



---

## **473**

### **Besluit van 9 september 2004, houdende intrekking van het stelsel van mestafzetovereenkomsten**

---

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit;

Gelet op artikel 75 van de Meststoffenwet;

De Raad van State gehoord (advies van 19 augustus 2004, no. W11.04.0339/V);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 31 augustus 2004, nr. TRCJZ/2004/5204, Directie Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

#### **Artikel 1**

Artikel 1, eerste lid, onderdelen a tot en met ar, hoofdstuk V, titel 3, en bijlage E van de Meststoffenwet vervallen.

#### **Artikel 2**

Het Besluit erkenning tussenpersonen, mestverwerkers en exporteurs Meststoffenwet wordt ingetrokken.

#### **Artikel 3**

Het koninklijk besluit van 12 oktober 2000, houdende wijziging van het Besluit stikstofcorrectie Meststoffenwet (Stb. 2000, 517) wordt ingetrokken.

#### **Artikel 4**

Het koninklijk besluit van 25 mei 2000, houdende wijziging van het Besluit hardheidsgevallen herstructurering varkenshouderij (Stb. 2000, 233) wordt ingetrokken.

## Artikel 5

Het koninklijk besluit van 27 augustus 2002, houdende wijziging van het Besluit hardheidsgevallen herstructurering varkenshouderij (Stb. 2002, 465) wordt ingetrokken.

## Artikel 6

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Laatstbedoeld besluit wordt niet genomen voordat vier weken zijn verstreken nadat het onderhavige besluit is overgelegd aan de beide kamers der Staten-Generaal, en evenmin indien binnen die termijn door of namens een der kamers of door ten minste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van een der kamers de wens te kennen wordt gegeven dat het in dit besluit geregelde onderwerp bij wet wordt geregeld.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 9 september 2004

Beatrix

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

Uitgegeven de *achtentwintigste* september 2004

De Minister van Justitie,  
J. P. H. Donner

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van artikel 25a, vijfde lid j° vierde lid, onder b van de Wet op de Raad van State, omdat het zonder meer instemmend luidt.

## NOTA VAN TOELICHTING

### 1. Inleiding

De onderhavige algemene maatregel van bestuur strekt tot intrekking van het stelsel van mestafzetovereenkomsten, geregeld in hoofdstuk V, titel 3, van de Meststoffenwet (hierna: wet) en van het Besluit erkenning tussenpersonen, mestverwerkers en exporteurs Meststoffenwet dat daaraan uitvoering geeft (artikelen 1 en 2). Dit naar aanleiding van de Evaluatie Meststoffenwet 2004 op het punt van het toekomstige volume-instrumentarium en in vervolg op het kabinetsbesluit waarover de Tweede Kamer is geïnformeerd bij brief van 19 maart 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 26 729 en 28 385, nr. 63). Van de gelegenheid is gebruik gemaakt tevens een aantal uitgewerkte besluiten in te trekken (artikelen 3 tot en met 5).

In de nota van toelichting zal achtereenvolgens worden ingegaan op de algemene achtergrond (paragraaf 2), de uitkomst van de evaluatie (paragraaf 3), de overwegingen van het kabinet (paragraaf 4), de bedrijfs- en milieueffecten (paragraaf 5), de aspecten van handhaving en uitvoering (paragraaf 6), de procedure (paragraaf 7) en de gevolgen voor de uitvoeringsregelgeving en overige wijzigingen (paragraaf 8). Tot slot wordt in paragraaf 9 ingegaan op reacties op de maatschappelijke consultatieronde.

### 2. Algemene achtergrond

De mestwetgeving kent, naast een instrument dat strekt tot beperking van het mestgebruik, ook een volume-instrumentarium. Dit strekt ertoe een beperking te stellen aan de omvang van de mestproductie. De doelstelling daarvan is het op landelijk niveau verzekeren van een zo goed mogelijke balans tussen enerzijds de omvang van de productie van dierlijke mest en anderzijds de gebruiks- en afzetmogelijkheden voor dierlijke mest binnen de gestelde milieunormen. Sinds 1988 heeft het volume-instrumentarium de vorm van een quotering van dieraantallen en daarmee van de mestproductie. Deze quotering vond in eerste instantie plaats via het stelsel van mestproductierechten. Later zijn, ter beperking van de uitbreidingsmogelijkheden die de mestproductierechten nog boden, voor varkens, kippen en kalkoenen de varkensrechten en de pluimveerechten geïntroduceerd. De mestproductierechten gelden nog voor de rundveesector en enkele kleinere veehouderijsectoren.

Per 1 januari 2002 is het stelsel van mestafzetovereenkomsten in werking getreden. Dit nieuwe volumestelsel is geïntroduceerd in verband met onzekerheden die er waren omtrent het bestaande instrumentarium in het licht van de juridische procedures ten aanzien van de Wet herstructurering varkenshouderij. Na de rechterlijke buitenwerkingstelling van het in die wet neergelegde stelsel van varkensrechten werd een alternatief productieplafond noodzakelijk. Tevens werd gezocht naar meer aansluiting van het volume-instrumentarium bij de normen van richtlijn nr. 91/676/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 1 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PbEG L 375; hierna: Nitraatrichtlijn). Dit door een koppeling te leggen tussen de toegestane omvang van de mestproductie en de beschikbare mestplaatsingsruimte berekend op basis van de gebruiksnorm voor dierlijke mest, bedoeld in bijlage III.2 van de Nitraatrichtlijn.

Na de invoering van het stelsel van mestafzetovereenkomsten zijn de stelsels van mestproductierechten, pluimveerechten en varkensrechten in stand gelaten. De achterliggende gedachte daarbij was dat het nieuwe stelsel van mestafzetovereenkomsten zich eerst in de praktijk zou moeten bewijzen en dat de bestaande productierechten borg zouden moeten

staan voor een verantwoorde en beheersbare introductie van het nieuwe stelsel. De ex ante-evaluatie van de sturingskracht van het stelsel van mestafzetovereenkomsten gaf aanleiding tot enige zorg. Uit die evaluatie bleek dat het instrument niet geschikt is voor volumereductie, maar hooguit voor volumebeheersing. Bij een beperkte onevenwichtigheid van de mestmarkt zou het instrument naar verwachting wel werken, maar niet bij een landelijk niet-plaatsbaar mestoverschot van grotere omvang (vgl. Kamerstukken II 1999/2000, 27 276, nr. 3, blz. 84 e.v.). Tot slot vormden de productierechten het aangrijpingspunt voor de verschillende beëindigingsregelingen in het kader van het flankerende beleid.

Tegelijkertijd meende de wetgever dat ervoor diende te worden gewaakt dat de bestaande productierechten en het stelsel van mestafzetovereenkomsten, welke instrumenten beide zijn gericht op beheersing van het geproduceerde mestvolume in Nederland, onnodig lang naast elkaar zouden blijven bestaan. Een stapeling van gelijkgerichte instrumenten moet immers zoveel mogelijk worden voorkomen. Tegen die achtergrond werd in de artikelen 74a van de wet, 22a van de Wet verplaatsing mestproductie en 43a van de Wet herstructurering varkenshouderij voorzien in expiratie van de wettelijke regels inzake de productierechten per 1 januari 2005. Daarbij tekende de regering destijds aan dat de overgangperiode van drie jaar voldoende tijd zou bieden om, mochten zich – bijvoorbeeld ten aanzien van het mestoverschot – onverwachte ontwikkelingen voordoen, nadere maatregelen te treffen. De regering verzekerde de vinger aan de pols te zullen houden (vgl. Kamerstukken II 1999–2000, 27 276, nr. 3, blz. 72–74, Kamerstukken II 2000/01, 27 276, nr. 6, blz. 30 e.v. en Handelingen II 2000/01, blz. 3645, 3647 en 3659). Inmiddels is bij wet van 21 april 2004 (Stb. 2004, 246) de in voornoemde wetten opgenomen expiratedatum van de productierechten voorshands met twee jaar opgeschoven tot 1 januari 2007, om ruimte te creëren voor een verantwoorde afweging ten aanzien van het toekomstige volume-instrumentarium.

Het was de bedoeling op basis van de Evaluatie Meststoffenwet 2004 een oordeel te vellen over de sturingskracht van het stelsel van mestafzetovereenkomsten in de praktijk, en om op basis daarvan een definitieve keuze te maken tussen het stelsel van mestafzetovereenkomsten en het stelsel van productierechten (vgl. Kamerstukken II 2002/03, 26729, nr. 57, blz. 2, in samenhang met Kamerstukken II 2002/03, 28 385 en 25 448, nr. 12, blz. 9). Indien mogelijk zou, conform de oorspronkelijke bedoeling, per 1 januari 2005 de coëxistentie van beide stelsels moeten worden beëindigd (vgl. Kamerstukken II 2003/03, 29001, nr. 5, blz. 3). Gezien het daarvoor te doorlopen wetgevingstraject en het belang van snelle duidelijkheid voor de sector in verband met het aangaan van investeringen, is binnen de totale evaluatie van de Meststoffenwet het onderdeel met betrekking tot het genoemde volume-instrumentarium naar voren gehaald. Het betrokken onderdeel van de evaluatie is uitgevoerd door het Landbouw Economisch Instituut (LEI).

De resultaten van dit deel van de evaluatie zijn aan de Tweede Kamer aangeboden bij eerdergenoemde brief van 19 maart 2004. De totale evaluatie is uitgevoerd onder hoofdverantwoordelijkheid van het Milieu- en Natuurplanbureau – RIVM (MNP-RIVM). Het MNP-RIVM heeft inmiddels ook het syntheserapport van de uitkomsten van de totale evaluatie uitgebracht, onder de titel «Mineralen beter geregeld; Evaluatie van de werking van de Meststoffenwet 1998–2003». Het syntheserapport is bij brief van 28 april 2004 aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II, 2003/04, 28 385, nr. 25).

In het kader van de wenselijke deregulering en lastenverlichting is, naar aanleiding van de evaluatie van de Meststoffenwet, gekozen voor het laten vervallen van het in hoofdstuk V, titel 3, geregelde stelsel van mestafzetovereenkomsten. Daartoe strekt deze op het bestaande artikel 75 van de Meststoffenwet gebaseerde algemene maatregel van bestuur.

Inmiddels heeft het kabinet ook besloten om de stelsels van productierechten te vereenvoudigen en nog uitsluitend voor varkens en voor pluimvee de productierechten te handhaven. Verwezen zij naar de brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 19 mei 2004 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 2003/04, 28 385, nr. 26).

### *3. Uitkomsten van de evaluatie*

Het LEI constateert dat voorafgaand aan de introductie van het stelsel van mestafzetovereenkomsten door maatregelen gekoppeld aan de productierechten, zoals opkoop en korting, evenwicht op de mestmarkt was gerealiseerd. Dit maakte het mogelijk het stelsel van mestafzetovereenkomsten te introduceren. Dit stelsel zou het evenwicht vervolgens alleen nog vast behoeven te houden. Het LEI constateert evenwel dat vervolgens in de praktijk de productierechten meer beperkend waren voor de omvang van de veestapel dan de mestafzetovereenkomsten. Het LEI concludeert daarom dat het stelsel van mestafzetovereenkomsten niet doeltreffend was. Bij het stelsel van mestafzetovereenkomsten lijkt een individuele veehouder namelijk niet sterk beperkt worden in zijn uitbreidingsmogelijkheden, alhoewel dit afhankelijk is van de stringentie van de in te voeren gebruiksnormen, de mogelijkheden voor mestafzet en de financiële draagkracht van de betreffende veehouder.

Het stelsel van mestafzetovereenkomsten was volgens het LEI ook niet doelmatig. De administratieve lasten en uitvoeringskosten van het stelsel van mestafzetovereenkomsten zijn hoog, aangezien elk jaar weer een overeenkomst moet worden gesloten (zie ook paragraaf 5 en 6), alhoewel het ook mogelijk is om voor een aantal jaren een mestafzetovereenkomst af te sluiten.

Uit de evaluatie is tevens naar voren gekomen dat door het merendeel van de agrariërs de kosten van het stelsel van mestafzetovereenkomsten als disproportioneel werden gezien ten opzichte van de milieuwinst. Tevens werd als negatief ervaren dat dit administratieve stelsel geen binding heeft met de werkelijke meststromen.

Wat betreft de stabiliteit in relatie tot de bedrijfseffecten, stelt het LEI dat het feit dat ieder jaar opnieuw via contracten de benodigde productieruimte moet worden verkregen, ervoor zorgt dat het stelsel van mestafzetovereenkomsten, ten opzichte van het stelsel van productierechten, tot grotere inkomensschommelingen en dus meer onzekerheid leidt. Dit heeft tot gevolg dat banken minder gemakkelijk investeringen zullen financieren, wat de dynamiek in de bedrijfsontwikkeling negatief beïnvloedt. Een ander gevolg van het feit dat overschotbedrijven jaarlijks weer via mestafzetovereenkomsten moeten verzekeren dat zij de veestapel in de gewenste omvang kunnen houden, is een minder stabiele vee- en vleesmarkt: de zogenoemde «varkenscyclus» wordt versterkt. Bovendien geeft dit een zekere onrust op de mestmarkt, welke niet bevorderlijk is voor een evenwichtige prijsvorming ten aanzien van de mestafzet. Dit draagt niet bij aan vermindering van de fraudedruk op de regelgeving die beperkingen stelt aan het mestgebruik.

Het LEI heeft bij de evaluatie ook gezien of het systeem van mestafzetovereenkomsten ten opzichte van de productierechten beter presteert op het specifieke punt van de grondgebondenheid. Het gaat daarbij om de vraag of door het systeem van mestafzetovereenkomsten een meer grondgebonden productie wordt gestimuleerd. Dit blijkt evenwel niet het geval te zijn. Uit het rapport is naar voren gekomen dat ondernemers op veehouderijbedrijven onder een nieuw stelsel van gebruiksnormen nog steeds inzetten op een strategie van intensivering. Ondernemers geven aan dat grond duur is en zij zien investeringen in mestafzet als meer renderend dan investeringen in grond.

Waar het gaat om een keuze tussen het stelsel van mestafzetovereenkomsten en het stelsel van productierechten, adviseert het LEI om het stelsel van mestafzetovereenkomsten te laten vervallen en om het stelsel van productierechten vooralsnog te handhaven. Over een aantal jaren kan nader worden gezien of verdere voortzetting van de productierechten nodig is. Het LEI doet overigens een aantal aanbevelingen voor vereenvoudigingen in het systeem van productierechten.

#### 4. Overwegingen van het kabinet

Het volume-instrumentarium is in de verschillende actieprogramma's ter voldoening aan de Nitraatrichtlijn aangemerkt als noodzakelijke, aanvullende maatregel in de zin van artikel 5, vijfde lid, van die richtlijn. Plafonnering van de mestproductie blijft nodig, met name in de varkens- en pluimveesectoren. Destijds is het stelsel van mestafzetovereenkomsten ingesteld om uiteindelijk de functie van de productierechten als plafond voor de productie van dierlijke meststoffen over te nemen. Uit het rapport van het LEI is evenwel gebleken dat het stelsel van mestafzetovereenkomsten op de onderdelen, sturingskracht, uitvoerbaarheid, stabiliteit en administratieve lasten, slechter heeft gepresteerd dan het stelsel van productierechten.

Geconstateerd moet worden dat er nog steeds behoefte is aan een robuust volume-instrumentarium. Enerzijds kan bij varkens en pluimvee een conjuncturele groei niet worden uitgesloten. Anderzijds is de verwachting dat, ondanks dat het LEI in zijn rapportage ten behoeve van de evaluatie van de Meststoffenwet 2004 een afname van de omvang van de mestproductie voorziet, door de introductie van een afzonderlijke stikstofgebruiksnorm voor dierlijke mest, de hogere excretiewaarde voor melkvee en de geleidelijke normaanscherping voor met name fosfaat ter voldoening aan de zogenoemde Kaderrichtlijn water<sup>1</sup>, de komende jaren gemiddeld bij afnemers minder plaatsingsruimte voor mest zal zijn. Zoals is aangegeven in de eerdergenoemde brief aan de Tweede Kamer van 19 mei 2004 zullen de kosten voor de mestafzet, die nu relatief laag zijn, sterk stijgen. Voorkomen moet worden dat een groei van de mestproductie leidt tot een verdere toename van de druk op de mestmarkt.

Daar komt bij dat een adequate plafonnering ook noodzakelijk is in het licht van één van de door de Commissie gestelde voorwaarden voor verlening van een derogatie als bedoeld in bijlage III.2, tweede alinea, van de Nitraatrichtlijn. Deze voorwaarde is dat de nationale mestproductie – in termen van stikstof en fosfaat – het niveau van 2002 niet te boven zal gaan. Zoals is gebleken uit het LEI-rapport, is het plafond van de productierechten robuuster en meer beperkend dan dat van het stelsel van mestafzetovereenkomsten. Overigens hebben productierechten, in geval van bedrijfsbeëindiging, een voordeel ten opzichte van mestafzetovereenkomsten, in die zin dat productierechten te gelde kunnen worden gemaakt.

Vastgesteld kan worden dat, gelet op het arrest van de Hoge Raad van 16 november 2001 in de door de Nederlandse Vakbond Varkenshouders c.s. tegen de Staat aangespannen bodemprocedure<sup>2</sup>, de Wet herstructurering varkenshouderij rechtmatig is, zodat de juridische status van die wet evenmin aanleiding is voor het in stand houden van een alternatieve vorm van plafonnering. Gezien het Hofarrest van 2 oktober 2003 gedaan in de inbreukprocedure tegen Nederland (zaak C-322/00) betreffende de uitvoering door Nederland van de Nitraatrichtlijn, komt het stelsel van mestafzetovereenkomsten evenmin een functie toe als instrument ter implementatie van de gebruiksnorm voor dierlijke mest van die richtlijn.

De regering heeft – gelet op het voorgaande dan ook besloten het systeem van mestafzetovereenkomsten door middel van het onderhavige besluit per 1 januari 2005 te laten vervallen.

Verantwoorde afzet van dierlijke mest zal gewaarborgd blijven via:

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

<sup>2</sup> RvdW 2001, nr. 183, JB 2002, nr. 2 m.nt. AWH; AB 2002/25 m.nt. PvB; JM 2002, nr. 56, m.nt. Lambers; Agr.r. 2002, nr. 5090, m.nt. Bruil; M en R 2002/1, nr. 14 m.nt. Hoitink; NJB 2002, nr. 183; Kamerstukken II 2001/02, 25 448, nr. 43.

- het stelsel van mestgebruiksnormen, dat ter voldoening aan het voornoemde Hofarrest per 1 januari 2006 wordt geïntroduceerd ter vervanging van het stelsel van regulerende mineralenheffingen;
- de thans en in de toekomst op grondloze bedrijven en de intermediaire sector gerichte norm, houdende de verplichting om te allen tijde te kunnen verantwoorden dat en naar wie hun mestoverschot is afgevoerd;
- en het systeem van mestafleveringsbewijzen, ofwel «vervoersdocumenten», waarmee de meststromen op administratieve wijze worden gevolgd.

Aldus wordt elke schakel in de keten van mestproducent tot eindgebruiker afgerekend op eventuele overbesteding en niet verantwoorde afvoer van mestoverschotten. Het voorstel van wet dat hieraan invulling moet geven is inmiddels in procedure gebracht. Daarbij is het afgelopen decennium gebleken dat de mestmarkt voldoende structuur heeft om vraag en aanbod bij elkaar te brengen, ook zonder een stelsel van mestafzetovereenkomsten.

Het systeem van productierechten wordt – zoals in paragraaf 2 is aangegeven – in vereenvoudigde vorm voortgezet. Daartoe wordt een separaat voorstel van wet tot wijziging van de Meststoffenwet, de Wet verplaatsing meststoffen en de Wet herstructurering varkenshouderij in procedure gebracht.

## *5. Bedrijfseffecten en milieueffecten*

### *5.1 Bedrijfseffecten*

De jaarlijkse investering in tijd en geld teneinde een mestafzetovereenkomst af te sluiten heeft veel kosten voor de sector met zich gebracht. Met name de administratieve lasten werden, overigens mede als gevolg van de noodzakelijke perceelsregistratie, door de ondernemers als zeer hoog ervaren. Naar voren is gekomen dat het stelsel van mestafzetovereenkomsten door de jaarlijks weer te sluiten contracten tot een fors hogere administratieve lastendruk leidt dan het stelsel van productierechten. Bij de productierechten dient alleen verhandeling te worden geadmistreerd en kan worden aangesloten bij andere noodzakelijke dieradministraties. Het intrekken van het systeem van mestafzetovereenkomsten scheelt agrariërs jaarlijks ruim 17 miljoen euro aan administratieve lasten.

In 2002 is er voor 53 miljoen euro aan mestafzetovereenkomsten gesloten. In 2003 lagen de prijzen een stuk lager en is er voor 24,2 miljoen euro aan mestafzetovereenkomsten gesloten. Het is niet duidelijk wat het aandeel aan daadwerkelijke kosten voor de afvoer van mest is in deze bedragen.

Uit de nulmeting administratieve lasten, welke is verricht in het kader van het door de voormalig Minister van Justitie mevrouw mr. W. Sorgdrager opgestelde rapport «Lastige Lasten», dat bij brief van 16 april 2002 aan de Tweede Kamer is aangeboden (niet-dossierstuk Tweede Kamer 2001/02, Inv0200357), staat voor het stelsel van mestafzetovereenkomsten een bedrag aan administratieve lasten van 17,1 miljoen euro. Dit bedrag is opgebouwd uit de verplichtingen met betrekking tot de mestafzetovereenkomsten welke zijn neergelegd in de Meststoffenwet (16,4 miljoen euro) en de administratieve lasten die voortvloeien uit de Regeling erkenning tussenpersonen, mestverwerkers en exporteurs Meststoffenwet (0,67 miljoen euro).

Op het moment van de nulmeting gold dat voor 85 procent van de forfaitaire productienormen mestafzetruimte moet worden vastgelegd. Voor de jaren 2003 en volgende is dat percentage 95 procent. In 2003 is in de Regeling verlaging forfaitaire productienormen voor enkele categorieën rundvee en geiten 2003 vastgelegd dat voor de genoemde diercategorieën in 2003 en volgende jaren het percentage van 85 procent bleef

gelden. Dit leverde een administratieve lastenverlichting op van 5,6 miljoen euro. Het ging hier evenwel om een verlaging ten opzichte van de in de Meststoffenwet neergelegde administratieve lasten, maar niet om een verlaging ten opzichte van de nulmeting. Vanaf 2003 waren de administratieve lasten voor niet-melkveehouders toegenomen met 419.533 euro. Op grond van de Vrijstellingsregeling artikel 20 Besluit erkenning tussenpersonen, mestverwerkers en exporteurs Meststoffenwet zijn de administratieve lasten in 2003 afgenomen met 249.000 euro.

De vermindering van de administratieve lasten door intrekking van het stelsel van mestafzetovereenkomsten komt daarmee (afgerond) op 16,4 miljoen plus 420.000 euro wat betreft de verplichtingen die zijn neergelegd in de Meststoffenwet en 668.000 minus 249.000 euro als gevolg van het vervallen van de Regeling erkenning tussenpersonen, mestverwerkers en exporteurs Meststoffenwet. De totale vermindering van de administratieve lasten bedraagt aldus ruim 17,2 miljoen euro.

Het afschaffen van het stelsel van mestafzetovereenkomsten heeft gevolgen voor alle veehouders die over onvoldoende mestplaatsingsruimte beschikken voor de afzet van de mest van de door hen gehouden dieren. Dit zijn de bedrijven die onder het stelsel van mestafzetovereenkomsten een contract moeten afsluiten met een mestafnemer en deze bij het Bureau Heffingen registreren. Voor deze veehouders komt deze verplichting thans te vervallen. Vooral varkens- en pluimveeouders zullen van de vermindering van de administratieve lasten profiteren, alsmede ook de intensieve melkveeouders en de veehouders uit enkele van de kleinere veehouderijsectoren. Overigens moet nog steeds voor verantwoorde afzet van de mest worden zorg gedragen.

Voor het jaar 2004 hebben circa 17.000 veehouders als leverancier van mest een mestafzetovereenkomst afgesloten. Circa 18.000 landbouwbedrijven hebben als afnemer een mestafzetovereenkomst afgesloten. Daarnaast zijn er circa 200 intermediaire ondernemingen en mestexporteurs bij het afsluiten van mestafzetovereenkomsten betrokken.

Voor bestaande bedrijven is het afschaffen van het stelsel van mestafzetovereenkomsten gunstig, omdat niet langer jaarlijks nieuwe overeenkomsten hoeven te worden afgesloten. De kosten van een mestafzetovereenkomst zijn afhankelijk van de nationale mestproductie en de mestplaatsingsruimte en zijn aldus een voor de toekomst onzekere factor. Voor de bedrijfsontwikkeling is het afschaffen van de mestafzetovereenkomst gunstig, aangezien banken minder bereid zijn investeringen te financieren, indien er financiële onzekerheden in de toekomst bestaan. Aan de andere kant zijn de kosten voor de mestafzetovereenkomsten verspreid over de jaren heen, terwijl de eenmalige aankoopkosten voor de productierechten voor een nieuwe bedrijf in het eerste jaar een groot vermogensbeslag met zich meebrengt.

## *5.2 Milieueffecten*

Afschaffing van de mestafzetovereenkomsten levert geen risico's op voor het milieu. Ten eerste sturen niet de volume-instrumenten, maar het stelsel van regulerende mineralenheffingen en straks de gebruiksnormen op de directe milieubelasting door mest. De stelsels van mestafzetovereenkomsten en van productierechten zijn in dat opzicht flankerend. Daarnaast was er met de mestafzetovereenkomsten en de productierechten sprake van een stapeling van gelijkgerichte instrumenten. Het plafond van het stelsel van de productierechten blijft bestaan, met vereenvoudigingen voor de diersoorten waar zich niet de belangrijkste risico's ten aanzien van het evenwicht op de mestmarkt voordoen. Plafonnering blijft vooralsnog noodzakelijk vanwege de afspraak met de Commissie dat de productie van dierlijke mest het niveau van 2002 niet zal overschrijden en om in te toekomst te kunnen voldoen aan de eisen van de komende Kaderrichtlijn water.



Tot slot blijken mestafzetovereenkomsten tot minder investeringsruimte voor innovatieve strategieën, ook op het vlak van milieu, te leiden.

## 6. Handhaving en uitvoering

Zoals uit onderstaande tabel blijkt, waren de uitvoeringskosten van het stelsel van mestafzetovereenkomsten voor de Algemene inspectiedienst, de Dienst Basisregistraties en het Bureau Heffingen in het eerste (2002) en tweede jaar (2003) na invoering hoog, vergeleken met de kosten van het productierechtenstelsel. De kosten van het stelsel van mestafzetovereenkomsten zijn mede hoog, daar ook de kosten voor de Dienst Basisregistraties in de tabel zijn opgenomen. Zonder deze kosten zijn de gemaakte uitvoeringskosten voor het stelsel van mestafzetovereenkomsten nagenoeg gelijk aan die van het stelsel van productierechten. De kosten voor het productierechtenstelsel in de tabel zijn waren in de periode 1998–2002 ook hoog. Dit werd echter vooral veroorzaakt door de uitvoering van de Wet herstructurering varkenshouderij: de invoering van varkensrechten, die gepaard ging met veel discussie over hoogte van het varkensrecht, vele juridische procedures en vele uitzonderingen, onder meer ter voorkoming van hardheidsgevallen.

**Tabel 1. Kosten uitvoering en handhaving van de Meststoffenwet (Algemene inspectiedienst, Dienst Basisregistraties en Bureau Heffingen) (miljoen €)**

|  | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003<br>(raming) |
|--|------|------|------|------|------|------------------|
| Mestafzetovereenkomsten*                             |      |      | 0,9  | 7,2  | 32,9 | 24,9             |
| Rechten (incl. Wet herstructurering varkenshouderij) | 6,0  | 11,9 | 12,9 | 11,4 | 8,6  | 6,5              |
| Overig   | 5,6  | 5,8  | 6,9  | 10,3 | 8,4  | 7,5              |
| Totaal   | 11,6 | 17,7 | 20,7 | 28,9 | 49,9 | 38,9             |

\* incl. kosten Dienst Basisregistraties: 25,7 miljoen in 2002 en 16,7 miljoen in 2003 (raming).  
(Bron: LEI-rapport)

Zoals uit de bovenstaande tabel blijkt zal het intrekken van het stelsel van mestafzetovereenkomst een aanzienlijke kostenbesparing ten aanzien van de uitvoering en handhaving tot gevolg hebben.

Agrariërs, tussenpersonen en exporteurs zijn gehouden te voldoen aan de voor hen uit het stelsel van mestafzetovereenkomsten voortvloeiende wettelijke verplichtingen, tot het tijdstip waarop deze formeel zijn vervallen. Op de naleving daarvan zal worden toegezien. Er is geen ander inzicht ten aanzien van de strafwaardigheid van overtredingen van de bepalingen van het stelsel van mestafzetovereenkomsten.

## 7. Procedure

Artikel 75 van wet biedt de mogelijkheid om onderdelen van die wet te laten vervallen op een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen tijdstip. Hoewel in het licht van het legaliteitsbeginsel in zijn algemeenheid van deze mogelijkheid terughoudend gebruik moet worden gemaakt, is in casu deze procedure wel aangewezen. Vanwege de hoge jaarlijkse administratieve lasten, de uitvoerings- en handhavingkosten en de regeldruk is het van belang dat het stelsel per 1 januari 2005 wordt ingetrokken. Een procedure van een formele wetswijziging zou deze datum niet haalbaar doen zijn.

## *8. Gevolgen voor uitvoeringsregelgeving en overige wijzigingen*

Het Besluit erkenning tussenpersonen, mestverwerkers en exporteurs Meststoffenwet wordt ingetrokken omdat de betekenis van dat besluit vervalt met het afschaffen van het stelsel van mestafzetovereenkomsten (artikel 2).

Met het vervallen van artikelen 58aq, eerste lid, en 58an, eerste lid, onderdeel e, van de wet komen ook de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen te vervallen, te weten:

- de Regeling mestafzetovereenkomsten Meststoffenwet;
- de Regeling verlaging forfaitaire productienormen voor enkele categorieën rundvee en geiten 2003;
- de Regeling verlaging forfaitaire productienormen voor enkele categorieën rundvee en geiten 2004 en 2005.

De Regeling erkenning tussenpersonen, mestverwerkers en exporteurs Meststoffenwet vervalt als gevolg van het feit dat het Besluit erkenning tussenpersonen, mestverwerkers en exporteurs Meststoffenwet wordt ingetrokken (artikel 2).

Een aantal regelingen die wel betrekking hebben op het stelsel van mestafzetovereenkomsten, maar die mede zijn gebaseerd op niet ingetrokken wetsartikelen zullen afzonderlijk worden ingetrokken, zoals de Vrijstellingsregeling artikel 20 Besluit erkenning tussenpersonen, mestverwerkers en exporteurs Meststoffenwet en de Vrijstellingsregeling mestafzet tuincentra en tuinbouwbedrijven Meststoffenwet.

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om een drietal wijzigingsbesluiten in te trekken (artikelen 3 tot en met 5).

Het besluit tot wijziging van het Besluit stikstofcorrectie Meststoffenwet wordt ingetrokken (artikel 3). Het Besluit stikstofcorrectie Meststoffenwet bevat – in het kader van het stelsel van regulerende mineralenheffingen – een correctie voor diergebonden stikstofverliezen die optreden als gevolg van vervluchtiging van ammoniak en andere stikstofverbindingen. Het besluit is gewijzigd nadat is gebleken dat bij dieren van bepaalde diercategorieën en dieren die worden gehouden in een stal met een bepaald huisvestingssysteem meer stikstof vervluchtigt dan de hoeveelheid waarop de stikstofcorrectienorm voor de onderscheiden diersoorten is gebaseerd.

De besluiten tot wijziging van het Besluit hardheidsgevallen herstructurering varkenshouderij worden ingetrokken (artikelen 4 en 5). Met deze besluiten zijn wijzigingen in de voorziening voor knelgevallen aangebracht.

De bovengenoemde drie besluiten bevatten bepalingen die meteen na inwerkingtreding zijn opgenomen in het besluit dat wordt gewijzigd. Daarmee hebben de wijzigingsbesluiten zelf feitelijk hun materiële betekenis verloren. Vanwege de eigenstandige overgangsrechtelijke bepalingen die daarnaast in deze wijzigingsbesluiten, zijn zij evenwel ook als zodanig in regelgevingsbestanden opgenomen. Inmiddels zijn deze overgangsbepalingen evenwel in de tijd uitgewerkt. Zij kunnen dus ook komen te vervallen. Als de wijzigingsbesluiten niet worden ingetrokken blijven ze staan in diverse regelgevingbestanden. Het gevolg daarvan is dat deze bestanden minder doorzichtig en toegankelijk worden, met name voor de burger. Tegen deze achtergrond acht ik het gewenst de wijzigingsbesluiten te schrappen.

## *9. Reacties op de maatschappelijke consulatieronde*

Het ontwerp van het besluit is overeenkomstig artikel 63 van de wet bekend gemaakt in de Staatscourant om een ieder de gelegenheid te bieden zijn zienswijze bij de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit naar voren te brengen. Bovendien is het voor commentaar toegezonden aan diverse maatschappelijke organisaties. Er zijn twee reacties ontvangen.

Cumela Nederland heeft laten weten geen bezwaren te hebben tegen het ontwerp-besluit.

De Nederlandse Vakbond Varkenshouders (NVV) heeft als enige een inhoudelijke reactie op het ontwerp-besluit gegeven. De NVV is van mening dat het niet opportuun is thans de mestafzetovereenkomsten af te schaffen zonder dat duidelijk is wat er voor in de plaats komt. Zoals in paragraaf 2 is beschreven, hebben het stelsel van de productierechten en het stelsel van de mestafzetovereenkomsten de afgelopen jaren naast elkaar bestaan. De reden hiervoor was dat het stelsel van mestafzetovereenkomsten zich eerst diende te bewijzen alvorens de productierechten zouden worden afgeschaft. Uit de evaluatie is gebleken dat de mestproductierechten beter sturen op het volume dan de mestafzetovereenkomsten. Aangezien het naast elkaar bestaan van twee gelijksoortige stelsels onnodig is en bovendien extra kosten met zich brengt voor zowel agrariërs als de overheid, is besloten het stelsel van mestafzetovereenkomsten af te schaffen. Er komt geen nieuw stelsel voor in de plaats. Als gevolg hiervan zullen de administratieve lasten voor de veehouders afnemen. Daarbij komt dat ook het stelsel van mestproductie-, varkens- en pluimveerechten aanzienlijk zal worden vereenvoudigd, zoals is aangegeven in de eerdergenoemde brief aan de Tweede Kamer van 19 mei 2004.

Anders dan de NVV meent, zijn zowel het stelsel van productierechten als het stelsel van mestafzetovereenkomsten wel degelijk bedoeld als volume-instrumenten. Deze stelsels sturen op het aantal te houden dieren door middel van vaste excretieforfaits. De stelsels beogen zo de effectiviteit te borgen van de afzonderlijke regels die het gebruik van mineralen in de vorm van meststoffen reguleren: thans het stelsel van regulerende mineralenheffingen en in de toekomst het stelsel van gebruiksnormen.

De NVV constateert dat er de laatste jaren sprake is geweest van dalende mestafzetkosten. Dat is correct, maar deze daling is niet het gevolg van de invoering van het stelsel van mestafzetovereenkomsten, maar van de krimp van de veestapel – met name als gevolg van de bedrijfsbeëindigingsregelingen – gecombineerd met relatief ruime stelsel van gebruiksnormen. De verwachting is dat ingevolge van het per 1 januari 2006 door te voeren beleid, de mestafzetkosten aanmerkelijk zullen stijgen. Verwezen zij op dit punt naar de eerder aangehaalde brief van 19 mei 2004

De NVV is van mening dat onduidelijkheid over de nieuwe invulling van de Meststoffenwet ertoe leidt dat het thans niet opportuun is om het stelsel van mestafzetovereenkomsten af te schaffen. Anders dan de NVV meent is er geen onduidelijkheid over het toekomstige mestbeleid. Het beleid is duidelijk uiteengezet in de eerdergenoemde brief van 19 mei 2004 aan de Tweede Kamer. Over dit beleid heeft op 9 juni 2004 een algemeen overleg plaatsgevonden met de vast kamercommissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Zoals in de brief van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 1 juli 2004 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 2003/04, PM) is aangegeven is er inmiddels ook een akkoord bereikt met de Europese Commissie over de voorgenomen wettelijke maatregelen, welk akkoord op enkele onderdelen nog heeft geleid tot wijzigingen ten opzichte van de beleidsvoornemens als neergelegd in de voornoemde brief van 19 mei 2004. Los daarvan is er geen enkele reden om een instrument in de benen te houden dat naast de productierechten geen meerwaarde heeft.

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