerder aangehaalde, op 6 oktober 1999 bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel, is volgens de Commissie weliswaar een stap voorwaarts, maar bij lange na niet voldoende.

- b. Het in de brief van 2 december 1998 aangekondigde aanvullend stikstofbeleid voor de uitspoelingsgevoelige droge zand- en lössgronden, komt te laat en is ontoereikend.
- c. De regulerende mineralenheffingen zijn niet prohibitief: het is te aantrekkelijk om een overschrijding van de normen met een heffing af te kopen.
- d. Er wordt bij de beperkingen die aan het mestgebruik worden gesteld, onvoldoende rekening gehouden met de balans tussen enerzijds de te verwachten stikstofbehoefte van de gewassen en anderzijds de stikstoftoevoer naar de gewassen uit de bodem en uit bemesting, gegeven de bodemvoorraad, netto mineralisatie, depositie en stikstofbinding.

De constatering van de Commissie, in het met redenen omkleed advies, betreffen primair de periode van het eerste actieprogramma, dus de periode van 20 december 1995 tot 20 december 1999, terwijl de in het kader van het aanvullend stikstofbeleid aangekondigde aanscherpingen van de stikstofverliesnormen betrekking hebben op de periode daarna. De periode van het tweede actieprogramma was, ten tijde van de ingebrekestelling waarmee de procedure werd aangevangen, immers nog niet begonnen en kon daarom formeel nog geen onderwerp van onderzoek van de Commissie in het kader van een ingebrekestellingsprocedure vormen. Dat laat onverlet dat de constatering van de Commissie van grote betekenis zijn voor de periode van het tweede actieprogramma en hun schaduw vooruit werpen. Verwacht mag worden dat zonder een aanmerkelijke bijstelling van het beleid ook de maatregelen voor de periode van het tweede actieprogramma - in welke periode op grond van de Nitraatrichtlijn ook nog eens strengere eisen gelden dan in de periode van het eerste actieprogramma - het onderwerp van een ingebrekestellingsprocedure zullen worden.

In het licht van het voorgaande kon een ingrijpende bijstelling van het mestbeleid niet uitblijven. Duidelijk is dat Nederland, om te voldoen aan zijn verplichtingen met betrekking tot de Nitraatrichtlijn, verdergaande aanscherpingen moet doorvoeren dan die welke op 2 december 1998 werden aangekondigd in de brief aan de Tweede Kamer over het Aanvullend Stikstofbeleid. Dit klemmt temeer omdat een veroordeling door het Hof, sedert het Verdrag van Maastricht, uiteindelijk kan resulteren in hoge dwangsommen voor elke dag dat Nederland in gebreke blijft. Een nadere bezinning op de te nemen maatregelen mondde uit in het maatregelenpakket met het stelsel van mestafzetovereenkomsten, de voorziene verdergaande aanscherping van de verliesnormen en de verhoging van de heffingen.

De invoering van de voorgenomen maatregelen is voorzien per 1 januari 2002. Het kabinet heeft op 25 februari 2000, in vervolg op nader overleg met LTO-Nederland, besloten tot onder meer een beperkte verruiming van de verliesnormen voor 2002 voor zowel gras- als bouwland, in vergelijking met de beleidsvoornemens uit de brief van 10 september 1999. De voorgenomen maatregelen voor 2003 zijn ongewijzigd gebleven.

Kennelijk omdat de aangekondigde maatregelen naar het oordeel van de Commissie onvoldoende implementatie van de Nitraatrichtlijn waarborgt, heeft de Commissie op 1 maart 2000 besloten om Nederland daadwerkelijk voor het Hof van Justitie te dagen. De Commissie heeft zich daarbij overigens in positieve zin uitgelaten over de voorgestelde aanpassingen van het mestbeleid.

b. Rechterlijke uitspraken met betrekking tot de Wet Herstructurering Varkenshouderij

De tweede aanleiding voor het onderhavige wetsvoorstel werd gevormd door de opeenvolgende rechterlijke uitspraken in de door de Nederlandse Vakbond voor Varkenshouders c.s. (NVV) tegen de Staat aangespannen civiele procedures met betrekking tot de Wet Herstructurering Varkenshouderij .

Ingevolge deze uitspraken was gedurende bijna een jaar, te rekenen vanaf 23 februari 1999, een rechterlijk gebod van kracht delen van deze wet buiten toepassing te laten.

Het gebod betekende dat de Staat gedurende de genoemde periode niet meer beschikte over de in de Wet Herstructurering Varkenshouderij opgenomen instrumenten om het plafond te handhaven dat is gesteld aan het aantal varkens dat op een bedrijf mag worden gehouden. Ook de aan de varkensrechten gekoppelde instrumenten voor vermindering van het aantal varkens, onder meer de generieke kortingen, konden niet worden geëffectueerd. Het beleid van opkoop en van afoming van varkensrechten bij overgang naar een ander bedrijf of bedrijfsoverdracht, dat er voor moest zorgen dat de tweede generieke korting van de varkensrechten overbodig zou worden, werd als gevolg van de rechterlijke uitspraken ernstig bemoeilijkt en vertraagd.

Eerst met het arrest van het Gerechtshof te 's-Gravenhage van 20 januari 2000 in de bodemprocedure, kwam een einde aan de door de kortgedingrechter op 23 februari 1999 getroffen voorlopige voorziening. Het Hof heeft het tussenvonnis van 23 december 1998 vernietigd. Het stelsel van varkensrechten als zodanig, de bij invoering van de Wet Herstructurering Varkenshouderij doorgevoerde 10%-korting en het verval per die datum van de 'latente' ruimte binnen het niet-grondgebonden mestproductierecht, zijn volgens het Hof rechtmatig. Het arrest betekent dat van rechtswege de situatie van vóór 23 december 1998 is hersteld. Het plafond van de varkensrechten, inclusief de 10%-korting, kan weer onverkort ten aanzien van alle varkenshouders worden gehandhaafd. Alleen de tweede korting, van maximaal 15%, mocht niet worden toegepast.

Een en ander betekende dat medio 1999 door de regering moest worden geconstateerd dat nog nauwelijks of geen voortgang was geboekt bij de realisatie van de noodzakelijke reductie van de mestproductie met 14 miljoen kilogram fosfaat vóór 2002. De situatie was eens te meer ernstig omdat de aanscherping van de mestnormering overeenkomstig de Nitraatrichtlijn, leidt tot minder toepassings- en afzetmogelijkheden voor mest op grond in Nederland, hetgeen betekent dat het geprognosticeerde overschot in 2003 uitkomt op 24 miljoen kilogram fosfaat, ofwel 48 miljoen kilogram stikstof (Tweede Kamer, 1998-1999).

Een herbezinning op het volume-instrumentarium van de mestwetgeving kon niet uitblijven, gegeven de stagnatie in de aanpak van de mestoverschotproblematiek die het gevolg was van de rechterlijke uitspraken en de daarmee samenhangende onzekerheden. Dit was des te klemmender gegeven de gevolgen van de noodzakelijke aanscherping van de mestnormering, overeenkomstig de Nitraatrichtlijn, voor het mestoverschot.

In de gegeven situatie zijn - gelet op de mate waarin de toedieningsmogelijkheden voor mest in Nederland afnemen - ook voor de andere veehouderijsectoren, naast de varkenssector, aanvullende maatregelen noodzakelijk. Het ligt dan ook in de rede om te kiezen voor een integrale benadering, gericht op alle sectoren, en daarbij te kiezen voor een systeem waarbij een meer directe relatie wordt gelegd tussen enerzijds de mestproductie en anderzijds de toediening- en afzetmogelijkheden voor mest en daarvoor aan te sluiten bij de normen van de Nitraatrichtlijn.

Daarom heeft de regering besloten tot de inzet van een nieuw volume-instrumentarium, te weten het stelsel van mestafzetovereenkomsten. Dit stelsel moet, bij gebleken effectiviteit, op termijn het bestaande volume-instrumentarium van mestproductierechten, varkensrechten en pluimveerechten volledig vervangen. De regering heeft het voornemen deze rechten met ingang van 1 januari 2005 te laten vervallen.

Het stelsel van voorgestelde maatregelen, gericht op de regulering van het gebruik en de productie van mest, zal voor de veehouderij in Nederland ingrijpende gevolgen hebben. Er wordt dan ook een omvangrijk pakket aan flankerende maatregelen opgesteld, zowel voor bedrijven die stoppen als voor bedrijven die doorgaan.

1.5 Het 'nieuwe' mestbeleid

1.5.1 Regulering van het gebruik van dierlijke mest en kunstmest

a. Sturing op stikstofgebruik via fosfaat- en stikstofheffingen

De sturing op de op landbouwbedrijven gebruikte hoeveelheid meststoffen geschiedt door middel van de fosfaatheffingen en de stikstofheffingen van MINAS.

De fosfaatheffingen, gekoppeld aan de fosfaatverliesnormen, vervullen een belangrijke functie waar het de sturing op het gebruik van organische, in het bijzonder dierlijke meststoffen betreft. De fosfaatverliezen die plaatsvinden door het gebruik van fosfaatkunstmest zijn vooralsnog buiten het heffingensysteem gehouden.

Waar het de regulering van het gebruik van dierlijke mest betreft, biedt fosfaat een stabiel aangrijpingspunt. Anders dan bij stikstof, treedt bij fosfaat namelijk geen vervluchtiging op; stikstof kan uit organische mest vervluchtigen in de vorm van stikstofgas (NO_x), lachgas (N_2O) of ammoniak (NH_3). De vermindering van de hoeveelheid mest om te voldoen aan de fosfaatverliesnormen is niet alleen van belang voor de vermindering van de fosfaatbelasting, maar ook voor de vermindering van de nitraatbelasting; vermindering van de gebruikte hoeveelheid mest leidt immers tot een evenredige vermindering van de hoeveelheid stikstof die met mest op het land wordt gebracht.

Daarnaast speelt uiteraard ook de stikstofheffing, gekoppeld aan de stikstofverliesnormen, een grote rol bij het terugdringen van de nitraatbelasting. Door middel van de stikstofheffing wordt onder meer de juiste verhouding tussen de hoeveelheid fosfaat en de hoeveelheid stikstof in de mest gewaarborgd: de stikstofheffing maakt dat bedrijven niet alleen veevoedermaatregelen nemen, waarmee het fosfaatgehalte in de mest wordt teruggebracht om aldus de fosfaatverliezen terug te brengen, maar dat zij in gelijke mate, via veevoedermaatregelen, het stikstofgehalte in de mest terugbrengen. Anders zou de verhouding tussen fosfaat en stikstof in de mest zich voor de nitraatbelasting ongunstig kunnen ontwikkelen.

De stikstofheffingen strekken daarnaast tot regulering van het gebruik van stikstofkunstmest, dat in de Nederlandse situatie verantwoordelijk is voor bijna 50% van de nitraatbelasting vanuit de landbouwsector. De Nitraatrichtlijn bevat, anders dan voor dierlijke mest, geen specifieke normen voor de maximale kunstmestgift. De richtlijn verplicht echter, meer ten algemene, om beperkingen te stellen aan het op of in de bodem brengen van meststoffen, waaronder kunstmest, om zo de nitraatbelasting terug te brengen tot volgens de richtlijn aanvaardbare niveaus. Het feit dat de stikstofheffing tevens dient tot sturing op het kunstmestgebruik, betekent wel dat bij de vaststelling van de hoogte van de stikstofverliesnormen rekening is gehouden met stikstofverliezen door kunstmestgebruik. Deze normen zijn derhalve hoger vastgesteld dan het geval zou zijn geweest wanneer uitsluitend op de dierlijke mestgift, met de daarin gebruikelijke N/P-verhoudingen, zou zijn gestuurd.

Het is de hiervoor beschreven wisselwerking tussen de fosfaatheffing - die alleen betrekking heeft op organische mest - enerzijds en de stikstofheffing anderzijds, die verhindert dat de extra ruimte binnen de stikstofverliesnorm voor het kunstmestgebruik leidt tot te hoge stikstofgiften in de vorm van dierlijke mest.

b. Dierlijke mestgift in relatie tot de Nitraatrichtlijn

Om te voldoen aan de Nitraatrichtlijn, moet Nederland waarborgen dat op bedrijfsniveau de dierlijke mestgift per hectare per jaar niet hoger is dan 170 kilogram stikstof. Alleen voor de periode tot 20

december 2002 is een mestgift van 210 kilogram stikstof per ha toegestaan. Een hogere gift dan 170, respectievelijk 210 kilogram stikstof per ha kan door middel van derogatie worden toegestaan, als daarmee geen afbreuk wordt gedaan aan het bereiken van de doelstellingen van de richtlijn en als deze mestgift kan worden gemotiveerd aan de hand van objectieve criteria.

Voor bouwland is in de Nederlandse agrarische praktijk een maximum dierlijke mestgift van 170 kilogram per hectare per jaar goed te realiseren. Daarnaast is een derogatie van die norm voor deze landbouwgrond niet op grond van objectieve criteria te rechtvaardigen.

In het stelsel van mestafzetovereenkomsten ter regulering van de mestproductie zal al gedurende 2002 bij deze norm, in plaats van bij de norm van 210 kilogram stikstof per ha worden aangegrepen. In het licht van de bedrijfseffecten is dat verantwoord. Dit is anders voor dat deel van het bouwland dat wordt beteeld met maïs. Voor maïsland zal in 2002 in het stelsel van mestafzetovereenkomsten nog worden uitgegaan van de in dat jaar, ingevolge de Nitraatrichtlijn, toegelaten norm van 210 kilogram stikstof per ha.

Waar het gaat om de beperking van het daadwerkelijke gebruik van dierlijke mest op bouwland en braakland via MINAS is wél voor al het bouw- en braakland gekozen voor fasering. Gegeven de bedrijfseffecten voor zowel akkerbouwers als veehouders is een aanscherping van de verliesnormen in twee stappen, namelijk in 2002 en in 2003, gewenst, om zo een meer geleidelijke aanpassing van de bedrijfsvoering aan deze normen mogelijk te maken. Eerst in 2003 wordt aldus ook voor de meer stikstofrijke dierlijke mest voldaan aan de norm van 170 kilogram stikstof per hectare. In 2002 is bij meer stikstofrijke mest een gift van 190 kilogram stikstof per hectare bouwland per jaar denkbaar, welke gift evenwel ruimschoots beneden de norm van 210 kilogram stikstof per hectare blijft, die ingevolge de Nitraatrichtlijn nog zou zijn toegestaan.

Voor grasland is een aanmerkelijk hogere dierlijke mestgift gerechtvaardigd, zonder afbreuk te doen aan de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn (Willems *et al.*, 2000). Daarom zal Nederland, voor grasland, gebruik maken van de derogatiemogelijkheid die de richtlijn biedt. Voor 2002 zal worden uitgegaan van een dierlijke mestgift van ten hoogste 300 kilogram stikstof per hectare grasland per jaar en voor 2003 en de daarop volgende jaren van een dierlijke mestgift van ten hoogste 250 kilogram stikstof per hectare grasland per jaar. Inmiddels is op 20 april 2000 aan de Europese Commissie ook de formele mededeling ter zake van de toepassing van de derogatie gedaan en is daarbij tevens de motivering overgelegd die daaraan ten grondslag ligt.

De motivering van de hogere mestgiftten voor grasland geschiedt op basis van een wetenschappelijke analyse die is opgesteld door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) te Bilthoven in samenwerking met Plant Research International en Alterra te Wageningen en het Praktijkonderzoek voor de Rundveehouderij (PV) te Lelystad (Willems *et al.*, 2000). Daarbij is als uitgangspunt gehanteerd dat de hoeveelheid nitraat in de bovenste meter van het grondwater het niveau van 50 milligram nitraat per liter niet mag overschrijden en dat de door Nederland veroorzaakte stikstofbelasting van de kustwateren en het water van de Noordzee met 50% moet worden verminderd. Verder is uitgegaan van MINAS, zoals dat na doorvoering van de voorgenomen wijzigingen in 2002 en 2003 zal gelden, dus met inbegrip van de aanscherping van de verliesnormen, de verhoging van de tarieven van de heffing en het betrekken van stikstofbinding door vlinderbloemigen in het heffingenstelsel. Bij het vaststellen van de hoogte van de derogatie in relatie tot de milieudoelstellingen, is voorts in aanmerking genomen dat in MINAS ook het gebruik van stikstofkunstmest wordt gereguleerd.

Blijkens de resultaten van wetenschappelijk onderzoek kan de derogatie voor grasland worden gemotiveerd op basis van de lange groeiperiode en de hoge stikstofopname die op gras van toepassing zijn, criteria die als zodanig ook in de Nitraatrichtlijn worden genoemd. Het gematigde, vochtige klimaat in Nederland is zeer gunstig voor de grasgroei. Het gras groeit snel en er is sprake van een lang groeiseizoen; de stikstofopname door het gewas loopt door tot in oktober. Een en ander betekent dat onder

de Nederlandse omstandigheden de stikstofafvoer met het geoogste gewas bij gras veel groter is dan voor de belangrijkste akkerbouwgewassen het geval is; de stikstofopname door de meeste akkerbouwgewassen komt in augustus tot stilstand. Gegeven de grote stikstofonttrekking door het gras wordt een aanmerkelijk hogere stikstofgift gerechtvaardigd dan voor bouwland.

Voor de beantwoording van de vraag welke concrete hoeveelheden stikstof met dierlijke mest op grasland kunnen worden gebruikt, is in het onderzoek een onderscheid gemaakt naar de in Nederland gebruikelijke vormen van beweiding en de in Nederland voorkomende bodemtypen en -omstandigheden. Blijkens het onderzoek kan een derogatie worden gemotiveerd van 360 kilogram stikstof per hectare per jaar voor grasland op vochthoudende gronden (circa 900.000 ha) en van circa 290 kilogram stikstof per hectare per jaar voor grasland op de uitspoelingsgevoelige, droge zandgronden (circa 100.000 ha). Naarmate meer mest tijdens het beweiden op het gras belandt - en dus niet door de boer nauwkeurig wordt toegediend - ligt de benutting van de stikstof uit dierlijke mest lager en kan een minder vergaande derogatie worden gemotiveerd. Bij de conclusies die de regering op basis van het onderzoek heeft getrokken is met dit aspect rekening gehouden.

Gestreefd wordt naar zo eenvoudig mogelijke, handhaafbare en controleerbare wet- en regelgeving. Daarom heeft de regering ervoor gekozen om voor de derogatie uit te gaan van één bepaalde hoeveelheid stikstof die met dierlijke mest op grasland mag worden gebracht, die voor alle grondsoorten verantwoord is en wetenschappelijk onderbouwd kan worden.

Op basis van de wetenschappelijke onderbouwing lijkt binnen de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn in principe een derogatie voor alle grasland denkbaar van 290 kilogram stikstof als dierlijke mest per hectare per jaar, ongeacht de grondsoort. De regering kiest echter voor een lager niveau en gaat uit van een derogatie van 250 kg stikstof per hectare per jaar voor alle grasland met ingang van 2003. Hiermee zit men ten aanzien van de nitraatdoelstelling aan de veilige kant.

De keuze is mede bepaald door de noodzaak voor de melkveehouderijbedrijven om over te schakelen op een systeem van beperkt weiden van het vee. Hoewel de overstap naar een dergelijk beweidingssysteem in de toekomst over het algemeen al zal worden gemaakt, als gevolg van o.a. de werking van de stikstofheffingen en de aangescherpte stikstofverliesnormen, en hoewel dat beweidingssysteem thans al door 50% van de melkveebedrijven wordt toegepast, valt nooit uit te sluiten dat er ook bedrijven zijn waar dit niet gebeurt. Daar komt bij dat het bij zeer hoog-productieve bedrijven denkbaar is dat een hogere stikstofgift in de vorm van dierlijke mest kan worden toegediend zonder de verliesnormen te overschrijden, terwijl de Nitraatrichtlijn op dit punt een absolute grens stelt.

Een lagere derogatie dan 250 kg stikstof per hectare is in de Nederlandse situatie echter ook niet wenselijk. Zou de toelaatbare stikstofgift met dierlijke mest voor grasland tot een lager niveau dan 250 kilogram per hectare worden teruggebracht, dan zouden de grondgebonden veehouderijbedrijven zich gedwongen zien om, ten behoeve van een voldoende gewasopbrengst, een extra stikstofgift in de vorm van kunstmest toe te passen. Op alle grondsoorten in Nederland heeft het gras een hoge productiviteit en kan dus een gift aan dierlijke mest overeenkomend met 250 kilogram stikstof per hectare worden toegediend, zonder dat het door de Nitraatrichtlijn beoogde beschermingsniveau wordt overschreden.

Om de veehouderijbedrijven voldoende gelegenheid te geven hun bedrijfsvoering aan de nieuwe normen aan te passen, wordt bij wijze van overgangsmaatregel gedurende één jaar, van 1 januari 2002 tot en met 31 december 2002, op grasland een dierlijke mestgift overeenkomend met 300 kilogram stikstof per hectare toegestaan. In het licht van het onderliggende wetenschappelijke rapport (Willems *et al.*, 2000) is een dergelijke hoge gift gedurende één jaar verantwoord, zonder afbreuk te doen aan de realisatie van de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn. Daarbij moet worden bedacht dat de verhoging ook in verhouding staat tot de hogere norm die op grond van de Nitraatrichtlijn zelf gedurende de periode tot 20 december 2002 als uitgangspunt geldt, te weten 210 kilogram stikstof in plaats van 170 kilogram stikstof per hectare.

De regering is van oordeel dat sprake is van een sterke onderbouwing van de derogatie. Toch kan niet op voorhand worden gezegd dat ook de Commissie en het Nitraatcomité deze onderbouwing voldoende zullen vinden. Gelet op het complexe karakter van de relatie tussen het gebruik van dierlijke mest, de toegepaste wijze van regulering en de emissies naar het milieu, is het wetenschappelijke rapport thans onderwerp van een internationale, wetenschappelijke review.

c. Gevolgen voor de verliesnormen

Om de dierlijke mestgiften op landbouwgrond tot een zodanig niveau terug te dringen dat wordt voldaan aan de maximum stikstofgiften, genoemd in het voorgaande onderdeel, zal in 2002 en 2003 een aanmerkelijke aanscherping van de verliesnormen moeten plaatsvinden. Daarbij zijn zowel de fosfaat- als de stikstofverliesnormen van belang. Een aanscherping van de fosfaatverliesnormen is noodzakelijk om de omvang van de dierlijke mestgift als zodanig terug te brengen. Een aanscherping van de stikstofverliesnormen is onder meer noodzakelijk om zeker te stellen dat een verminderde dierlijke mestgift niet wordt gecompenseerd door een groter stikstofkunstmestgebruik. Ook dit laatste is van belang, nu volgens de criteria van de Nitraatrichtlijn een derogatie uitsluitend kan worden toegestaan als ook bij de grotere dierlijke mestgift de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn worden gerealiseerd.

Op 25 februari 2000 heeft het kabinet, in vervolg op eerdergenoemd nader overleg met LTO-Nederland over de beleidsvoornemens, besloten tot enige verruiming van de verliesnormen ten opzichte van de in die brief genoemde normen.

Intussen zal door middel van onderzoek en monitoring de mineralenbelasting van het grond- en oppervlaktewater door de landbouw ook voor de klei- en veengronden verder in beeld worden gebracht. Afhankelijk van de uitkomsten van dat onderzoek en van de uitkomst van de discussie met de Europese Commissie over de diepte waarop het nitraatgehalte van het grondwater moet worden gemeten, zal in 2002 in het kader van een totale evaluatie van het mest- en ammoniakbeleid worden bezien of een aanpassing van de stikstofverliesnormen voor 2003 en volgende jaren noodzakelijk is.

d. Uitspoelingsgevoelige gronden

Met ingang van 1 januari 2003 gelden strengere verliesnormen voor de uitspoelingsgevoelige gronden. Het gaat daarbij om de zogenoemde droge zand- en lössgronden, gronden met een lage grondwaterstand en met een zodanige structuur dat nutriënten die niet door de gewassen worden opgenomen relatief snel uitspoelen. Hierdoor treedt bij deze gronden gemakkelijk een overschrijding op van de in de Nitraatrichtlijn voor de nitraatbelasting van het grondwater gehanteerde norm van maximaal 50 milligram nitraat per liter.

1.5.2 Verhoging van de heffingen

In het eerder aangehaalde, met redenen omkleed, advies is een van de belangrijke bezwaren van de Europese Commissie dat de heffingen van MINAS niet voldoende hoog zijn om naleving van de voorschriften van de richtlijn te waarborgen. De Commissie verlangt in feite dat de heffingen een prohibitief karakter hebben.

Naar aanleiding van het, met redenen omkleed, advies heeft de regering opnieuw het gestaffelde tarief van de fosfaatheffing bekeken. Zij is daarbij tot de conclusie gekomen dat een tarief van f 20,-- per kg fosfaat, bij overschrijding van de verliesnorm ook voor de komende jaren voldoende sturingskracht zal

hebben. Het tarief zal verzekeren dat bedrijven in het algemeen eerder zullen kiezen voor gebruikmaking van de duurdere oplossingsrichtingen, zoals mestafzet op lange afstand en mestbe- of verwerking, dan voor betaling van een heffing.

Het thans in de Meststoffenwet opgenomen tarief van f 1,50 per kg overschrijding voor de stikstofheffing, is wél voldoende om de stikstofverliezen die het gevolg zijn van overmatig kunstmestgebruik te reduceren; met name in die gevallen waar besparing op het kunstmestgebruik leidt tot minder kosten voor de agrariër. Het tarief is evenwel onvoldoende om maatregelen te treffen die wel kosten voor de agrariër met zich brengen, zoals aanpassingen in het veevoer of het voedersysteem of aanpassingen in het beweidingssysteem. Daarom wordt voorgesteld om dit tarief te verhogen tot f 5,-- per kilogram stikstof bij overschrijding van de verliesnorm. Bij wijze van overgangsmaatregel wordt voor het jaar 2002 nog een staffeling in het tarief aangebracht.

1.5.3 Regulering van de productie van dierlijke mest: stelsel van mestafzetovereenkomsten

Voor een goede werking van de voorschriften gericht op beperking van het gebruik van meststoffen, met name MINAS, is essentieel dat landelijk niet meer meststoffen worden geproduceerd dan door de producenten op het eigen bedrijf kunnen worden toegediend en bij derden kunnen worden afgezet. Bij een veehouderij met een omvang en een intensief karakter als in Nederland, is daarvoor een aanvullend instrumentarium nodig dat direct stuurt op het geproduceerde mestvolume.

De regering heeft gekozen voor een integrale aanpak en besloten tot invoering van een zogenoemd stelsel van mestafzetovereenkomsten voor alle veehouderijsectoren. In dat stelsel wordt de omvang van de mestproductie die op een veehouderijbedrijf mag plaatsvinden direct afhankelijk gesteld van de toedienings- en afzetmogelijkheden die voor die mest bestaan, gegeven de normen van de Nitraatrichtlijn. Voor zover de veehouder over onvoldoende eigen grond beschikt om zijn mest af te zetten, moet hij zich voorafgaand aan de productie, door middel van zogenoemde mestafzetovereenkomsten, verzekeren van voldoende afzetmogelijkheden voor de te produceren mest. Daarbij gaat het om afzetmogelijkheden op landbouwgrond van derden, die gegeven de aan de Nitraatrichtlijn ontleende normen en de eigen mestproductie, nog voldoende toedieningsmogelijkheden voor de mest hebben, en om afzetmogelijkheden voor de mest buiten de Nederlandse landbouw. Afzet buiten de Nederlandse landbouw komt neer op afzet van de mest via erkende exporteurs in het buitenland - al dan niet na be- of verwerking op bedrijfsniveau of door erkende verwerkers - en op verwerking van de mest tot producten die niet als dierlijke of andere organische meststof kunnen worden aangemerkt, of op verbranding.

Het stelsel van mestafzetovereenkomsten heeft een aantal voordelen in vergelijking met de bestaande stelsels van dierrechten. Zo wordt o.a. een directe relatie met de normen van de Nitraatrichtlijn gelegd, wordt meer de nadruk gelegd op grondgebondenheid en mag pas vee worden gehouden nadat aan voorwaarden voor mestafzet is voldaan.

Het is de bedoeling dat het stelsel van mestafzetovereenkomsten per 1 januari 2002 in werking treedt. De mestproductierechten, varkensrechten en pluimveerechten zullen voorshands naast het nieuwe stelsel in stand worden gehouden. Achterliggende gedachten hierbij zijn dat: 1) het nieuwe stelsel zich eerst in de praktijk zal moeten bewijzen, 2) de bestaande dierrechten borg staan voor een verantwoorde en beheersbare introductie van het nieuwe stelsel en 3) de dierrechten een aangrijpingspunt vormen voor de verschillende beëindigingsregelingen in het kader van het flankerend beleid. Er dient echter voor gewaakt te worden dat de bestaande dierrechten en het stelsel van mestafzetovereenkomsten, die alle zijn gericht op beheersing van het geproduceerde mestvolume in Nederland, onnodig lang naast elkaar blijven bestaan. Een stapeling van gelijkgerichte instrumenten moet immers zoveel mogelijk worden voorkomen. Daarom zullen de dierrechten per 1 januari 2005 vervallen. Tot die datum zal een bedrijf om dierlijke meststoffen te mogen produceren, niet alleen over voldoende mesttoedieningsruimte en mestafzetovereenkomsten moeten beschikken, maar ook over voldoende dierrechten.

1.6 Discussiepunten met de Europese Commissie over het mestbeleid

De discussiepunten van de Nederlandse regering met de Europese Commissie over het mestbeleid hebben vooral betrekking op de flexibiliteit en de interpretatieruimte die de Nitraatrichtlijn biedt. In Sectie 1.4 is in onderdeel a. al ingegaan op de formele kritiek die de Europese Commissie heeft op het Nederlandse beleid. Een deel van deze kritiek richt zich op het nog steeds niet van kracht zijn van al aangekondigde regelgeving, met name ten aanzien van de opslag en het gebruik van dierlijke mest en kunstmest. Deze kritiek is ondervangen als de betreffende regelgeving daadwerkelijk in werking is getreden. Fundamenteeler is de kritiek van de Commissie die zich richt op de systematiek van MINAS en de verliesnormen. De Nederlandse regering is van mening dat bij de implementatie van de Nitraatrichtlijn het realiseren *van de doelen* primair is en dat lidstaten een zekere vrijheid moeten hebben bij de keuze *van de middelen* die worden ingezet om die doelen te bereiken. De Nederlandse regering vindt dan ook dat het systeem van MINAS binnen de kaders van de Nitraatrichtlijn past. Dit staat verder los van de vraag of de verliesnormen voldoende streng zijn om de stikstofbelasting van grond- en oppervlaktewater tot het vereiste niveau terug te dringen.

Complicerende factor in deze discussie is wel dat de Commissie veelal uitgaat van een bemestingsbalans op perceelsniveau en zeer veel moeite lijkt te hebben om de koppeling met een input-output balans op bedrijfsniveau, zoals in MINAS, te maken.

Een tweede punt dat veel discussie oproept, zowel tussen de Nederlandse regering en de Europese Commissie als binnen Nederland, is de norm van 50 mg nitraat per liter in het grondwater in relatie tot de Nitraatrichtlijn. Het betreft hier de onderbouwing van de norm en de diepte waarop deze norm wordt toegepast. Dit is relevant, omdat de Commissie zowel de doeltreffendheid van het Nederlandse beleid aan deze doelstelling toetst, als de gerechtvaardigheid van de derogatie. Vanuit humaan-toxicologische hoek worden de laatste jaren kritische opmerkingen gemaakt bij de waarde van 50 mg per liter: deze zou onnodig laag zijn. Een recentelijk door de Wereld Gezondheids Organisatie (WHO) uitgevoerde review heeft echter geen reden gegeven tot bijstelling. Zowel de Europese Commissie als de Nederlandse regering volgen de WHO in dezen. De Nitraatrichtlijn zelf geeft echter geen uitsluitsel over de diepte waarop deze doelstelling moet worden gerealiseerd. Hoewel de Commissie doende is om een handreiking op te stellen voor de monitoring, vindt ook daarin geen scherpe definiëring plaats. Bovendien heeft de Commissie aangegeven niet het voornemen te hebben om deze handreiking een wettelijke status te geven. Hierbij wordt opgemerkt dat deze normstelling in de Nitraatrichtlijn een minder directe werking heeft dan in het Nederlandse MINAS, omdat de Nitraatrichtlijn in essentie een systeem van middelvoorschriften is en MINAS juist een systeem van doelvoorschriften.

Een derde punt van discussie is de mededeling die de Nederlandse regering aan de Europese Commissie heeft gedaan dat zij voor grasland een derogatie van de maximale stikstofgift met dierlijke mest zal toepassen, namelijk in 2003 250 kg stikstof als dierlijke mest per hectare en niet 170 kg, zoals de Richtlijn primair stelt. In Sectie 1.4 is onder b. reeds ingegaan op de inhoudelijke achtergronden van deze derogatie. De wetenschappelijke rapportage die er aan ten grondslag ligt is thans onderwerp van bespreking in een internationaal expert panel. Naar verwachting zullen de uitkomsten van deze bespreking een belangrijke factor vormen bij het door de Commissie te formuleren standpunt over de Nederlandse derogatie. De belangrijkste discussiepunten zijn hierbij voornamelijk:

- aan de hand van welk uitspoelingscriterium en welke interpretatie van de nitraatnorm voor grondwater wordt bepaald of het niveau van de Nederlandse derogatie in overeenstemming is met de doelstellingen van de Richtlijn?
- kan de derogatie wel van toepassing zijn voor tijdelijk grasland?
- hoe staat het met de onderbouwing en de nauwkeurigheid van de gebruikte modellen?
- welke meetresultaten zijn beschikbaar naast de modelmatige prognoses?

Tabel 1.2. *Illustratie van de geleidelijke aanscherping van de mestgiften ($\text{kg N-totaal ha}^{-1} \text{jr}^{-1}$) en verliesnormen ($\text{kg ha}^{-1} \text{jr}^{-1}$) voor bouw- en grasland (Tweede Kamer, 1999-2000b).*

Jaar	Stikstofgift dierlijke mest		Stikstofnorm mestafzet-contracten		Fosfaat-verliesnorm		Stikstofverliesnorm					
	bouw-land	gras-land	bouw-land	gras-land	bouw-land	gras-land	bouw-land	bouwland klei/veen	bouwland droog zand/löss	gras-land	grasland klei/veen	grasland droog zand/löss
98/99	-	-	-	-	40	40	175	175	175	300	300	300
2000	-	-	-	-	35	35	150	150	150	275	275	275
2001	-	-	-	-	35	35	125	150	125	250	250	250
2002	190 ¹	300	170 ²	300	30	25	110	150	100	220	220	190
2003	170	250	170	250	20	20	100	100	60	180	180	140

¹ Indien gebruik wordt gemaakt van relatief stikstofrijke dierlijke mest; bij minder stikstofrijke mest kan de norm van 170 al in 2002 worden gerealiseerd.

² 210 voor maïsland.