

Vergaderjaar 2002–2003

28 971

Wijziging van de Meststoffenwet in verband met de evaluatie 2002

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

§ 1. Aanleiding en strekking van het wetsvoorstel

Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe uitvoering te geven aan de beleidsconclusies die het kabinet heeft verbonden aan de tweede evaluatie van de Meststoffenwet (hierna: de wet). Bij brief van 31 mei 2002 (Kamerstukken II, 2001/02, 28 385, nr. 1) heeft de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij de Tweede Kamer een verslag doen toekomen over de onderzoeksresultaten van deze evaluatie, die zijn gebaseerd op onderzoeken die door verschillende instituten zijn uitgevoerd. De milieueffecten zijn onderzocht door enkele onafhankelijke onderzoeksinstituten onder leiding van het Milieu- en Natuurplanbureau. Bij die brief zijn drie bijlagen meegezonden: het rapport van het Milieu- en Natuurplanbureau, getiteld «Minas en Milieu, Balans en Verkenning», het eindrapport van het Expertisecentrum Rechtshandhaving, getiteld «Evaluatie uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid Meststoffenwet» en de bundel met schriftelijke reacties van maatschappelijke organisaties op de onderzoeksresultaten van de evaluatie. De conclusies met betrekking tot de verliesnormen zijn de belangrijkste aanleiding voor het onderhavige wetsvoorstel. De resultaten van de evaluatie geven onder meer aanleiding de thans in de wet voor 2003 en daarop volgende jaren voorziene verliesnormen op onderdelen aan te passen. Gegeven de gebruikelijke termijnen voor de behandeling van een wetsvoorstel valt er niet aan te ontkomen dat deze aanpassingen, indien dit wetsvoorstel tot wet zal zijn verheven, in werking treden met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2003. Deze inwerkingtreding met terugwerkende kracht was voor het Kabinet, ondanks zijn demissionaire status, een klemmende reden om het onderhavige wetsvoorstel in procedure te brengen. De Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij heeft de Tweede Kamer over de voorgenomen wijzigingen geïnformeerd bij brief van 4 oktober 2002 (Kamerstukken II, 2002/03, 28 385, nr. 2).

Een belangrijke conclusie uit het rapport van het Milieu- en Natuurplanbureau is dat de agrarische sector de afgelopen jaren goede resultaten heeft geboekt bij het terugdringen van de mineralenbelasting naar de bodem, het grondwater en het oppervlaktewater, wat voor een belangrijk deel op het conto komt van het centrale instrument van het Nederlandse mestbeleid, het stelsel van regulerende mineralenheffingen, dat

stuurt op mineralenverliezen. Toch is het einddoel nog niet bereikt en zal de verontreiniging van het milieu door mineralen uit de landbouw verder moeten worden teruggebracht om de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater te verbeteren en in overeenstemming te brengen met de eisen van Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PbEG L 375), hierna: Nitraatrichtlijn. Uit het rapport volgt dat de thans in de Meststoffenwet vastgelegde aanscherping van de stikstofverliesnormen voor 2003 in elk geval noodzakelijk is om de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn te realiseren, maar dat een herbezinning nodig is met betrekking tot gronden met minder dan twee derde deel grondwatertrap 7 en 8. Voorts is er ruimte om de fosfaatnorm voor bouwland iets minder aan te scherpen. Uit het onderzoek komt verder naar voren dat het landbouwbedrijfsleven jaarlijks het mineralenverlies slechts in beperkte stappen kan terugdringen. Daarom wordt voorgesteld voor de bedrijven op de droge uitspoelingsgevoelige gronden de aanscherping van de normen te temporiseren. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet hierin.

Het wetsvoorstel bevat voorts een tweetal voorzieningen om onvolkomenheden in het stelsel van regulerende mineralenheffingen en het stelsel van mestafzetovereenkomsten weg te nemen en enkele voorzieningen om de regeldruk en de administratieve lasten voor het bedrijfsleven verder te verminderen.

Nadat de beleidsconclusies uit de evaluatie waren getrokken heeft de Advocaat-Generaal bij het Hof van Justitie op 7 november 2002 conclusie genomen in de inbreukprocedure tegen Nederland ter zake van de uitvoering van de Nitraatrichtlijn (zaak C-322/00). De conclusie is aan de Tweede Kamer aangeboden bij brief van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 8 november 2002 (Kamerstukken II, 2002/03, 26 729, nr. 56). Deze conclusie, hoewel negatief van strekking, werpt echter geen ander licht op de in dit wetsvoorstel voorgestelde versoepelingen. Als het Hof van Justitie in lijn met de conclusie van de Advocaat-Generaal zou oordelen dat Nederland de Nitraatrichtlijn niet correct heeft uitgevoerd, zal deze uitspraak voor het onderhavige wetsvoorstel geen gevolgen hebben. De uitspraak van het Hof heeft betrekking op de situatie per 6 december 1999 en houdt dus geen rekening met na die datum doorgevoerde aanscherpingen van de verliesnormen. Als moet worden vastgesteld dat ondanks die later doorgevoerde aanscherpingen de verliesnormen op het moment van de uitspraak nog steeds niet toereikend zijn, is Nederland verplicht die inbreuk op de kortst mogelijke termijn te beëindigen. Dat kan alleen door de verliesnormen, waar nodig, nog verder aan te scherpen of andere, nieuwe verplichtingen in het leven te roepen. Die aangescherpte of nieuwe verplichtingen zullen alleen voor de toekomst gelden en niet met terugwerkende kracht in werking kunnen treden.

De besprekingen met de Europese Commissie over de uitvoering van de Nitraatrichtlijn en de derogatie zullen binnenkort worden afgerond en zullen, mede gelet op het te doorlopen wetgevingstraject, alleen tot aanpassingen kunnen leiden van de normen voor 2005 en daaropvolgende jaren. Daarmee is gegeven dat het resultaat van deze besprekingen niet van invloed zal zijn op het onderhavige wetsvoorstel indien dit tot wet wordt verheven.

Het wetsvoorstel voorziet in een tijdelijke, beperkte tussenstap, die, gelet op de uitkomsten van de evaluatie 2002, alleszins gerechtvaardigd is, ook in het licht van een eventuele negatieve Hofuitspraak, zoals nader wordt toegelicht in paragraaf 2.

In het navolgende wordt nader ingegaan op de voorgestelde wijzigingen.

§ 2. Evaluatie Meststoffenwet

2.1. Uitspoelingsgevoelige gronden

De uitkomsten van de evaluatie 2002 nopen ons tot een nieuwe afweging op het punt van de uitspoelingsgevoelige gronden. Sinds 1 januari 2002 wordt in het kader van het stelsel van regulerende mineralenheffingen voor de hoogte van de verliesnormen rekening gehouden met de uitspoelingsgevoeligheid van zand- en lössgronden. Voor het aanduiden van de uitspoelingsgevoelige gronden wordt daarbij aangesloten bij de grondsoorten en grondwatertrappen die staan aangegeven op de bodemkaart van Nederland. De bodemkaart van Nederland is door de voormalige Stichting Bodemkartering (Stiboka), thans Alterra, samengesteld en heeft geen formeel juridische status. Op die kaart zijn de grondwatertrappen ingedeeld volgens een schaal van 1 tot en met 8, waarbij grondwatertrap 1 de hoogste gemiddelde grondwaterstand weergeeft (de natste categorie) en grondwatertrap 8 de laagste (de droogste categorie). De thans in de wet opgenomen definitie komt erop neer dat percelen zand- of lössgrond als uitspoelingsgevoelig worden geclassificeerd als ten minste twee derde deel van het perceel grondwatertrap 6, 7 of 8 heeft. Zowel de zand- en lössgronden als de uitspoelingsgevoelige gronden zijn aangewezen bij het Besluit zand- en lössgronden en op de kaarten bij dat besluit als zodanig aangegeven. In afwachting van de resultaten van de evaluatie van de Meststoffenwet heeft de toenmalige regering echter besloten voor het jaar 2002 voor uitspoelingsgevoelige zand- en lössgronden die op perceelsniveau minder dan twee derde deel grondwatertrap 7 en 8 hebben dezelfde verliesnormen toe te passen als voor de niet-uitspoelingsgevoelige zand- en lössgronden (Kamerstukken II 2001/2002, 26 729, nr. 47). Dat is gebeurd bij het Besluit afwijkende verliesnormen 2002 Meststoffenwet. Als gevolg hiervan gelden de in de wet opgenomen stikstofverliesnormen voor de uitspoelingsgevoelige gronden voor het jaar 2002 feitelijk alleen voor percelen die voor ten minste twee derde deel grondwatertrap 7 en 8 hebben en die op de kaarten bij het Besluit zand- en lössgronden worden aangeduid als «droge uitspoelingsgevoelige gronden».

Inmiddels is de evaluatie afgerond. Een van de conclusies van het Milieu- en Natuurplanbureau is dat op de droge uitspoelingsgevoelige gronden de norm van 50 mg nitraat per liter grondwater in de bovenste meter van het grondwater met de voor 2003 voorgenomen verliesnormen niet wordt gerealiseerd. Dat geldt ook voor een deel van de overige uitspoelingsgevoelige gronden (de gronden met minder dan twee derde deel grondwatertrap 7 en 8). Voor het realiseren van de norm van 50 mg nitraat zouden alleen voor het drogere gedeelte van deze gronden de scherpere verliesnormen moeten gelden die ook voor de droge uitspoelingsgevoelige gronden van toepassing zijn. Een probleem is dat nog niet bekend is bij welke gemiddelde hoogste en laagste grondwaterstand de grens precies zou moeten liggen en dat er geen landsdekkende kartering voor handen is voor het aanwijzen van het drogere gedeelte van de overige uitspoelingsgevoelige gronden. Een alternatief zou zijn om de overige uitspoelingsgevoelige gronden in hun geheel als uitspoelingsgevoelig aan te wijzen, maar dan zou een deel van de agrariërs op deze gronden met onevenredig strenge verliesnormen worden geconfronteerd. Dat zou in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel zoals geformuleerd in artikel 5, vijfde lid, tweede volzin, van de Nitraatrichtlijn. Ingevolge die bepaling moeten de lidstaten rekening houden met de doeltreffendheid en de kosten van de verscherpte maatregelen ten opzichte van eventuele andere preventieve maatregelen. Om die reden stellen wij voor de defi-

nitie van uitspoelingsgevoelige gronden vooralsnog te beperken tot percelen zand- en lössgronden die voor ten minste twee derde deel grondwatertrap 7 of 8 hebben. Dat impliceert dat de percelen die op perceelsniveau minder dan twee derde deel grondwatertrap 7 en 8 hebben, vooralsnog buiten de definitie en de aanwijzing worden gehouden (artikel I, onderdeel A, inzake aanpassing van artikel 1, eerste lid, onderdelen aa tot en met ac). Dat betekent dat, evenals in 2002 feitelijk het geval was, voor het jaar 2003 en latere jaren de verliesnormen voor de uitspoelingsgevoelige gronden alleen zullen gelden voor percelen die ten minste voor twee derde deel grondwatertrap 7 en 8 hebben. Deze gronden beslaan thans een oppervlakte van ongeveer 140 000 hectare. De voor het jaar 2002 bestaande feitelijke situatie (alleen scherpere normen op droge uitspoelingsgevoelige gronden) wordt hiermee gecontinueerd met alleen dit verschil dat door de definitiewijziging de toepassing van de scherpere normen ingevolge de wet zelf wordt beperkt tot percelen met voor ten minste twee derde deel grondwatertrap 7 en 8. Op basis van de aangepaste definitie zullen de kaarten bij het Besluit zand- en lössgronden in deze zin worden aangepast.

Zoals aangekondigd in de brief van 4 oktober 2002 zal de aanwijzing van de uitspoelingsgevoelige gronden worden geactualiseerd per 1 januari 2005, op basis van een volledig vernieuwde kartering van grondwaterstanden. Bij die actualisatie zal het mogelijk zijn om het drogere deel van de overige uitspoelingsgevoelige gronden alsnog aan te wijzen als uitspoelingsgevoelige grond. Dat impliceert dat de grens van 80 cm, genoemd in artikel 1, eerste lid, onderdeel aa, dan zal worden aangepast. Bedrijven die gelegen zijn op de alsdan nieuw aan te wijzen uitspoelingsgevoelige gronden zullen per 1 januari 2005 aan de strengere verliesnormen voor de uitspoelingsgevoelige gronden moeten voldoen. Dat geldt overigens niet alleen voor het droge gedeelte van de gronden met minder dan twee derde deel grondwatertrap 7 en 8, maar ook voor de zand- en lössgronden die nu nog niet als uitspoelingsgevoelig (volgens de thans geldende ruime definitie) zijn aangewezen, en die met ingang van 1 januari 2005 als gevolg van de actualisatie van de bodemkaart van Nederland wel onder die categorie zullen vallen. Rekening houdend met het bovenstaande is het niet uitgesloten dat het totale areaal uitspoelingsgevoelige gronden in 2005 zal toenemen.

Gesteld dat de verliesnormen in 2005 gelijk zijn aan die in 2004, dan zullen op deze nieuwe uitspoelingsgevoelige gronden gelegen bedrijven geconfronteerd worden met een aanscherping van 180 naar 140 kg stikstof voor grasland en van 100 naar 60 kg stikstof voor bouw- en braakland. Uit het eerdergenoemde rapport van het Milieu- en Natuurplanbureau blijkt dat een aanscherping van de normen van 40 kg stikstof per hectare per jaar voor het merendeel van de bedrijven haalbaar is.

2.2. Aanpassing verliesnormen

Artikel I, onderdelen B en C, voorziet in een beperkte verruiming van de in de artikelen 19 en 26 van de wet opgenomen verliesnormen, die deel uitmaken van de heffingsgrondslag van het stelsel van regulerende mineralenheffingen. De belangrijkste gevolgtrekking uit de evaluatie is dat het stelsel van regulerende mineralenheffingen zijn vruchten begint af te werpen en dat het mineralenverlies in de landbouw fors is teruggedrongen. Wel zal de mineralenbelasting van het milieu door mineralen uit de landbouw nog verder moeten worden teruggebracht om de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater voldoende te verbeteren. Uit het onderzoek blijkt verder dat de snelheid waarmee het bedrijfsleven het mineralenverlies kan terugdringen zijn grenzen heeft en in het algemeen niet verder gaat dan, afhankelijk van aard en omvang van het bedrijf, 30

tot 50 kg stikstof per hectare per jaar. Binnen deze gegevens moet het kabinet opereren om de milieudoelstellingen van de Nitraatrichtlijn te realiseren.

Alhoewel het rapport van het Milieu- en Natuurplanbureau concludeert dat een aanscherping van de wettelijke normen voor stikstof voor 2003 en de daaropvolgende jaren nodig is om op de droge uitspoelingsgevoelige gronden de norm van 50 mg nitraat in de bovenste meter van het grondwater te realiseren, moet geconstateerd worden dat de in de wet opgenomen aanscherping voor een deel van de bedrijven niet haalbaar is. Daarom stellen wij voor om agrarische bedrijven op de uitspoelingsgevoelige gronden (volgens de aangepaste definitie) een jaar extra tijd te gunnen om hun bedrijfsvoering aan te passen. Het wetsvoorstel strekt ertoe de aanscherping van de verliesnormen voor deze uitspoelingsgevoelige zanden lössgronden te temporiseren door voor 2003 een tussenstap in te bouwen. Voor deze gronden zullen de stikstofverliesnormen voor 2003 die thans in de wet zijn opgenomen pas in 2004 van kracht worden. Voor grasland zal de stikstofverliesnorm worden aangescherpt van 190 kg in 2002 via 160 kg in 2003 naar 140 kg in 2004 en daarop volgende jaren. Voor bouwland gaat de verliesnorm van 100 kg in 2002 via 80 kg in 2003 naar 60 kg in 2004 en daarop volgende jaren. De wijziging werkt terug tot en met 1 januari 2003.

Het Milieu- en Natuurplanbureau heeft berekend dat het voor 2003 te verwachten mestoverschot uitkomt op 4 miljoen kg fosfaat. Door het schrappen van grondwatertrap 6 uit de definitie van uitspoelingsgevoelige gronden en door het temporiseren van de aanscherping van de stikstofverliesnormen voor de uitspoelingsgevoelige gronden (volgens de aangepaste definitie) neemt het voor 2003 te verwachten mestoverschot af met ca. 1 miljoen kg fosfaat. Daarmee resteert een verwacht overschot van 3 miljoen kg fosfaat. Het is in het belang van de ondernemers en van de werking van het stelsel van regulerende mineralenheffingen om dit overschot te voorkomen en daarmee bij te dragen aan evenwicht op de mestmarkt met bijbehorende stabiliteit van de mestafzetprijzen. Het ontstaan van een mestoverschot kan voorkomen worden door de fosfaatverliesnormen minder aan te scherpen dan in de huidige wet is vastgelegd. Op grasland moet de in de wet opgenomen aanscherping (van 25 kg in 2002 naar 20 kg in 2003 en daarop volgende jaren) in stand blijven omdat de hoogte van de verliesnorm van 20 kg fosfaat per hectare nauw is gekoppeld aan de mestplaatsingsnorm van 250 kg stikstof uit dierlijke mest voor grasland die Nederland aan de Europese Commissie heeft gemeld overeenkomstig artikel 5, vierde lid, juncto bijlage III, punt 2, onderdeel b), van de Nitraatrichtlijn. Maar bij bouwland is er enige ruimte voor een verminderde aanscherping, zonder dat de door de Nitraatrichtlijn voorgeschreven norm van 170 kg stikstof uit dierlijke mest per hectare per jaar en de nitraatdoelstelling voor het grond- en oppervlaktewater in gevaar komen. Op grond van deze afweging stellen wij voor de aanscherping van de fosfaatverliesnorm voor bouw- en braakland voor 2003 en daarop volgende jaren te beperken tot 25 kg in plaats van 20 kg zoals thans in de wet is opgenomen. Ook deze wijziging zal terugwerken tot en met 1 januari 2003. Met de voorgestelde verminderde aanscherping neemt de plaatsingsruimte toe, zodat het voor 2003 berekende landelijk mestoverschot afneemt met ongeveer 4 miljoen kg fosfaat en er hoogstwaarschijnlijk in 2003 geen mestoverschot meer zal zijn. Hierdoor zal er ook geen flankerend beleid nodig zijn om het mestoverschot weg te nemen. De nu vast te stellen verliesnormen gelden voor 2003 en 2004. Welke normen in 2005 en in de daaropvolgende jaren zouden moeten gelden zal moeten worden beoordeeld in het licht van de uitspraak van het Hof van Justitie in de lopende inbreukprocedure en van de uitkomsten van het overleg met de Europese Commissie over de derogatie.

§ 3. Reparatie onvolkomenheden

Het onderhavige wetsvoorstel bevat twee voorzieningen om onvolkomenheden in het stelsel van regulerende mineralenheffingen en in het stelsel van mestafzetovereenkomsten weg te nemen. De eerste voorziening heeft betrekking op de forfaitaire productienormen in het stelsel van mestafzetovereenkomsten, die wordt toegelicht in paragraaf 3.1. De tweede voorziening heeft betrekking op een onvolkomenheid in de afvoerposten van het stelsel van regulerende mineralenheffingen. Omdat het bij «afvoer» moet gaan om hoeveelheden mineralen in producten of dieren die feitelijk aan een derde of aan een ander bedrijf zijn afgeleverd, kan mineralenverlies als gevolg van wildvraat niet als afvoerpost in de aangifte worden opgevoerd. Het wetsvoorstel bevat hiervoor een voorziening, die in paragraaf 3.2 wordt toegelicht.

3.1. Aanpassing mestproductienormen

In 2001 zijn de forfaitaire mestproductienormen voor de onderscheiden diercategorieën, opgenomen in bijlage E, vastgesteld mede op basis van berekeningen van de verwachte stikstofexcretie in 2003. Deze normen blijken in de praktijk over het geheel genomen goed overeen te komen met de werkelijke excretie. Gerede twijfel bestaat er over de hoogte van de excretienormen voor melkvee, witvleeskalveren en overig roodvleesvee van 1 jaar en ouder. Mede op basis van een inventarisatie van LTO-Nederland en onlangs verricht onderzoek van het Praktijkonderzoek Veehouderij blijkt dat de normen voor melkvee, witvleeskalveren en overig roodvleesvee van één jaar en ouder in 2001 te hoog zijn vastgesteld. Daarom stellen wij voor de normen voor de diercategorieën 100, 110, 111, 112 en 125 in bijlage E naar beneden bij te stellen (artikel I, onderdeel J).

3.2. Afvoerpost wildschade

Onder het oude regime van de Jachtwet was de jachthouder aansprakelijk voor schade aan landbouwgewassen, aangericht door wild afkomstig uit zijn jachtgebied. De Flora- en faunawet, die op 1 april 2002 in werking is getreden, legt de verantwoordelijkheid voor het voorkomen en beperken van schade, veroorzaakt door beschermde inheemse diersoorten, in eerste instantie bij de grondgebruiker. Het meest voorkomend is wildschade door vraat aan gewassen op het veld. Schade kan in veel gevallen worden beperkt door het treffen van preventieve maatregelen, bijvoorbeeld door het plaatsen van rasters. Daarnaast kunnen de provincies ontheffing verlenen van het verbod om beschermde inheemse diersoorten die schade veroorzaken te doden. Maar als ondanks deze maatregelen toch nog schade is opgetreden, kan de grondgebruiker een schadevergoeding aanvragen uit het Faunafonds. Door wildschade ontstaat niet alleen directe schade aan de gewassen op het veld, maar ook mineralenverlies in het kader van het stelsel van regulerende mineralenheffingen, die niet voor vergoeding uit het Faunafonds in aanmerking komt. Het meest voorkomende probleem is het mineralenverlies als gevolg van ganzenvraat. Agrariërs die meewerken aan de opvang van ganzen, lijden mineralenverlies doordat gras als gevolg van ganzenvraat van het bedrijf wordt afgevoerd. Voor het vee is hierdoor minder gras beschikbaar en moeten ter vervanging extra diervoeders op het bedrijf worden aangevoerd. De aankoop van deze diervoeders wordt gecompenseerd door de schadevergoeding van het Faunafonds. Maar de aanvoer van extra diervoeders geeft ook extra aanvoer op de mineralenbalans, waar geen extra afvoerpost tegenover staat. Omdat het bij wildvraat niet gaat om de afvoer van mineralen in de zin van artikel 25, tweede lid, te weten de feitelijke aflevering aan een derde of aan een ander bedrijf, maar meer om

het verloren gaan van mineralen, ligt het niet voor de hand om op dit punt een extra afvoerpost te creëren, maar, in aansluiting bij de systematiek van de artikelen 47 en 49 van de wet, een grondslag te bieden voor de aftrek van de betrokken hoeveelheden mineralen van de belastbare hoeveelheid. Deze grondslag wordt in dit wetsvoorstel geboden met het nieuwe artikel 49a. Uitwerking van de voorziening geschiedt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, wat de nodige flexibiliteit biedt voor aanpassing van de regelgeving aan nieuwe inzichten (artikel I, onderdeel G).

§ 4. Vermindering administratieve lasten

Op basis van een onderzoek naar de omvang van de administratieve lastendruk die het mestwetgevingscomplex met zich brengt, heeft voormalig minister van Justitie, mevrouw mr. W. Sorgdrager in haar rapport «Lastige lasten» een aantal knelpunten gesignaleerd en aanbevelingen gedaan om de administratieve lastendruk te verminderen. Dit rapport is aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van de toenmalige minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij van 16 april 2002 (nr. Trcdl/2002/1360). De aanbevelingen in dit rapport hebben onder meer betrekking op belemmeringen bij het samenvoegen van bedrijven en op het door een accountant op te stellen rapport van bevindingen. De voorstellen hebben hun plaats gekregen in het plan van aanpak dat de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij heeft opgesteld en dat moet leiden tot een reductie van de administratieve lasten ten gevolge van regelgeving van minimaal 25%. Dit plan is bij brief van 26 oktober 2002 aan de Tweede Kamer toegezonden (Kamerstukken II, 2002/03, 28 600 XIV, nr. 13). Het onderhavige wetsvoorstel bevat in het verlengde daarvan de volgende voorstellen:

- 1) Er wordt voorzien in een wettelijke grondslag om bij ministeriële regeling regels te stellen die het mogelijk maken om de belastbare hoeveelheden fosfaat en stikstof van een bedrijf te verrekenen met die van een ander bedrijf in geval van samenvoeging van bedrijven; hiermee wordt een belangrijke belemmering voor het samenvoegen van bedrijven weggenomen (artikel I, onderdeel E; memorie van toelichting paragraaf 4.1).
- 2) De verplichting vervalt om bij de aangifte in het kader van het stelsel van regulerende mineralenheffingen een door een accountant op te stellen rapport van bevindingen te voegen (artikel I, onderdeel D; memorie van toelichting paragraaf 4.2).

4.1. Overdracht saldi bij samenvoeging van bedrijven

In het rapport «Lastige lasten» worden de belemmeringen voor ondernemers om mestnummers samen te voegen als een van de belangrijke bronnen van administratieve lasten gesignaleerd. In de praktijk gaat het hierbij om bedrijven die administratief gescheiden zijn, terwijl deze feitelijk ook als één bedrijf gevoerd kunnen worden. Het wegnemen van deze belemmeringen levert niet alleen een substantiële lastenverlichting voor ondernemers op, maar leidt ook tot een aanzienlijke vermindering van uitvoeringslasten voor de overheid. Per 1 oktober 2002 zijn al enkele belangrijke belemmeringen voor het samenvoegen van bedrijven weggenomen. Dat betreft ten eerste het niet langer toepassen van de «inzakregel», neergelegd in artikel 55, eerste lid, van de wet. Ingevolge dat artikel is het verboden de productie van dierlijke meststoffen op het bedrijf uit te breiden als de productie groter is, of door de uitbreiding groter wordt, dan 125 kg fosfaat per hectare per jaar van de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond. Voor een bedrijf dat ook niet-grondgebonden mestproductierechten heeft, leidt dit ertoe dat bij uitbreiding van de oppervlakte tot het bedrijf behorende landbouwgrond een

gedeelte van de niet-grondgebonden mestproductierechten als het ware «inzakt» in de grond. Ondanks uitbreiding van de oppervlakte tot het bedrijf behorende landbouwgrond neemt de omvang van het mestproductierecht niet toe. Dit speelt overigens uitsluitend bij mestproductierechten, niet bij varkens- en pluimveerechten. In het voorstel van wet tot wijziging van de Meststoffenwet en de Wet herstructurering varkenshouderij, dat thans bij de Tweede Kamer in behandeling is (Kamerstukken II 2002/03, 28 818, nrs. 1–3), is de afschaffing van de «inzakregel», opgenomen. Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de voorgestelde bepaling geldt op het punt van de inzakregel sinds 1 oktober 2002 een algemene vrijstelling op grond van de Vrijstellingsregeling artikel 55, eerste lid, Meststoffenwet. Een tweede belemmering voor het samenvoegen van bedrijven is per 1 oktober 2002 weggenomen bij het Besluit van 26 augustus 2002, houdende wijziging van het Uitvoeringsbesluit Wet herstructurering varkenshouderij en het Uitvoeringsbesluit pluimveerechten Meststoffenwet (afroompercentage 0%)(Stb. 466) en artikel 3 van de Vrijstellingsregeling artikel 55, eerste lid, Meststoffenwet, waarbij de Kortingsregeling Wet verplaatsing mestproductie per 1 oktober 2002 kwam te vervallen. Door deze maatregelen wordt bij de overgang van de productierechten naar een ander bedrijf, bij voorbeeld in het kader van samenvoeging, geen afroaming van de daarbij betrokken productierechten meer toegepast. Een derde belemmering die wordt weggenomen, en dat kan alleen bij wijziging van de wet, is het verhandelbaar maken van het grondgebonden deel van het varkensrecht. Deze voorziening is opgenomen in het bovengenoemde wetsvoorstel tot wijziging van de Meststoffenwet en de Wet herstructurering varkenshouderij.

Een resterende belemmering is nog het ontbreken van de mogelijkheid om mineralenverliezen te verrekenen tussen verschillende bedrijven in geval van samenvoeging van bedrijven. Voor het systeem van de verfijnde mineralenheffingen is in de wet de mogelijkheid opgenomen om mineralenverliezen over verschillende jaren te verrekenen (artikel 43). Dat is gebeurd vanuit de gedachte dat onvoorziene omstandigheden, zoals slechte weersomstandigheden, de mineralenbalans aanzienlijk kunnen beïnvloeden, en dat het derhalve wenselijk is een middeling over een beperkt aantal jaren mogelijk te maken. Als de belastbare hoeveelheid negatief is en er dus feitelijk sprake is van een «onderschrijding» van de verliesnormen, kan dat negatieve saldo leiden tot teruggaaf van betaalde heffingen uit eerdere jaren of vermindering van heffingen voor komende jaren. Het gaat bij verrekening altijd om de belastbare hoeveelheden over verschillende jaren van één enkel bedrijf. Omdat de belastbare hoeveelheid per definitie is gekoppeld aan het bedrijf, is overdracht van saldi van het ene naar het andere bedrijf thans niet mogelijk. Wel kan bij overdracht van een geheel bedrijf de nieuwe heffingsplichtige voor verrekening gebruik maken van de door de vorige heffingsplichtige gerealiseerde saldi (artikel 17 van de Regeling uitvoering heffingen en verrekening Meststoffenwet).

In de praktijk bestaat er behoefte de mogelijkheid tot verrekening uit te breiden naar situaties van samenvoeging van bedrijven. Het ontbreken van deze mogelijkheid wordt door het landbouwbedrijfsleven als knellend ervaren en vormt een nodeloze belemmering bij het samenvoegen van bedrijven, meer in het bijzonder van verschillende mestnummers die feitelijk als één bedrijf worden gevoerd. In het onderhavige wetsvoorstel wordt een delegatiebepaling voorgesteld die het mogelijk maakt om bij ministeriële regeling krachtens artikel 43, zesde lid, een voorziening te treffen voor het verrekenen van mineralenverliezen tussen verschillende bedrijven in geval van samenvoeging van bedrijven (artikel I, onderdeel E), zoals toegezegd in het algemeen overleg van 26 september 2002.

4.2. Afschaffing rapport van bevindingen

Artikel 42a van de Meststoffenwet verplicht bedrijven met een veebezetting van meer dan 2,5 grootvee-eenheden per hectare om bij de aangifte van de regulerende mineralenheffingen een door een registeraccountant of een accountant-administratieconsulent (hierna: accountant) opgesteld rapport van bevindingen mee te sturen. Deze verplichting is, mede op verzoek van het bedrijfsleven, in de Meststoffenwet opgenomen ten einde de controle op de juistheid van de aangifte van de heffingen te verbeteren. Zij is met ingang van het heffingsjaar 2000 van kracht geworden.

Bij het opstellen van een rapport van bevindingen gebruikt de behandelend accountant een formulier van Bureau Heffingen, eventueel aangevuld met een vormvrije bijlage, waarin bijzonderheden die bij de controle zijn geconstateerd kunnen worden opgenomen. De controle vindt plaats aan de hand van een protocol dat door het Ministerie van LNV in samenwerking met verschillende accountantsorganisaties is vastgesteld en is opgenomen in de Regeling accountantswerkzaamheden Meststoffenwet 2001. Het rapport van bevindingen vermeldt slechts de bevindingen van de accountant op basis van het protocol. Hij doet geen algemene uitspraken over de kwaliteit, de juistheid en de volledigheid van de aangifte. De opzet en wijze van administratievoering op een agrarisch bedrijf bieden onvoldoende aangrijpingspunten om een aangifte te kunnen goed- of afkeuren.

In haar rapport »Lastige lasten» heeft voormalig minister van Justitie, mevrouw. mr. W. Sorgdrager, de aanbeveling gedaan de verplichting tot het meesturen van een rapport van bevindingen bij de aangifte af te schaffen. De kosten die uit deze verplichting voortvloeien wegen volgens haar niet op tegen het beperkte effect dat het rapport van bevindingen sorteert. Uit berekeningen van Cap Gemini Ernst & Young blijkt dat het rapport van bevindingen het bedrijfsleven 10 miljoen euro per jaar kost. In het kader van de tweejaarlijkse evaluatie van de Meststoffenwet heeft het Expertisecentrum Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie in april 2002 het rapport »Evaluatie uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid Meststoffenwet» uitgebracht over de controle en handhaving van het mestbeleid. Dit rapport is aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal bij eerder genoemde brief van de toenmalige minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij van 31 mei. In dat rapport is ook aandacht besteed aan de functie van het rapport van bevindingen in het systeem van de regulerende mineralenheffingen. Bij dit onderzoek is geconstateerd dat het rapport van bevindingen een belangrijke bijdrage levert aan het verminderen van frauderisico's. Daarnaast is gebleken dat de accountant voor de agrariër een belangrijke informatiebron is en dat hij bij veel bedrijven zowel het rapport van bevindingen als de mineralenaangifte opstelt. Aan de andere kant wordt vastgesteld dat steeds meer boeren beginnen te twijfelen aan het nut van het rapport van bevindingen en de kosten daarvan te hoog vinden. Deze bevindingen hebben ons aanleiding gegeven de positionering van het rapport van bevindingen binnen het stelsel van regulerende mineralenheffingen te heroverwegen.

Naar aanleiding van bovenstaande rapporten, mede in het licht van het streven van het kabinet naar verlichting van de administratieve lastendruk, heeft de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij in het Algemeen Overleg met de vaste kamercommissie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij van 7 november 2002. (Kamerstukken II 2002/03, 28 385 nr. 12) aangekondigd de noodzaak tot het voortbestaan van de verplichting van artikel 42a van de Meststoffenwet nader te bezien. Aan de ene kant kan, zoals ook uit het rapport van het Expertise Centrum Rechtshandhaving blijkt, worden vastgesteld dat het rapport van bevindingen op

punten een bijdrage levert aan de versterking van de handhaving van het stelsel van regulerende mineralenheffingen. Zo zal minder snel gefraudeerd worden met een aangifte wanneer deze nog wordt gecontroleerd door een accountant. En voorts zal de accountant, wanneer hij constateert dat een aangifte onregelmatigheden bevat, deze onregelmatigheden herstellen, evenals fouten die hij tegenkomt bij het doornemen van de aangifte. Daarbij maakt het rapport een meer gerichte controle inzet van de Algemene Inspectiedienst mogelijk. Positief is ook dat de accountant voor veel boeren een belangrijke bron van informatie blijkt te zijn met betrekking tot de regelgeving van het systeem van regulerende mineralenheffing, zij het dat dit op zichzelf geen argument mag zijn om agrariërs ertoe te verplichten een rapport van bevindingen mee te laten sturen. Aan het rapport van bevindingen kleven echter ook een aantal onvolkomenheden. Het rapport van bevindingen geeft slechts een beperkte zekerheid, gegeven het feit dat de accountant geen uitspraak kan doen over de kwaliteit, juistheid en volledigheid van de aangifte. Een deel van de aangiften waarbij een rapport van bevindingen is opgemaakt blijkt namelijk nog steeds fouten te bevatten, die bij Bureau Heffingen alsnog worden gecorrigeerd. Bovendien blijkt het draagvlak voor het rapport van bevindingen op dit moment gering te zijn. De betekenis van dit rapport zal op termijn bij de beperking van frauderisico's steeds verder afnemen wanneer bij de Dienst Basisregistraties de basisregistraties met betrekking tot dieren en grond verder ontwikkeld zijn.

Hoewel in de aanloopfase van het systeem van regulerende mineralenheffingen het rapport van bevindingen ontegenzeggelijk zijn waarde heeft bewezen, moet nu worden geconstateerd dat de meerwaarde niet langer opweegt tegen de kosten die het met zich brengt. Ook een afgeslankt rapport van bevindingen, dat slechts gericht zou zijn op die punten waar de controle van de accountant en het daarbij behorende rapport van bevindingen nog een belangrijke bijdrage kan leveren, zal het bedrijfsleven slechts 5 miljoen euro per jaar besparen en is voor de meerwaarde die het biedt nog steeds te kostbaar. Eventuele extra risico's als gevolg van het vervallen van het rapport van bevindingen zijn door een aangepaste controlestrategie en opzet op basis risicoprofielen goed te ondervangen, zoals nader wordt toegelicht in paragraaf 7.

Derhalve stellen wij voor om het advies uit het rapport «Lastige lasten» op te volgen en de verplichting van artikel 42a te schrappen, zoals reeds aangekondigd in de brief aan de Tweede Kamer van de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij van 1 november 2002 (Kamerstukken II, 2002/03, 28 385, nr. 3). Tot het moment dat het onderhavige wetsvoorstel tot wet wordt verheven en artikel I, onderdeel D, in werking treedt, wordt van de verplichting van artikel 42a van de wet vrijstelling verleend bij de Vrijstellingsregeling artikel 42a Meststoffenwet. De vrijstelling gaat in per 1 januari 2003 en heeft betrekking op de aangiften die over de heffingsjaren 2002 en volgende worden gedaan. Ons is bij de behandeling van dit onderwerp bij het Algemeen Overleg van 7 november 2002 gebleken dat het schrappen van deze verplichting ook in de Kamer op de nodige steun kan rekenen.

§ 5. Bedrijfseffecten

5.1. Verminderde aanscherping verliesnormen

Zoals in paragraaf 2.1 is aangegeven stellen wij met betrekking tot de uitspoelingsgevoelige gronden, hetgeen volgens de aangepaste definitie zand- en lössgronden betreft die ten minste twee derde deel grondwatertrap 7 en 8 hebben, een verminderde aanscherping van de stikstofverliesnormen voor. Op grond van de evaluatiegegevens moet worden geconcludeerd dat de thans in de wet voorziene aanscherping van de

stikstofverliesnormen voor deze gronden verder gaat dan de spankracht van het aanpassingsvermogen van de op deze gronden gelegen bedrijven. Ook bij een uiterste inspanning om hun bedrijfsvoering aan de wettelijke verliesnormen aan te passen zal een deel van de bedrijven daar niet in slagen en met hoge heffingen worden geconfronteerd. Met de voorgestelde tussenstap krijgen deze bedrijven een jaar langer de tijd om hun bedrijfsvoering aan te passen. Met artikel I, onderdeel A, wordt beoogd grondwatertrap 6 te schrappen uit de definitie van uitspoelingsgevoelige gronden. Dit heeft gunstige bedrijfsgevolgen voor alle bedrijven op de zand- en lössgronden die op perceelsniveau minder dan twee derde deel grondwatertrap 7 en 8 hebben. Voor bedrijven op het nattere deel van dit areaal zijn de in de wet voorziene verliesnormen voor uitspoelingsgevoelige gronden voor 2003 te scherp. Met aanpassing van de definitie wordt voorkomen dat deze bedrijven hun bedrijfsvoering moeten aanpassen aan onevenredig scherpe verliesnormen.

Het aanpassen van de fosfaatverliesnorm op bouwland is nodig om het voor 2003 te verwachten landelijk mestoverschot weg te nemen. Dat draagt bij aan evenwicht op de mestmarkt en daarmee aan stabiliteit van de mestafzetprijzen. Dat is in het belang van de ondernemers en van de werking van het stelsel van regulerende mineralenheffingen.

5.2. Reparatie onvolkomenheden

De neerwaartse bijstelling van de productienormen voor melkkoeien, witvleeskalveren en overig roodvleesvee van 1 jaar en ouder (paragraaf 3.1) heeft tot effect dat op bedrijfsniveau met een lagere forfaitaire productie gerekend kan worden. Dit heeft tot gevolg dat het bedrijf voor minder kilogrammen stikstof aan mestafzetovereenkomsten hoeft te sluiten.

Voor wildschade wordt alleen een wettelijke basis voorgesteld aansluitend bij de systematiek van de artikelen 47 en 49. Voor de nadere invulling wordt gedacht aan een besluit waarbij de agrariër een taxatierapport overlegt waaruit de omvang van de wildschade blijkt. De daarmee overeenkomende hoeveelheid mineralen wordt dan op de heffing in mindering gebracht.

5.3. Lastenvermindering.

Voor de verrekening van saldi bij samenvoeging van bedrijven wordt alleen een wettelijke grondslag voorgesteld, die nog moet worden ingevuld. Daarbij wordt in elk geval gedacht aan een verrekeningsmogelijkheid bij samenvoeging van mestnummers die feitelijk als één bedrijf worden gevoerd. Voor de desbetreffende bedrijven zal dit leiden tot een aanzienlijke besparing van administratieve lasten. Een bedrijf voeren met meerdere mestnummers brengt met zich dat de administratie van de desbetreffende mestnummers strikt gescheiden moet worden gevoerd. De ondernemer moet bijvoorbeeld aan de leverancier van diervoerders per levering laten weten op welk mestnummer de levering moet worden geboekt, per mestnummer een afzonderlijke vee- en grondadministratie bijhouden, bij elke vracht mest die wordt afgevoerd per mestnummer een afzonderlijk mestafleveringsbewijs bijvoegen en voor ieder mestnummer apart aangifte doen in het kader van het stelsel van regulerende mineralenheffingen.

Het vervallen van de verplichting om bij de aangifte een rapport van bevindingen mee te sturen heeft gevolgen voor ten minste 20 000 bedrijven. Het laten opstellen van een rapport van bevindingen kost ongeveer € 500. De totale kostenbesparing voor de sector komt daarmee op 10 miljoen euro per jaar. Omdat vooruitlopend op de inwerkingtreding van

de desbetreffende bepaling met ingang van 1 januari 2003 al vrijstelling wordt verleend van deze verplichting, kan deze lastenverlichting al in 2003 worden ingeboekt. Het vervallen van de verplichting gaat in met betrekking tot de aangifte over 2002. Voor de aangifte over de jaren 2000 en 2001 blijft de verplichting tot het meesturen van een rapport van bevindingen onverkort van kracht.

§ 6. Milieueffecten

De verminderde aanscherping van de stikstofverliesnormen voor de uitspoelingsgevoelige zand- en lössgronden voor 2003 en het schrappen van grondwatertrap 6 uit de definitie van uitspoelingsgevoelige gronden, zoals in het wetsontwerp wordt voorgesteld, hebben tot gevolg dat de kwaliteitsdoelstellingen van de Nitraatrichtlijn voor het grondwater en het oppervlaktewater in 2003 niet worden gerealiseerd voor (1) de gronden die op de huidige kaarten bij het Besluit zand- en lössgronden worden aangeduid als «droge uitspoelingsgevoelige gronden», dat zijn de ongeveer 140 000 hectare zand- en lössgronden ten minste twee derde deel grondwatertrap 7 en 8, en evenmin voor (2) het drogere deel van de overige uitspoelingsgevoelige gronden, dat zijn de ongeveer 220 000 hectare zanden lössgronden die minder dan twee derde deel grondwatertrap 7 en 8 hebben en die op de huidige kaarten bij het Besluit zand- en lössgronden worden aangeduid als «overige uitspoelingsgevoelige gronden». Het drogere en het nattere deel van de matig droge gronden zullen elk ongeveer 110 000 hectare bedragen. Het totale areaal waarvoor de kwaliteitsdoelstellingen in 2003 niet worden gehaald komt daarmee, uitgaande van de nu beschikbare bodem- en grondwaterkaarten, op ongeveer 250 000 hectare. Voor de onder 1 genoemde gronden moet worden bedacht dat, ook als de thans in de wet opgenomen normen gehandhaafd zouden blijven, de kwaliteitsdoelstellingen voor deze gronden in 2003 niet zouden worden gehaald, omdat op grond van de gegevens van het rapport van het Milieu- en Natuurplanbureau geconcludeerd moet worden dat de thans in de wet voorziene aanscherping voor 2003 de spankracht van het aanpassingsvermogen van de op deze gronden gelegen bedrijven te boven gaat. Voor de onder 2 genoemde bedrijven ligt de situatie iets anders. Met de voorgestelde aanpassing van de definitie van uitspoelingsgevoelige gronden worden deze gronden niet meer als uitspoelingsgevoelig beschouwd, terwijl voor deze gronden scherpere verliesnormen noodzakelijk zouden zijn om aan de kwaliteitsdoelstellingen van de Nitraatrichtlijn te voldoen. Er is thans echter geen kaartmateriaal voorhanden om deze gronden te kunnen aanwijzen, zoals in paragraaf 2.1 is toegelicht. De verminderde aanscherping van de fosfaatverliesnorm voor bouw- en braakland is uit milieu-oogpunt aanvaardbaar. Weliswaar vertraagt deze aanpassing de afname van de jaarlijkse fosfaatophoping, maar deze vertraging is gering in vergelijking met de lange termijnen die nodig zijn bij het oplossen van het probleem van fosfaatverzadiging.

De technische aanpassing die wordt voorgesteld in artikel I, onderdeel J, inzake aanpassing van de excretienormen in het kader van het stelsel van mestafzetovereenkomsten, heeft geen directe gevolgen voor het milieu. De voorgestelde lagere excretienormen zijn meer in overeenstemming met de hoeveelheden fosfaat en stikstof in de dierlijke meststoffen die door dieren van de desbetreffende diercategoríeën worden geproduceerd.

Het voorstel om in de wet een grondslag op te nemen voor de aftrek van mineralen als gevolg van wildschade heeft geen directe gevolgen voor het milieu (artikel I, onderdeel G).

§ 7. Uitvoering en handhaving

Met de voorgestelde aanpassing van de definitie van uitspoelingsgevoelige gronden (artikel I, onderdeel A) wordt beoogd de situatie van 2002 te continueren. In 2002 golden voor de zand- en lössgronden die op perceelsniveau minder dan twee derde deel grondwatertrap 7 en 8 hadden dezelfde verliesnormen als voor de niet- uitspoelingsgevoelige gronden. Daardoor waren de scherpste verliesnormen feitelijk alleen van toepassing op gronden die op perceelsniveau ten minste twee derde deel grondwatertrap 7 en 8 hadden. Door het schrappen van grondwatertrap 6 uit de definitie van uitspoelingsgevoelige gronden wordt de bestaande situatie in de wet vastgelegd. Er vindt dus geen wezenlijke aanpassing plaats in de aanwijzing van uitspoelingsgevoelige gronden. Op het punt van uitvoering en handhaving blijft de situatie in 2003 daarmee gelijk aan die in 2002. Een en ander is nader toegelicht in paragraaf 2.1.

De afschaffing van de verplichting om met de aangifte in het kader van het stelsel van regulerende mineralenheffingen een rapport van bevindingen mee te sturen (artikel I, onderdeel D; toegelicht in paragraaf 4.2) betekent niet dat de frauderisico's voor lief worden genomen. Met de plicht tot inzending van een rapport van bevindingen werd een samenstel beoogd van drie elkaar aanvullende controles, die van de accountant, Bureau Heffingen en de Algemene Inspectiedienst. In de praktijk controleert de accountant aan de hand van het accountantsprotocol veelal dezelfde gegevens als Bureau Heffingen, met dien verstande dat de accountant daarbij een koppeling legt met de financiële administratie, met name bij de posten voer, grond en mest. De posten dieren en kunstmest kan Bureau Heffingen op grond van zijn registraties niet controleren. Dit zijn de enige posten waarbij de bevindingen van de accountant behulpzaam kunnen zijn. De status van het rapport van bevindingen is voor de inspecteur echter onvoldoende om zonder aanvullende fysieke controles van de AID de aangifte te kunnen aanpassen. Om de resterende frauderisico's te reduceren ontwikkelt Bureau Heffingen een controlestrategie, waarbij selectie van de te controleren aangiften geschiedt op basis van risicoprofielen. Daarmee wordt een gerichte inzet van de AID met een verhoogde trefkans mogelijk gemaakt. Aan de hand van de bij Bureau Heffingen bekende gegevens met betrekking tot grond, voer, mest en op termijn dieren, en de dwarsverbanden hiertussen, worden bedrijven met een hoog frauderisico geselecteerd. Door een betere koppeling met de grondregistratie bij de Dienst Basisregistratie wordt de betrouwbaarheid van de controles verbeterd. Deze aangepaste controlestrategie zal naar verwachting bij de Minas-aangiften over 2002 voor het eerst worden toegepast. Daarmee kunnen de frauderisico's tot een aanvaardbaar niveau worden teruggebracht.

§ 8. Juridische aspecten

Een punt van aandacht is de terugwerkende kracht. Als het onderhavige wetsvoorstel wordt aangenomen zal het, gegeven de gebruikelijke termijnen voor de wetsbehandeling, op zijn vroegst eind 2003 of mogelijk pas begin 2004 tot wet worden verheven. Het ligt in de bedoeling om artikel I, onderdelen A tot en met C, G en K, met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2003 in werking te laten treden (artikel II).

De wijzigingen van de stikstofverliesnormen voor het jaar 2003 zullen in dat geval in werking treden met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2003 (artikel I, onderdelen B en C). Feitelijk zijn het aanscherpingen ten opzichte van de normen voor 2002. De in dit wetsvoorstel voorgestelde fosfaatverliesnormen voor bouwland voor 2003 en daarop volgende jaren en stikstofverliesnormen voor de uitspoelingsgevoelige gronden voor

2003 gaan echter minder ver dan de normen die thans in de wet voor 2003 zijn opgenomen en zijn dus begunstigend voor de agrarische bedrijven. Daarom is er geen bezwaar de wijziging van de fosfaat- en stikstofverliesnormen in werking te doen treden met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2003. Anticiperen op de voorgenomen wijzigingen brengt grote risico's met zich mee. Als een agrariër dit zou doen terwijl het desbetreffende onderdeel van het wetsvoorstel niet tot wet wordt verheven, loopt hij het risico dat hij de verliesnormen voor 2003 overtreedt en bij gevolg met hoge heffingen wordt geconfronteerd. Als de aangepaste normen met terugwerkende kracht in werking treden, zullen veel bedrijven die de strengere, niet aangepaste normen hebben toegepast, voor de aangifte over 2003 in het kader van het stelsel van regulerende mineralenheffingen een negatief saldo kunnen opvoeren, dat ingevolge artikel 43 met de belastbare hoeveelheid fosfaat of stikstof over de voorgaande drie jaren of de daarop volgende jaren kan worden verrekend. Zoals in paragraaf 4.2 is opgemerkt wordt, tot het moment dat het onderhavige wetsvoorstel tot wet wordt verheven en artikel I, onderdeel D, in werking treedt, van de verplichting tot inzending van een rapport van bevindingen vrijstelling verleend bij de Vrijstellingsregeling artikel 42a Meststoffenwet. De vrijstelling gaat in per 1 januari 2003 en heeft betrekking op de aangiften die over de heffingsjaren 2002 en volgende worden gedaan. Uiteraard zijn wij ons ervan bewust dat het legaliteitsbeginsel dwingt tot terughoudendheid bij het volledig buiten werking stellen van een bepaling uit een wet in formele zin door middel van een ministeriële regeling, daar deze regelingen in beginsel uitsluitend bedoeld zijn voor het treffen van voorzieningen voor een specifieke categorie van gevallen die zich onderscheiden van de overige normadressaten. Echter, de letter van de wet verzet zich niet tegen een algehele vrijstelling. In het licht van de voorgestelde wetswijziging, de hoge kosten die de verplichting met zich brengt en het feit dat de voorgenomen wetswijziging zal terugwerken tot en met 1 januari 2003, was deze voorziening aangewezen.

§ 9. Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A

Dit onderdeel betreft de wijziging van de definitie van uitspoelingsgevoelige grond, zoals toegelicht in de paragrafen 2.1, 5.1 en 6.

Artikel I, onderdelen B en C

In deze onderdelen wordt de verminderde aanscherping van de fosfaatsnorm voor bouwland en braakland voor 2003 en de daaropvolgende jaren en de stikstofverliesnormen voor op uitspoelingsgevoelige gronden gelegen bouwland en braakland voor 2003 geregeld. In het huidige artikel 19, eerste lid, onderdeel a, en artikel 26, eerste lid, onderdeel a, staan thans de verliesnormen voor 2002; in het onderhavige wetsvoorstel de verliesnormen voor 2003. Deze verliesnormen zijn gelijk aan de thans voor 2003 en de daarop volgende jaren voorziene verliesnormen, met uitzondering van de voor 2003 voorziene fosfaatverliesnorm voor bouwland en braakland, thans 20 kg, die wordt gewijzigd in 25 kg, en de stikstofverliesnormen voor de uitspoelingsgevoelige gronden. De stikstofverliesnorm voor op uitspoelingsgevoelig grond gelegen grasland voor 2003, thans 140 kg, wordt gewijzigd in 160 kg, en de stikstofverliesnorm voor op uitspoelingsgevoelige grond gelegen bouwland en braakland voor 2003, thans 60 kg, wordt gewijzigd in 80 kg. Dit is de «tussenstap» die is besproken in paragraaf 2.2 van de memorie van toelichting. In het huidige artikel 19, tweede lid, onderdeel a en artikel 26, tweede lid, onderdeel a, staan thans de verliesnormen voor 2003 en de daarop volgende jaren; in het onderhavige wetsvoorstel de verliesnormen voor 2004 en de daarop volgende jaren. Deze verliesnormen zijn gelijk aan de thans voor 2003 en de daarop volgende jaren voorziene verliesnormen, met uitzondering van

de fosfaatvertliesnorm voor bouwland en braakland, thans 20 kg, die wordt gewijzigd in 25 kg. Dit wordt eveneens toegelicht in paragraaf 2.2.

Artikel I, onderdeel D

Dit onderdeel betreft het vervallen van de verplichting om bij de aangifte in het kader van het stelsel van regulerende mineralenheffingen een door een accountant opgesteld rapport van bevindingen mee te sturen, zoals toegelicht in paragraaf 4.2.

Artikel I, onderdeel E

Dit onderdeel betreft de voorziening om overdracht van saldi bij samenvoeging van bedrijven mogelijk te maken, zoals toegelicht in paragraaf 4.1.

Artikel I, onderdeel F

Dit is een technische aanpassing.

Artikel I, onderdeel G

In dit onderdeel wordt een rechtsbasis voorgesteld voor een afvoerpost wildschade, zoals toegelicht in paragraaf 3.2.

Artikel I, onderdeel H

Door in artikel 63, tweede lid, «wensen en bezwaren» te vervangen door «opmerkingen en bedenkingen» wordt het misverstand weggenomen dat opmerkingen die worden gemaakt naar aanleiding van de bekendmaking van een ontwerpbesluit, als het maken van bezwaar gelden in de zin van artikel 1:5, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel I, onderdeel I

Dit onderdeel betreft het herstel van een fout in de tekst van de wet.

Artikel I, onderdeel J

In bijlage E worden de forfaitaire mestproductienormen in het kader van het stelsel van mestafzetovereenkomsten voor melkvee, witvleeskalveren en overig roodvleesvee van 1 jaar en ouder aangepast, zoals toegelicht in paragraaf 3.1. Bij diercategorie 125 wordt de waarde 73,1 vervangen door 30,4. Bij deze diercategorie blijkt het in de praktijk vaak om vleesstieren ouder dan 16 maanden te gaan, de zogenaamde «luxe vleesstieren», die eiwitarm voer krijgen waardoor de stikstofexcretie beduidend minder is dan waarvan bij eerdere berekeningen is uitgegaan.

Artikel II

Dit artikel bevat een voorziening voor inwerkingtreding met terugwerkende kracht, zoals is toegelicht in paragraaf 8 van deze memorie van toelichting.

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
C. P. Veerman

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. L. B. A. van Geel