

Vergaderjaar 2002–2003

**29 001**

## **Wijziging van de Meststoffenwet, de Wet verplaatsing mestproductie en de Wet herstructurering varkenshouderij ter opschorting van de expiratedatum van de stelsels van mestproductie-, pluimvee- en varkensrechten**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **1. Strekking en inhoud van het wetsvoorstel**

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State)

In de artikelen 74a van de Meststoffenwet, 22a van de Wet verplaatsing mestproductie en 43a van de Wet herstructurering varkenshouderij is vastgelegd dat per 1 januari 2005 de stelsels van mestproductierechten, pluimveerechten en varkensrechten vervallen.

Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe de betrokken stelsels twee jaar langer hun gelding te laten behouden. De expiratedatum van 1 januari 2005 wordt vervangen door 1 januari 2007. Daarmee wordt ruimte gecreëerd voor een verantwoorde besluitvorming over de mogelijke gevolgen voor het samenstel van instrumenten van de mestwetgeving van het aanstaande arrest van het Hof van Justitie in de inbreukprocedure tegen Nederland inzake de uitvoering van de Nitraatrichtlijn<sup>1</sup> en van de uitkomst van het lopende overleg met de Europese Commissie over de derogatie van de in die richtlijn opgenomen gebruiksnorm voor dierlijke mest.

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt op generlei wijze vooruitgelopen op de inhoudelijke besluitvorming. Het eerder in de betrokken wetten vastgelegde uitgangspunt dat de productierechten komen te vervallen blijft met de voorgestelde wetswijziging overeind. Tegelijk wordt echter ruimte behouden om bij een eventuele wijziging van inzicht – via een afzonderlijk wettelijk traject – op dit uitgangspunt terug te kunnen komen.

De opschorting van de expiratie van de genoemde stelsels zal niet langer duren dan noodzakelijk. Mocht blijken dat het verantwoord is de stelsels eerder dan 1 januari 2007 te laten vervallen, dan bieden de genoemde wetsartikelen overeenkomstig de thans voorgestelde wijziging in het tweede lid de mogelijkheid om bij koninklijk besluit een eerdere datum te bepalen. Deze datum kan niet vóór de thans in de betrokken wetten vastgelegde expiratedatum van 1 januari 2005 zijn gelegen. Het voorgestelde derde lid van de te wijzigen artikelen voorziet in tijdige betrokkenheid van de Tweede Kamer voorafgaand aan de voordracht van een dergelijk koninklijk besluit.

<sup>1</sup> 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).

## 2. Achtergrond

De stelsels van mestproductierechten, pluimveerechten en varkensrechten zijn na invoering per 1 januari 2002 van het stelsel van mestafzetovereenkomsten, dat is geregeld in hoofdstuk V, titel 3, van de Meststoffenwet, voorshands in stand gelaten. De achterliggende gedachte daarbij was dat: 1) het nieuwe stelsel eerst in de praktijk zou moeten bewijzen, 2) de bestaande productierechten borg zouden staan voor een verantwoorde en beheersbare introductie van het nieuwe stelsel en 3) de productierechten het aangrijpingspunt vormden 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 alle 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 is in de artikelen 74a van de Meststoffenwet, 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. Tot die datum moet een bedrijf om dierlijke meststoffen te mogen produceren niet alleen over voldoende mestplaatsingsruimte in de vorm van eigen grond en mestafzetovereenkomsten beschikken, maar ook over voldoende productierechten (vgl. Kamerstukken II 1999–2000, 27 276, nr. 3, blz. 37).

Het vastleggen van de expiratedatum in de betrokken wetten moest mede zeker stellen dat de sector aldus een duidelijk richtpunt zou hebben bij het aangaan van investeringsverplichtingen, waarbij een redelijke afschrijvingstermijn in acht werd genomen. 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).

In latere correspondentie en overleg met de Tweede Kamer is door de toenmalige Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer nog eens aangegeven dat het essentieel is dat het stelsel van mestafzetovereenkomsten voldoende sturingskracht heeft om de omvang van de mestproductie te beheersen, willen de mestproductie-, pluimvee- en varkensrechten per 2005 kunnen vervallen (vgl. Kamerstukken II 2002/03, 26 729, nr. 57, blz. 2, in samenhang met Kamerstukken II 2002/03, 28 385 en 25 448, nr. 12, blz. 9).

Inmiddels moet worden geconstateerd dat er op Europees vlak twee onzekerheden aan de orde zijn, die van groot belang zijn voor de vraag of in de nabije toekomst al dan niet moet worden gerekend met een landelijk niet-plaatsbaar mestoverschot van relevante omvang.

De eerste onzekerheid betreft de uitkomst van de al genoemde inbreukprocedure tegen Nederland terzake van de uitvoering van de Nitraatrichtlijn (zaak C-322/00).

In die procedure heeft de Advocaat-Generaal bij het Hof van Justitie op 7 november 2002 conclusie genomen, welke conclusie aan de Tweede Kamer is aangeboden bij brief van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 8 november 2002 (Kamerstukken II 2002/03, 26 729, nr. 56). De Advocaat-Generaal concludeert onder meer dat Nederland gehouden is een afzonderlijke gebruiksnorm

voor dierlijke mest in de wetgeving op te nemen die overeenkomstig punt 2 van bijlage III van de richtlijn moet waarborgen dat de elk jaar op of in de bodem gebrachte hoeveelheid dierlijke mest voor elk landbouwbedrijf de in de richtlijn genoemde hoeveelheid van 210 kilogram stikstof per hectare (sinds 6 december 2002: 170 kilogram stikstof per hectare) niet overschrijdt.

Als het Hof van Justitie deze conclusie zou overnemen, betekent dat dat het in hoofdstuk IV van de Meststoffenwet neergelegde stelsel van regulerende mineralenheffingen niet volstaat. Dat stelsel stuurt ter voldoening aan de kwaliteitseisen voor grond- en oppervlaktewater van de richtlijn niet onmiddellijk op de op of in de bodem gebrachte hoeveelheid stikstof in de vorm van dierlijke mest, maar op de stikstofverliezen naar het milieu als gevolg van het gebruik van mest in welke vorm dan ook, dus niet alleen organische mest maar ook kunstmest. Niet alleen zijn kunstmest en dierlijke mest in dat stelsel uitwisselbaar, maar ook maakt het stelsel het mogelijk om, ingeval een grotere hoeveelheid stikstof in de vorm van dierlijke en plantaardige producten van het bedrijf wordt afgevoerd, ook een grotere hoeveelheid stikstof in de vorm van mest op het bedrijf aan te wenden. Ook het stelsel van mestafzetovereenkomsten voldoet niet ter implementatie van de gebruiksnorm voor dierlijke mest, omdat dat stelsel wel stuurt op de omvang van de mestproductie in relatie tot de beschikbare grond en mestafzetmogelijkheden via contracten, maar niet op het gebruik van mest als zodanig.

Als een afzonderlijk, absoluut plafond zou moeten worden gesteld aan het gebruik van dierlijke mest, dan zal een gemiddeld melkveebedrijf ter voldoening aan dat plafond dierlijke mest moeten afvoeren en tegelijk – zonder dat de milieudoelstellingen in gevaar komen en zonder in strijd te komen met de Nitraatrichtlijn – kunstmest moeten aanvoeren om de gebruikelijke productie van ruwvoer en melk te kunnen realiseren. Dat zou dus betekenen dat er in Nederland meer dierlijke mest op de mestmarkt wordt afgezet, waarmee het bestaande evenwicht tussen enerzijds het aanbod van mest en anderzijds de plaatsingsruimte voor de mest binnen de mestnormering dreigt te worden verstoord en een landelijk niet-plaatsbaar mestoverschot dreigt te ontstaan. Daarnaast heeft een dergelijke hofuitspraak uiteraard betekenis voor de inrichting van het samenstel van instrumenten van de mestwetgeving.

De tweede onzekerheid is gegeven met het feit dat niet op voorhand vaststaat dat de Europese Commissie instemt met de door Nederland overeenkomstig bijlage III, punt 2, onder b, bij de Nitraatrichtlijn gemelde derogatie van de in de richtlijn genoemde gebruiksnorm voor dierlijke mest tot een hoeveelheid van 250 kilogram stikstof per hectare per jaar, ook al worden daarop dezerzijds alle inspanningen gericht. Als onverhoopt een lagere derogatie de uitkomst zou zijn van het lopende overleg met de Commissie, dan zou dat – afhankelijk van de precieze hoogte van de derogatie en van de daaraan verbonden voorwaarden en beperkingen – eveneens tot een landelijk niet-plaatsbaar mestoverschot kunnen leiden.

Wordt er landelijk meer dierlijke mest geproduceerd dan binnen de geldende mestnormen kan worden aangewend en afgezet, dan dreigen de aan het mestgebruik gestelde wettelijke beperkingen bij gebrek aan naleving ineffectief te worden. Dit is een-en-andermaal gebleken bij onderzoek naar de sturingskracht van de mestwetgeving (vgl. Kamerstukken II 1995/96, 24 445, nr. 1, blz. 14, Kamerstukken II 1999–2000, 27 276, nr. 3, blz. 8 e.v. en Kamerstukken I 2000/01, 27 276, nr. 223b, blz. 9). Om die reden zijn in de wetgeving grenzen gesteld aan de toegestane omvang van de mestproductie, eerst door de stelsels van mestproductierechten, pluimveerechten en varkensrechten en recentelijk door het stelsel van mestafzetovereenkomsten.

Dit laatste stelsel is geïntroduceerd in de verwachting dat zich ten aanzien van de thans voorziene mestnormering voor 2004 e.v. en de situatie op de mestmarkt geen ingrijpende wijzigingen zouden voordoen. Voorafgaand aan de introductie van het stelsel van mestafzetovereenkomsten was door maatregelen gekoppeld aan de genoemde productierechten (opkoop, korting) evenwicht op de mestmarkt gerealiseerd. Het stelsel van mestafzetovereenkomsten zou dit evenwicht vervolgens alleen nog vast behoeven te houden. De ex ante-evaluatie van de sturingskracht van dat stelsel gaf aan dat het instrument niet geschikt is voor volumereductie maar wel 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.). Wat betreft de werkelijke sturingskracht van het stelsel van mestafzetovereenkomsten, ook bij een min of meer evenwichtige mestmarkt, zij opgemerkt dat die in de praktijk nog moest worden bewezen, reden waarom de mestproductie-, pluimvee- en varkensrechten vooralsnog zijn gehandhaafd. Bij de inmiddels gestarte evaluatie van de Meststoffenwet wordt het aspect van de sturingskracht van de mestafzetovereenkomsten nader onderzocht en wordt gekeken naar eventuele mogelijkheden voor de vergroting van die sturingskracht.

In het licht van de genoemde onzekerheden op Europees terrein en in het licht van het feit dat de evaluatie van de instrumenten van de Meststoffenwet nog niet is afgerond, moet ervoor worden gewaakt dat het sturingsinstrument van de productierechten verloren gaat, zonder dat daaraan zorgvuldige besluitvorming is voorafgegaan.

Deze besluitvorming vereist een grondige analyse van de gevolgen van het aanstaande arrest van het Hof van Justitie, de uitkomst van de derogatiediscussie en de gegevens van de lopende evaluatie van de Meststoffenwet voor het bestaande samenstel van wettelijke instrumenten, met inachtneming van de wens om in de mestwetgeving te komen tot een aanmerkelijke reductie van administratieve lasten en uitvoeringslasten. Naar verwachting is er pas na de zomer van 2003 duidelijkheid over het arrest, over het definitieve oordeel van de Commissie over de derogatie (vgl. Kamerstukken II 2002/03, 28 385, nr. 18, blz. 1–2) en over de eerste uitkomsten van de lopende evaluatie. Eerst daarna kan naar de gevolgen voor het wettelijke instrumentarium worden gekeken en kan het proces van besluitvorming en wetgeving in gang worden gezet. De dan resterende tijd is, gegeven de gebruikelijke doorlooptijd voor wijzigingen van formele mestwetgeving van 1,5 à 2 jaar, uiterst kort om ingeval van eventueel gewijzigde inzichten, als onderdeel van een alomvattend pakket van maatregelen, de expiratiedatum van 1 januari 2005 tijdig te schrappen.

Het onderhavige wetsvoorstel biedt, door uitstel van de expiratiedatum, de noodzakelijke ruimte om straks op verantwoorde en zorgvuldige wijze invulling te geven aan het inhoudelijke besluitvormings- en wetgevingsproces ten aanzien van de definitieve en in onderlinge samenhang te treffen maatregelen, zonder daarop vooruit te lopen. In zoverre – hoewel natuurlijk niet geheel zonder gevolgen voor de praktijk (zie paragraaf 3) – heeft het onderhavige wetsvoorstel een voornamelijk technisch-procedureel karakter.

### **3. Gevolgen van het wetsvoorstel voor overheid, bedrijfsleven en milieu**

Het onderhavige wetsvoorstel heeft tot gevolg dat de bestaande situatie dat de productierechten nog gelding hebben naast het stelsel van mestafzetovereenkomsten met ten hoogste twee jaar wordt verlengd.

Voor de overheid betekent dit het volgende.

De onmiddellijk aan de uitvoering van de stelsels van mestproductierechten, pluimveerechten en varkensrechten toe te rekenen kosten voor het Bureau Heffingen van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bedragen naar verwachting, in het licht van de huidige ervaring, circa 3,35 miljoen euro per jaar. Mogelijk zullen deze lasten na 2005 lager uitvallen. Dan zal immers geen sprake meer zijn van de bezwaar- en beroepsprocedures en de correspondentie die thans aan de orde zijn met betrekking tot de vaststelling van de initiële hoogte van de varkens- en de pluimveerechten op het tijdstip waarop deze rechten werden geïntroduceerd, mede in relatie tot de specifieke voorzieningen voor hardheidsgevallen. Daarbuiten zijn voor bezwaar en beroep vatbare beslissingen eigenlijk alleen aan de orde bij de voor de overgang van de rechten naar een ander bedrijf of een andere locatie benodigde registratie door het Bureau Heffingen van door de belanghebbenden daartoe gedane kennisgeving. In de praktijk geeft dit onderdeel van de stelsels van productierechten echter niet of nauwelijks aanleiding tot bestuursrechtelijke procedures. Het zal in de betrokken periode gaan om in de praktijk en uitvoering uitgekristalliseerde stelsels, waarbij voor het Bureau Heffingen de werkzaamheden vooral bestaan uit onderhoud van de uitvoeringssystemen, registratie van de overgang van productierechten en selectie van bedrijven waarbij de mestproductie mogelijk het plafond van het productierecht overschrijdt ten behoeve van de controle door de Algemene Inspectiedienst.

Handhaving van het plafond van het productierecht geschiedt in principe strafrechtelijk, hoewel in bijzondere gevallen ook gebruik kan worden gemaakt van een last onder dwangsom; in dat laatste kader kan dan ook bezwaar en beroep worden aangetekend. Voor de Algemene Inspectiedienst, het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht zijn geen extra lasten aan de orde: het totaal aantal controles en aan te brengen strafzaken zal gelijk blijven ten opzichte van de situatie dat van de volumeinstrumenten uitsluitend nog het stelsel van mestafzetovereenkomsten van kracht zou zijn. De controles worden zoveel mogelijk gecombineerd en eventuele extra inzet in verband met de productierechten komt ten laste van de beschikbare capaciteit voor de mestafzetovereenkomsten. Afspraken over een en ander worden vastgelegd in het handavingsarrangement dat de Algemene Inspectiedienst aangaat met het Openbaar Ministerie.

In theorie is het denkbaar dat een enkel bedrijf dat in de afgelopen periode productierechten heeft vervreemd bij de overheid een schadeclaim zal neerleggen, omdat in het licht van de verlenging van de geldigheidsduur van de stelsels achteraf gezien wellicht een iets hogere prijs had kunnen worden bedongen. De kans van slagen van een dergelijke claim is evenwel in het licht van de jurisprudentie uiterst gering, en wel om de volgende redenen: 1) de overheid kan haar beleid wijzigen en er kon – nog los van de slag die nadrukkelijk om de arm is gehouden – niet met absolute zekerheid van expiratie per 1 januari 2005 worden uitgegaan; 2) de genoemde ontwikkelingen op Europees vlak rechtvaardigen alleszins de verlenging van de geldigheidsduur van de productierechten, waarbij, zoals is aangegeven, de verlenging overigens niet langer zal zijn dan per se noodzakelijk is; 3) niet gezegd kan worden dat de betrokken veehouders door het enkele ontgaan van een onzeker voordeel onevenredig zijn benadeeld, nog los van het feit dat de betrokken rechten door de vervreemder zelf over het algemeen om niet (door toekenning bij wet) waren verkregen, danwel inmiddels fiscaal als bedrijfsmiddel waren afgeschreven.

Voor veehouderijbedrijven geldt dat zij ingeval van uitbreiding van de mestproductie na 2005 niet alleen zullen moeten investeren in extra mestplaatsingsruimte in de vorm van grond of mestafzetovereenkomsten, maar ook extra productierechten zullen moeten verwerven. Gegeven de

bepaalde duur van de verlenging en de onzekerheid over de exacte duur daarvan, namelijk maximaal twee jaar maar mogelijk ook korter, mag worden verwacht dat er een geringe prijs voor de productierechten zal worden betaald. De kans is groot dat de meeste bedrijven, echter vooral in verband met consequenties van andere wijzigingen van de mestwetgeving die aan de orde kunnen zijn bij een eventuele negatieve uitspraak van het Hof van Justitie of een eventueel tegenvallende uitkomst van de derogatiebesprekingen, in de betrokken periode een afwachtende houding zullen aannemen en investeringen zullen uitstellen. Het is, gegeven de genoemde onzekerheden en ook de onzekerheid over de economische situatie in de betrokken veehouderijsectoren in de jaren 2005–2006, moeilijk om een betrouwbare inschatting van de in die jaren te betalen prijs voor productierechten te maken. Daarbij speelt ook een rol dat er bij gebreke van een centrale registratie geen inzicht in de recent op de markt betaalde bedragen voor productierechten bestaat. De bedragen voor opkoop die werden vastgesteld in het kader van de Regeling beëindiging veehouderijtakken in 2001<sup>1</sup>, zijn hier nauwelijks richtinggevend, omdat in de betrokken periode deze bedragen op de markt voor productierechten prijszettend waren en bovendien werden bepaald in het vooruitzicht dat de productierechten nog ruim vier jaar zouden gelden. Gelet op de – met de nu voorgestelde wetswijziging – na 1 januari 2005 nog resterende periode vóór het expireren van de productierechten en de verwachte lage vraag naar productierechten, zal in die periode waarschijnlijk maar een fractie van de opkooprijzen worden betaald. Niet geheel duidelijk is overigens wat de effecten van de vervallen van de dierrechten per 1 januari 2005 en het uitsluitend voortzetten van het stelsel van mestafzetovereenkomsten zouden zijn geweest voor de prijzen van grond en van mestafzetovereenkomsten. Het is mogelijk dat deze prijzen bij ongewijzigd beleid zouden zijn gestegen 1) door een grotere vraag van de zijde van agrariërs die thans niet beschikken over productierechten en die uitsluitend op basis van verzekerde mestplaatsingsruimte een veehouderijtak zouden willen starten en 2) door het feit dat uitbreiders meer geld beschikbaar hebben omdat zij niet in productierechten behoeven te investeren. In dat scenario zou de conclusie kunnen zijn dat, wanneer de landbouwsector in zijn totaliteit in ogenschouw wordt genomen, het effect van het onderhavige wetsvoorstel mogelijk weer enigszins wordt geneutraliseerd.

De conclusie mag in ieder geval zijn dat er sprake is van teveel aannames om verantwoorde uitspraken over dit soort beleidseffecten te doen, behalve dan dat ten opzichte van de huidige situatie geen wezenlijke verandering valt te verwachten.

Gevolgen voor de administratieve lasten van de sector heeft de verlenging niet of nauwelijks: de voor de stelsels van productierechten bij te houden en te verstrekken gegevens inzake het gemiddelde aantal gehouden dieren van de onderscheiden diercategorieën, zijn dezelfde gegevens als die welke in het kader van het stelsel van mestafzetovereenkomsten en het stelsel van regulerende mineralenheffingen worden verstrekt. Ook voor de registratie van grond, voor zover überhaupt relevant in deze stelsels, zal bij al in ander kader verstrekte en geregistreerde gegevens worden aangesloten. Alleen ingeval van vervreemding van productierechten worden door de bij die transactie betrokken veehouders extra kosten gemaakt, namelijk voor het doen van een kennisgeving bij het Bureau Heffingen in verband met de voor overgang van het productierecht vereiste registratie. Het gaat daarbij om een eenvoudig formulier, met het invullen en verzenden waarvan zeker niet meer dan een half uur à één uur per bij de transactie betrokken partij is gemoeid. Het normbedrag dat wordt gehanteerd voor de berekening van de administratieve lasten bedraagt iets meer dan 30 euro per uur. Degene die de rechten verwerft betaalt daarnaast – volgens het thans geldende tarief – overigens ook nog 181,51 euro aan leges.

---

<sup>1</sup> Zie: Besluit openstelling Regeling beëindiging veehouderijtakken en vaststelling subsidiebedragen (Stcrt. 2001, 188).

Voor het milieu heeft de verlenging van de stelsels van dierrechten geen directe, te kwantificeren gevolgen. Wel kan worden gezegd dat een extra waarborg voor de effectieve handhaving van de normen van het stelsel van regulerende mineralenheffingen vooralsnog in stand blijft.

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