

Vergaderjaar 1999–2000

27 276

Besluit van Wijziging van de Meststoffenwet in verband met een aanscherping van de normen van het stelsel van regulerende mineralenheffingen en de invoering van een stelsel van mestafzetovereenkomsten

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

INHOUDSOPGAVE

Paragraaf 1	Aanleiding en strekking van het wetsvoorstel	2	4.7	Perceels- en mestafzetovereenkomstenregistratie	61
Paragraaf 2	Achtergrond	3	Paragraaf 5	Bedrijfseffecten	66
2.1	Algemeen	3	5.1	Sociaal-economische effecten	66
2.2	Nitraatrichtlijn	4	5.2	Financiële en administratieve lasten voor bedrijven	68
2.3	Nederlands mestbeleid op hoofdlijnen	6	5.3	Flankerend beleid	70
2.4	Noodzaak tot bijstelling van het mestbeleid	10	5.4	Gevolgen expiratie bestaande productierechten in 2005	72
2.5	Relatie tot ammoniakbeleid en IPPC-richtlijn	17			
			Paragraaf 6	Juridische aspecten	74
Paragraaf 3	Aanpassingen in het stelsel van regulerende mineralenheffing	19	6.1	Schade	74
3.1	Aanscherping verliesnormen	19	6.2	Verhouding tot het EU-recht	76
3.2	Verhoging tarieven heffingen	32	6.3	Artikel 6 van het EVRM	78
3.3	Stikstofbinding door vlinderbloemigen, mineralisatie en depositie	33	6.4	Technische voorschriften	80
			Paragraaf 7	Handhavingsaspecten	80
Paragraaf 4	Stelsel van mestafzetovereenkomsten	36	7.1	Handhaving	80
4.1	Inleiding	36	7.2	Ex ante evaluatie	84
4.2	Systematiek: een jaarplafond en een dagplafond	37			
4.3	Jaarplafond mestproducent	38	Paragraaf 8	Uitvoeringslasten	86
4.4	Mestverwerking en mestexport; intermediairen	47	Paragraaf 9	Commentaar maatschappelijke organisaties	87
4.5	Dagplafond mestproducent	55	Paragraaf 10	Artikelsgewijs	97
4.6	Beperkingen ten aanzien van afnemers van mest	58			

De mestproblematiek staat al vele jaren op de politieke agenda. Daarbij zijn zwaarwegende maatschappelijke belangen in het geding. Sinds de jaren tachtig zijn maatregelen getroffen om de belasting van het milieu door mest terug te dringen teneinde te kunnen voldoen aan de nationale en internationale milieudoelstellingen. Steeds is gekozen voor een gefaseerde aanpak om de landbouwsector de gelegenheid te geven in te spelen op de strenger wordende milieueisen en te groeien naar een milieuverantwoorde wijze van produceren. Er zijn grote stappen in de goede richting gezet en de sector heeft daartoe behoorlijke inspanningen geleverd. Recente ontwikkelingen maken echter duidelijk dat om te voldoen aan de internationale milieudoelstellingen – en in het bijzonder aan richtlijn nr. 91/676/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PBEG L 375; hierna: Nitraatrichtlijn) – een ingrijpende bijstelling van het mestbeleid onontkoombaar is. De regering is bovendien van mening dat vanuit een oogpunt van de bescherming van onze natuurlijke omgeving, bodem, water en lucht verder uitstel van het mestbeleid niet acceptabel is. Zowel voor de overheid, als voor de sector, is het voorts van groot belang dat de milieuproblemen zo snel mogelijk achter ons worden gelaten zodat de blik op de toekomst kan worden gericht. Bij de vernieuwing van het mestbeleid kiest de regering voor een integrale aanpak van de mestproblematiek. Er zal niet langer sprake zijn van een apart mestbeleid voor de verschillende sectoren. De regering acht het voorts gewenst dat een nadrukkelijke koppeling wordt aangebracht tussen de omvang van de mestproductie en de aanwendings- en afzetmogelijkheden voor die mest middels de invoering van een stelsel van mestafzetovereenkomsten.

Twee belangrijke ontwikkelingen, die in subparagraaf 2.4 nader worden toegelicht, vormen de directe aanleiding voor een vernieuwing en verdere aanscherping van het mestbeleid: de gerechtelijke procedures rondom de Wet herstructurering varkenshouderij en de ingebrekestelling van Nederland door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens onvoldoende implementatie van de Nitraatrichtlijn gevolgd door het met redenen omkleed advies van de Commissie. De noodzaak tot een aanscherping van het mestbeleid teneinde te voldoen aan de verplichtingen van de Nitraatrichtlijn is eens te meer aanwezig aangezien een veroordeling van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen – met het met redenen omkleed advies werd de laatste fase ingeluid voordat Nederland daadwerkelijk voor het Hof wordt gedaagd wegens verdragsinbreuk – uiteindelijk kan resulteren in hoge dwangsommen. Het onderhavige wetsvoorstel bevat maatregelen die er toe strekken te voldoen aan de Nitraatrichtlijn. Voor een tijdige en voldoende implementatie van de Nitraatrichtlijn is niet alleen van belang de in het wetsvoorstel in 2002 en 2003 voorziene verlaging van de verliesnormen van het stelsel van regulerende mineralenheffingen, waarmee, tezamen met de overige aanpassingen van dat stelsel, moet worden verzekerd dat de hoeveelheid stikstof die met mest op het land wordt gebracht niet groter is dan de hoeveelheid die ingevolge de richtlijn is toegestaan. Evenzeer van belang is het in het wetsvoorstel opgenomen nieuwe volume-instrumentarium van het stelsel van mestafzetovereenkomsten, dat dient als waarborg voor de effectiviteit van het stelsel van regulerende mineralenheffingen. Met het stelsel van mestafzetovereenkomsten wordt de toegestane omvang van de mestproductie op elk veehouderijbedrijf afhankelijk gesteld van de ruimte voor het gebruik van die mest waarvan de mestproducent zich voorafgaand aan de productie heeft verzekerd. De ruimte voor mestgebruik wordt daarbij onmiddellijk afgeleid van de in de richtlijn opgenomen normen voor de maximale mestgift, welke normen ook leidend

zijn geweest bij de bepaling van de hoogte van de verliesnormen van het stelsel van regulerende mineralenheffingen in 2002 en 2003. Het stelsel van mestafzetovereenkomsten, waarbij de eigen inspanning van de veehouder – ongeacht of het bijvoorbeeld een varkenshouder betreft of een melkveehouder – om zich van voldoende gebruiksruimte voor mest te verzekeren bepalend is voor de toegelaten omvang van de mestproductie op zijn bedrijf, past in de door de regering gekozen integrale benaderingswijze. De integrale benaderingswijze, de individuele verantwoordelijkheid van de veehouder voor milieuverantwoorde aanwending en afzet van de op zijn bedrijf geproduceerde mest, alsmede de directe relatie met de normen van de Nitraatrichtlijn zijn belangrijke voordelen van het stelsel van mestafzetovereenkomsten boven de door historische referentiehoeveelheden bepaalde productierechten.

Het onderhavige wetsvoorstel, dat strekt tot wijziging van de Meststoffenwet, bevat op hoofdlijnen de volgende wijzigingen:

- a. een aanscherping van de fosfaat- en stikstofverliesnormen van het in hoofdstuk IV van de Meststoffenwet neergelegde stelsel van regulerende mineralenheffingen (artikel I, onderdelen I en N);
- b. een verhoging van de in hoofdstuk IV van de Meststoffenwet opgenomen tarieven van de regulerende mineralenheffingen (artikel I, onderdelen J, O en Q);
- c. het betrekken in het stelsel van regulerende mineralenheffingen van de hoeveelheden stikstof die als gevolg van stikstofbinding door vlinderbloemigen op het bedrijf worden aangevoerd (artikel I, onderdelen E, G, K en M);
- d. de invoering van een stelsel van mestafzetovereenkomsten door toevoeging van een nieuwe titel aan hoofdstuk V van de Meststoffenwet (artikel I, onderdeel W);
- e. het vervallen van de mestproductierechten, varkensrechten en pluimveerechten per 1 januari 2005 (artikelen I, onderdeel AA, III en IV).

Daarnaast bevat het voorstel enkele meer ondergeschikte wijzigingen, zoals het schrappen van in de tijd uitgewerkte bepalingen en redactionele verbeteringen.

In deze memorie van toelichting zal eerst nader worden ingegaan op de ontwikkelingen die de voorgestelde maatregelen noodzakelijk maken (§ 2). Daarna worden achtereenvolgens toegelicht de aanpassingen van het stelsel van regulerende mineralenheffingen (§ 3) en het stelsel van mestafzetovereenkomsten, ook in verhouding tot de bestaande productierechten (§ 4). Vervolgens wordt ingegaan op de bedrijfseffecten en het in verband daarmee voorgenomen sociaal flankerend beleid (§ 5) en worden de juridische aspecten (§ 6), de sturingskracht en handhaafbaarheid (§ 7) en de uitvoeringslasten (§ 8) behandeld. Daarna wordt een reactie gegeven op het ontvangen commentaar (§ 9). De artikelsgewijze toelichting is in de laatste paragraaf opgenomen (§ 10).

§ 2. Achtergrond

2.1 Algemeen

Het kabinet heeft het onderhavige wetsvoorstel aangekondigd in zijn brief d.d. 10 september 1999 aan de Tweede Kamer (kamerstukken II 1998/99, 26 729, nr. 1). Het bevat maatregelen die noodzakelijk zijn uit een oogpunt van bescherming van onze natuurlijke omgeving, meer bepaald de bodem en het grond- en oppervlaktewater. Maatregelen die bovendien noodzakelijk zijn om te voldoen aan de Nitraatrichtlijn. Over de brief van 10 september 1999 is op 7 oktober 1999 met de Tweede Kamer van gedachten gewisseld in een algemeen overleg met de vaste commissies

voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, welk overleg op 13 oktober 1999 voortzetting vond in een plenair debat (kamerstukken II 1999/2000, 26 729, nr. 12; Handelingen II, 1999/2000, blz. 11–694 e.v.). In februari 2000 heeft tussen de Ministers van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer enerzijds en LTO-Nederland anderzijds nader overleg plaatsgevonden over de in de brief van 10 september 1999 neergelegde beleidsvoornemens. Dit overleg is op 19 februari 2000 uitgemond in een gemeenschappelijke positiebepaling, waarin is vastgesteld dat de overheid en het bedrijfsleven het over de hoofdzaken en hoofdlijnen van het beleid eens zijn. Voorzover er sprake blijft van meningsverschillen – ook op belangrijke onderdelen – is daarbij onderstreept dat er begrip bestaat voor de wederzijdse posities, welke logischerwijze voortvloeien uit de onderscheiden verantwoordelijkheden. In vervolg hierop heeft het kabinet op 25 februari 2000 besloten om voor de jaren 2001 en 2002 de beleidsvoornemens op enkele onderdelen aan te passen. Deze aanpassingen zijn ook relevant voor het onderhavige wetsvoorstel; hierop wordt ter bestemder plekke ingegaan. De Tweede Kamer werd door de voornoemde ministers over een en ander geïnformeerd bij brief van 25 februari 2000 (kamerstukken II 1999/2000, 26 729, nr. 19). Naar aanleiding van deze brief vond nader overleg tussen de ministers en de eerder genoemde vaste kamercommissies plaats op 22 maart 2000 (26 729, nr. 38), gevolgd door een plenair debat op 30 maart 2000 (Handelingen II, 1999/2000, blz. 63–4386 e.v.). Het kabinet zag zich daarbij in zijn beleidsvoornemens op hoofdlijnen gesteund door een meerderheid in de Kamer.

In het navolgende zal nader worden ingegaan op de betekenis van de Nitraatrichtlijn voor het Nederlandse mestbeleid en op de ontwikkelingen die nopen tot bijstelling van dat beleid.

2.2 Nitraatrichtlijn

De uit 1991 daterende Nitraatrichtlijn verplicht er in artikel 1 toe de nitraatverontreiniging van grond- en oppervlaktewater uit agrarische bronnen terug te brengen tot aanvaardbare niveaus en verdere nitraatverontreiniging van dien aard te voorkomen. Waar sprake is van nitraatbelasting uit agrarische bronnen, moet primair worden gedacht aan nitraatbelasting veroorzaakt door mestgebruik. De Nitraatrichtlijn bevat dan ook met name op dat punt voorschriften.

Voor de objectivering van de volgens de richtlijn aanvaardbare niveaus van nitraatbelasting bieden de artikelen 3, eerste en tweede lid, en 5, eerste lid, in samenhang met bijlage I van de richtlijn een aangrijpingspunt. De lidstaten moeten namelijk ingevolge deze bepalingen maatregelen treffen voor zogenoemde kwetsbare zones. Dat zijn gebieden waar het nitraatgehalte van het grondwater hoger is dan 50 milligram stikstof per liter of die afwateren op oppervlaktewater dat een grotere nitraatconcentratie bevat dan de gehalten genoemd in richtlijn 75/440/EEG van de Raad van 16 juni 1975 betreffende de vereiste kwaliteit van het oppervlaktewater dat is bestemd voor productie van drinkwater in de Lid-Staten (PbEG L 194). De norm van 50 milligram en de gehalten van de genoemde drinkwaterrichtlijn zijn dus richtinggevend voor de niveaus van nitraatbelasting die aanvaardbaar worden geacht. Ook andere criteria zijn echter van belang. Zo wordt in bijlage I bij de richtlijn evenzeer relevant geacht of gebieden afwateren op natuurlijke zoetwatermeren, andere zoetwatermassa's, estuaria, kustwater en zeewater die eutroof blijken te zijn of in de nabije toekomst eutroof zouden kunnen worden indien maatregelen achterwege zouden blijven. Daarbij is op zichzelf niet van belang of in de gebieden die op deze zoet- en zoutwatermassa's afwateren de maximum

nitraatgehaltes voor het oppervlaktewater worden overschreden. Het gaat bovendien niet alleen om nitraat, maar om alle stikstof en stikstofverbindingen.

Over de stikstofbelasting van zoet- en zoutwatermassa's zijn in internationaal verband nadere afspraken gemaakt, te weten in het Rijn Actieprogramma en het Noordzee Actieprogramma (kamerstukken II 1989/90, 21 148, nrs. 2-3, blz. 71). In beide programma's is sprake van een inspanningsverplichting voor de reductie van de nitraatbelasting van het oppervlaktewater met 50% in 1995. Op de ministeriële bijeenkomst van de OSPAR-Commissie op 22 en 23 juli 1998 in Sintra (Portugal), in het kader van het uit 1992 daterende OSPAR-Verdrag ter bescherming van het mariene milieu van de Noord-Oost Atlantische Oceaan, zijn bovendien afspraken gemaakt over een strategie die erop is gericht om in 2010 een situatie te bereiken waarbij niet langer sprake is van eutrofiëring van de zee.

De lidstaten kunnen ingevolge artikel 3, vijfde lid, van de richtlijn afzien van het aanwijzen van specifieke kwetsbare zones, indien zij de maatregelen waartoe de richtlijn verplicht toepassen op hun gehele grondgebied.

In de periode van 20 december 1993 tot 20 december 1995 konden de lidstaten ingevolge artikel 4 van de richtlijn volstaan met het opstellen van een door landbouwers vrijwillig in acht te nemen «code van goede landbouwpraktijken». Voor de periode daarna dienen de lidstaten ingevolge artikel 5 van de richtlijn echter verplichtende maatregelen te hebben vastgesteld. Deze moeten worden neergelegd in zogenoemde actieprogramma's die telkens een periode van vier jaar beslaan. Het eerste actieprogramma heeft betrekking op de periode van 20 december 1995 tot 20 december 1999.

De maatregelen die de lidstaten moeten treffen zijn in artikel 5, vierde lid, in samenhang met bijlage III, van de richtlijn omschreven. Het gaat daarbij om beperking van de periodes waarin meststoffen kunnen worden gebruikt, om beperkingen aan het mestgebruik overeenkomstig de goede landbouwpraktijken, rekening houdend met onder meer de bodemgesteldheid, klimaatomstandigheden, het landgebruik, de stikstoftoevoer uit de bodem en de te verwachten stikstofbehoeften van gewassen, en om het voorschrijven van een minimumopslagcapaciteit voor mest.

Als deze maatregelen niet volstaan om de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn te realiseren, dan zijn de lidstaten op grond van artikel 5, vijfde lid, van de richtlijn gehouden om aanvullende maatregelen te treffen.

De richtlijn bevat normen voor de maximale dierlijke mestgift. Ingevolge paragraaf 2 van bijlage III van de richtlijn moeten de maatregelen van de lidstaten waarborgen dat op bedrijfsniveau de dierlijke mestgift per hectare per jaar niet groter is dan 170 kilogram stikstof. Alleen voor de periode van het eerste actieprogramma, welke periode afloopt op 20 december 1999, is ingevolge onderdeel a van de genoemde paragraaf een mestgift van 210 kilogram stikstof toegestaan. De Commissie van de EG heeft bij interpretatieve verklaring van 24 mei 1996 (nummer XI/008 845) evenwel aangegeven dat de norm van 170 kilogram stikstof pas hoeft te worden gerealiseerd in het laatste jaar van het tweede actieprogramma, derhalve met ingang van 20 december 2002; dat betekent dat tot die datum de norm van 210 kilogram kan worden aangehouden.

Van de genoemde normen voor de maximale dierlijke mestgift kan ingevolge paragraaf 2, onder b, van bijlage III bij de richtlijn worden gederogerd. Dat wil zeggen dat een hogere mestgift kan worden toegestaan als daarmee geen afbreuk wordt gedaan aan het bereiken van de

doelstellingen van de richtlijn en als deze mestgift kan worden gemotiveerd aan de hand van objectieve criteria. Als zodanig gelden in ieder geval: lange groeiperiodes van het gewas, gewassen met een hoge stikstofopname, een hoge nettoneerslag en een bodem met een uitzonderlijk hoog denitrificatievermogen. De Commissie van de Europese Gemeenschappen dient door de lidstaten te worden geïnformeerd ingeval deze een hogere mestgift toestaan. Bij haar beoordeling van de gerechtigdheid van deze uitzondering, op basis van de door de lidstaat aangedragen motivering, vraagt de Commissie overeenkomstig artikel 9 van de richtlijn advies aan het zogenoemde Nitraatcomité, bestaande uit deskundigen van alle lidstaten.

2.3 Nederlands mestbeleid op hoofdlijnen

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

a. Regulering van het gebruik van mest

De regels die beperkingen aan het gebruik van meststoffen stellen vormen de kern van de maatregelen om de milieubelasting terug te brengen. In de periode van 1987 tot 1998 waren voor dierlijke mest primair van belang de gebruiksregels gesteld in het op de Wet bodembescherming gebaseerde Besluit gebruik dierlijke meststoffen. Dat besluit bevatte strafrechtelijk gehandhaafde beperkingen ten aanzien van de omvang van de dierlijke mestgift per hectare per jaar, de zogenoemde gebruiksnormen, en ten aanzien van de periodes waarin en de wijze waarop dierlijke mest kon worden aangewend. De beperkingen zijn in de loop der tijd steeds verder aangescherpt en ook is het aantal diersoorten waarvan de mest onder het besluit viel geleidelijk uitgebreid. De normen voor de mestgiften sloten aan bij de hoeveelheid fosfaat in de dierlijke mest. Indirect, gegeven de redelijk constante verhouding tussen de hoeveelheid fosfaat en de hoeveelheid stikstof in de mest, werd ook de milieubelasting door stikstof aangepakt. Vanaf 1991 zijn in het op de Wet bodembescherming gebaseerde Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen ook beperkingen gesteld aan het gebruik van andere organische meststoffen: zuiveringsslib, compost en zwarte grond.

Op 1 januari 1998 zijn, onder meer omwille van een nauwkeuriger sturing op het mestgebruik, de gebruiksnormen voor dierlijke en overige organische mest vervangen door het bij wet van 2 mei 1997 (Stb. 360) in hoofdstuk IV van de Meststoffenwet opgenomen stelsel van regulerende mineralenheffingen. Dat stelsel sluit aan bij zogenoemde verliesnormen. Het bij voornoemde wet in de Meststoffenwet opgenomen traject van steeds strengere verliesnormen tot 2008/10 is ontleend aan de Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid (kamerstukken II 1995/96, 24 782, nr. 3). De beperkingen ten aanzien van de uitrijperiodes en wijze van mestaanwending in het Besluit gebruik dierlijke meststoffen en het Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen zijn naast het heffingenstelsel gehandhaafd.

Met de regulerende mineralenheffingen wordt behalve het gebruik van organische mest ook het gebruik van kunstmest gereguleerd en wordt behalve fosfaat ook stikstof direct in de regulering betrokken. In principe worden alle fosfaat- en stikstofverliezen naar het milieu op bedrijfsniveau, ongeacht of deze het gevolg zijn van organische mest of kunstmest, belast met een heffing voorzover zij groter zijn dan het toelaatbare verlies zoals dat wordt vastgesteld op basis van de verliesnormen. De agrariër zal in

principe de heffing willen vermijden en door aanpassingen in de bedrijfsvoering, bijvoorbeeld extra mestafzet, de fosfaat- en stikstofverliezen terugbrengen.

In hoofdstuk IV van de Meststoffenwet zijn extensieve veehouderijbedrijven en akker- en tuinbouwbedrijven nog vrijgesteld van de regulerende mineralenheffingen, onder de voorwaarde dat zij voor organische mest voldoen aan aanvoernormen, welke qua systematiek vergelijkbaar zijn met het tot 1 januari 1998 geldende systeem van fosfaatgebruiksnormen. Bij de behandeling van de Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid en bij de behandeling van het wetsvoorstel strekkende tot invoering van het stelsel van regulerende mineralenheffingen heeft de regering, mede op aandringen van de Tweede Kamer, aangegeven dat in 2000 zo mogelijk ook de extensieve veehouderijen heffingplichtig worden, en in het jaar 2002 zoveel als mogelijk alle overige agrarische bedrijven (kamerstukken II 1995/96, 24 445, nr. 26; kamerstukken II 1995/96, 24 782, nr. 3, blz. 16 e.v.).

Bij brief van 2 december 1998 (kamerstukken II 1998/99, 24 445, nr. 43) hebben de Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, een versnelling van het traject van aanscherping van de stikstofverliesnormen met ingang van 2000 aangekondigd, alsook een extra aanscherping van de stikstofverliesnormen voor de, uitspoelingsgevoelige, droge zand- en lössgronden in 2008/10. Daarbij hebben zij tevens aangekondigd dat de akker- en tuinbouwbedrijven al met ingang van 2001 in plaats van 2002 onder het stelsel van regulerende mineralenheffingen zullen worden gebracht (kamerstukken II 1998/99, 24 445, nr. 43). De aankondiging van deze wijzigingen geschiedde in vervolg op de door de Commissie van de Europese Gemeenschappen uitgebrachte ingebrekestelling wegens een onvoldoende implementatie van de Nitraatrichtlijn, waarop nader in subparagraaf 2.4 van deze memorie wordt ingegaan. Op 16 juni 1999 heeft over deze aanscherping een nadere gedachtenwisseling plaatsgevonden in een algemeen overleg met de vaste commissies voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (kamerstukken II 1998/99, 24 445, nr. 49). Op 6 oktober 1999 is het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend waarmee een en ander wordt vormgegeven (kamerstukken II 1999/2000, 26 840, nrs. 1–3). Aangezien de oorspronkelijk voorziene inwerking-tredingsdatum van 1 januari 2000 niet is gehaald, zullen de genoemde aanscherpingen eerst per 1 januari 2001 in werking kunnen treden. In vervolg op het eerder genoemde overleg met LTO-Nederland in februari 2000 heeft de regering besloten tot een beperkte verruiming van enkele stikstofverliesnormen in 2001 en 2002 ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel. Deze verruiming en de wijzigingen ten gevolge van de gewijzigde invoeringsdatum zijn bij nota van wijziging in het wetsvoorstel verwerkt (26 840, nrs. 7 en 8).

Het wetsvoorstel voorziet behalve in de genoemde aanscherpingen ook in een basis voor het stellen van eisen aan de minimumopslagcapaciteit op bedrijven voor dierlijke mest om periodes waarin geen mest kan worden uitgereden te overbruggen, overeenkomstig paragraaf 1, punt 2, van bijlage III bij de Nitraatrichtlijn. Daarnaast zijn wijzigingen van het Besluit gebruik dierlijke meststoffen en van het Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen in voorbereiding om overeenkomstig bijlage III bij de richtlijn de uitrijregels voor dierlijke mest uit te breiden tot kunstmest en tevens beperkingen te stellen aan mestgebruik op drassige grond en op steile hellingen.

Bij de aanscherping van de in het kader van de Wet bodembescherming en de Meststoffenwet vastgestelde beperkingen aan het mestgebruik is in de jaren '80 en '90 steeds gekozen voor een zodanige fasering dat de

sociaal-economische gevolgen voor de veehouderij beperkt zouden kunnen blijven. Daarvoor was onder meer de ontwikkeling van oplossingsrichtingen als mestverwerking, veevoermaatregelen en mest-export van groot belang. Zouden deze oplossingsrichtingen voldoende van de grond komen, dan zou de met de aanscherping van de gebruiksregels gepaard gaande verminderde toepassingsmogelijkheid voor mest in Nederland immers niet behoeven te leiden tot reductie van het volume aan geproduceerde mest en zou inkrimping van de veestapel kunnen worden voorkomen.

b. Regulering van het geproduceerde mestvolume

In het licht van de steeds verdergaande groei en intensivering van de Nederlandse veehouderij bleek in de jaren '80 de inzet van instrumenten van volumebeheersing naast gebruiksregels onontkoombaar.

De sturing op het geproduceerde mestvolume was in eerste instantie vooral gericht op voorkoming van een verergering van de mestoverschotproblematiek die het gevolg zou zijn van een verdergaande groei van de veestapel. In 1984 werd daartoe de Interimwet beperking varkens- en pluimveehouderijen van kracht, die in 1987 werd vervangen door de in hoofdstuk V van de Meststoffenwet opgenomen verboden tot uitbreiding en tot verplaatsing van de mestproductie. Sedert de regeling van de voorwaarden waaronder verplaatsing kan plaatsvinden in de in 1994 in werking getreden Wet verplaatsing mestproductie, wordt dit samenstel van regels aangeduid als het stelsel van mestproductierechten. De volumemaatregelen werden in 1987 uitgebreid van varkens en kippen naar runderen en kalkoenen en in de daarop volgende jaren vervolgens naar de andere diersoorten die in bijlage A bij de Meststoffenwet worden genoemd.

In de loop van de jaren '90 kwam behoud van evenwicht op de mestmarkt steeds meer als doelstelling van het volumebeleid centraal te staan. Evenwicht op de mestmarkt is essentieel voor de realisatie van de in het kader van het mestbeleid gestelde doelen. Wordt er op landelijk niveau aanmerkelijk meer mest geproduceerd dan op de producerende bedrijven zelf kan worden aangewend en bij derden-eindgebruikers kan worden afgezet, dan zullen veehouders hoge kosten moeten maken om hun mest, vaak op grote afstand, te kunnen afzetten, zo zij er al in slagen een afnemer voor de mest te vinden. Aangezien de individuele veehouder een vrijwillige inkrimping van zijn veestapel veelal niet als reëel alternatief zal zien en aan de andere kant de hoge afzetprijzen voor mest steeds moeilijker zullen zijn op te brengen, ontstaat een onaantoonbare druk om via oneigenlijke wegen van de mest af te komen. Indien de overheid geen aanvullende maatregelen neemt, dreigt derhalve het gevaar dat de bemestingsnormen – om het even of deze het karakter van een gebruiks- of een verliesnorm hebben – op grote schaal worden overschreden. In de jaren '90 werd steeds duidelijker dat voor het behoud van evenwicht op de mestmarkt niet uitsluitend zou kunnen worden volstaan met een bevestiging van de omvang van de mestproductie, maar dat aanvullende maatregelen noodzakelijk zouden zijn om een reductie te realiseren. De noodzaak tot aanvullende maatregelen bestond enerzijds door de aanscherping van de gebruiksregels de toepassingsmogelijkheden voor mest in Nederland steeds verder zouden afnemen, terwijl anderzijds duidelijk werd dat oplossingsrichtingen als mestverwerking, export en veevoermaatregelen deze verminderde toepassingsmogelijkheden onvoldoende zouden kunnen compenseren. Zonder aanvullende reductie maatregelen zou het evenwicht op de landelijke mestmarkt in gevaar komen en zou een landelijk niet-plaatsbaar mestoverschot kunnen ontstaan.

Het belang van evenwicht op de landelijke mestmarkt en de noodzaak om tot behoud daarvan aanvullende maatregelen te treffen is nadrukkelijk onderkend in onder meer de paragrafen 5.2 en 5.3 van de eerder geciteerde Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid en in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel strekkende tot invoering van het stelsel van regulerende mineralenheffingen (kamerstukken II 1995/96, 24 782, nr. 3, blz. 5–6 en blz. 23–30), maar ook in eerdere beleidsstukken. Verwezen zij bijvoorbeeld naar de toelichting bij de in september 1991 ingediende rijksbegroting (kamerstukken II 1991/92, 22 300, hfd. XIV, nrs. 1–3) en de Notitie mest- en ammoniakbeleid derde fase (kamerstukken II 1992/93, 19 882, nr. 34, blz. 31–32).

De eerste, maar qua omvang van de daarmee te realiseren reductie minder betekenisvolle, maatregel is de op grond van de Wet verplaatsing mestproductie per 1 januari 1994 geïntroduceerde 25%-korting van mestproductierechten bij overgang naar een ander bedrijf of een andere locatie.

De tweede reductiemaatregel was de bij wet van 19 mei 1994 (Stb. 635) per 1 januari 1995 doorgevoerde 30%-kortingsmaatregel, die betrekking had op de niet-grondgebonden mestproductierechten voor varkens en kippen. De desbetreffende korting kon echter nog volledig worden gecompenseerd als de hoeveelheid fosfaat en stikstof in de mest door veevoermaatregelen voldoende werd verminderd of – voorzover het kippenmest betrof – als de mest werd geëxporteerd. Aangezien deze oplossingsrichtingen naar verwachting in gelijke mate zouden worden gestimuleerd door het stelsel van regulerende mineralenheffingen, werd de 30%-kortingsmaatregel bij de eerder aangehaalde wet van 2 mei 1997 weer ongedaan gemaakt per 1 januari 1998.

De aanscherping van de verliesnormen overeenkomstig het traject van de Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid maakte evenwel verdergaande maatregelen noodzakelijk. In de Integrale Notitie werd geïmagineerd dat als gevolg van de voorziene aanscherping van de verliesnormen in 2002 een landelijk niet-plaatsbaar mestoverschot zou ontstaan overeenkomend met ten minste 14 miljoen kilogram fosfaat, ofwel ten minste 28 miljoen kilogram stikstof. Deze nog in 1996 geïmagineerde prognose (Bureau Van de Bunt, «Op zoek naar evenwicht», augustus 1996) werd in 1999 geactualiseerd (Bureau Van de Bunt, «Op zoek naar evenwicht-2», april 1999). De rapportage hebben de Ministers van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer op 28 april 1999 naar de Tweede Kamer gestuurd (kamerstukken II 1998/99, 24 225, nr. 46). Zij hebben daarbij de conclusie getrokken dat maatregelen om een landelijk niet-plaatsbaar overschot van 14 miljoen kilogram fosfaat, ofwel 28 miljoen kilogram stikstof, te voorkomen onverminderd noodzakelijk zijn.

Gezien het aandeel van deze sector in de totale overschotproductie op bedrijfsniveau en de problemen die met name deze sector voor de mestafzet zou ondervinden, kon het mestoverschot van 14 miljoen kilogram fosfaat worden toegerekend aan de varkenshouderij. Op 1 september 1998 is de Wet herstructurering varkenshouderij in werking getreden, waarbij voor varkens het productieplafond van de mestproductierechten werd vervangen door dat van de varkensrechten. Deze wet voorziet via verschillende instrumenten gekoppeld aan het stelsel van varkensrechten in een reductie van de varkensmestproductie met circa 25%, ofwel circa 14 miljoen kilogram fosfaat: een generieke verlaging van het productieplafond van elk bedrijf, korting – ofwel «afoming» – van varkensrechten bij overgang naar een ander bedrijf en bij bedrijfsoverdracht, opkoop van varkensrechten en veevoermaatregelen.

Bij de formulering van de taakstelling voor de varkenshouderij werd ervan uitgegaan dat de pluimveesector circa 2/3 van de geproduceerde pluimveemest, overeenkomend met 20 miljoen kilogram fosfaat, in het buitenland zou afzetten, en dat deze hoeveelheid mest derhalve niet op de plaatsingsruimte voor mest in Nederland zou drukken. In het najaar van 1998 werd echter duidelijk dat ook in de pluimveesector maatregelen niet konden uitblijven, nu daar sprake bleek te zijn van een gestage groei van het aantal dieren en van een ernstig tegenvallende mestexport. Op 10 april 1999 is een wetsvoorstel tot invoering van een stelsel van pluimveerechten bij de Tweede Kamer ingediend (wijziging Meststoffenwet; kamerstukken II 1998/99, 26 473, nrs. 1–3), dat er kort gezegd toe strekt de omvang van de pluimveestapel te bevrozen op het niveau van 6 november 1998, de datum waarop de maatregel werd aangekondigd (kamerstukken II 1998/99, 26 280, nr. 1). Dit in afwachting van de ontwikkeling van verdergaande maatregelen ter oplossing van de overschotproblematiek in die sector, meer bepaald de opzet van een infrastructuur om te komen tot een grootschalige en duurzame verwerking en export van pluimveemest. Het wetsvoorstel is op 29 juni 2000 aanvaard door de Tweede Kamer en inmiddels aanhangig bij de Eerste Kamer (kamerstukken I 1999/2000, 26 473, nr. 295).

Wat de rundveesector betreft werd in de eerder geciteerde brief van 2 december 1998 de invoering van een veebezettingsnorm in 2002 aangekondigd.

2.4 Noodzaak tot bijstelling van het mestbeleid

In de eerder aangehaalde brief aan de Tweede Kamer van 10 september 1999 zijn twee belangrijke ontwikkelingen genoemd die nopen tot bijstelling van het mestbeleid, welke bijstelling zijn weerslag heeft gekregen in het onderhavige wetsvoorstel:

- a. de dreigende procedure voor het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen omdat het geheel van wettelijke maatregelen in Nederland als zodanig niet een voldoende en tijdige implementatie van de Nitraatrichtlijn verzekert;
- b. de gerechtelijke procedures met betrekking tot de Wet herstructurering varkenshouderij die tot gevolg hadden dat de effectiviteit van een belangrijk onderdeel van het volumebeleid werd aangetast, wat een ernstige bedreiging vormt voor een effectieve realisatie van de doelstellingen van het mestbeleid en de Nitraatrichtlijn in de toekomst.

De noodzaak tot bijstelling van het mestbeleid werd overigens al aangekondigd in de brief van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aan de Tweede Kamer van 28 juni 1999 (kamerstukken II 1998/99, 25 448, nr. 34).

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

a. Hofprocedure wegens onvoldoende en niet-tijdige implementatie Nitraatrichtlijn

Voor een groot deel van het Nederlandse grondgebied is thans sprake van een te grote nitraatbelasting van het grondwater of van een te hoog nitraatgehalte van het oppervlaktewater. Voor het deel van het grondgebied waar de nitraatbelasting van grond- en oppervlaktewater thans nog binnen de toelaatbare grenswaarden blijft, geldt dat de regering dit ook voor de toekomst zeker wil stellen. Voorts moeten ingevolge de Nitraatrichtlijn maatregelen worden getroffen voor gebieden die afwateren op zoet- of zoutwatermassa's die eutroof zijn of dat dreigen te worden. Om

deze redenen heeft Nederland geen specifieke kwetsbare zones als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Nitraatrichtlijn aangewezen, maar overeenkomstig het vijfde lid van dat artikel verklaard de maatregelen waartoe de richtlijn verplicht op het gehele grondgebied toe te passen. Op dit punt is derhalve aan de richtlijn voldaan.

Ook heeft Nederland voldaan aan artikel 4 van de richtlijn en tijdig een code van goede landbouwpraktijken opgesteld. Deze bevatte niet alleen vrijwillig na te leven maatregelen, zoals bemestingsadviezen, maar ook de reeds in de mestwetgeving neergelegde maatregelen waaraan in de vorige subparagraaf van deze memorie van toelichting werd gerefereerd.

De tijdige voldoening aan artikel 5 van de richtlijn is in de Nederlandse situatie, gegeven het intensieve karakter van de Nederlandse landbouw, evenwel problematischer gebleken. Van meet af aan heeft een groot spanningsveld bestaan tussen het gefaseerde Nederlandse mestbeleid – een fasering gericht op het voorkomen van grote sociaal-economische gevolgen – en de verplichtingen van artikel 5 in samenhang met bijlage III van de richtlijn, meer in het bijzonder met de daarin opgenomen normen voor de maximale dierlijke mestgift en het daarin opgenomen tijdpad. Op dit spanningsveld werd al gewezen in de Notitie stikstofproblematiek (kamerstukken II 1991/92, 19 882, nr. 29, blz.10), de Notitie mest- en ammoniakbeleid derde fase (kamerstukken II 1992/93, 19 882, nr. 34, blz. 11) en ook in de Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid (kamerstukken II 1995/96, 24 445, nr. 1, blz. 15). Het was dit spanningsveld dat Nederland in november 1996 noodzaakte tot het intrekken van het toen voorliggende, eerste actieprogramma, ziende op de periode van 20 december 1995 tot 20 december 1999. De directe aanleiding tot het intrekken van het actieprogramma was het voornemen van de Commissie een besluit tot afwijzing van het Nederlandse verzoek om derogatie van de normen van de Nitraatrichtlijn – een derogatie tot het niveau van de verliesnormen van de Integrale Notitie – in stemming te brengen in het Nitraatcomité. Een en ander speelde tijdens de behandeling van het wetsvoorstel tot invoering van het stelsel van regulerende mineralenheffingen (kamerstukken II 1996/97, 24 782, nr. 5, blz. 36).

Bij brief van 15 december 1997 heeft Nederland een nieuw actieprogramma voor de periode tot 20 december 1999 toegezonden aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen. Een afschrift hiervan hebben de toenmalige Ministers van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan de Tweede Kamer gezonden, bij brief van 18 december 1997, kenmerk J.97.14 188. In dit actieprogramma is de nadruk gelegd op de realisatie van de doelstellingen van de richtlijn in plaats van op de normen voor dierlijke mestgiften. Daarbij werd aangegeven dat Nederland voor een groot deel van zijn grondgebied in 2008/10 aan de doelstellingen van de richtlijn zou voldoen. De kern van dit actieprogramma voor de eerste periode van vier jaar werd gevormd door het stelsel van regulerende mineralenheffingen, het Besluit gebruik dierlijke meststoffen en de beperkingen die voor het mestgebruik kunnen voortvloeien uit op grond van de Wet milieubeheer vastgestelde provinciale milieuverordeningen en krachtens de Wet verontreiniging oppervlaktewater gestelde regels. Het betreft hier maatregelen als bedoeld in artikel 5, vierde lid, van de richtlijn. Als noodzakelijke aanvullende maatregelen in de zin van artikel 5, vijfde lid, van de richtlijn werden het stelsel van varkensrechten van de Wet herstructurering varkenshouderij en het stelsel van mestproductierechten van de Meststoffenwet in het actieprogramma opgenomen. Deze laatstgenoemde maatregelen zijn immers essentieel voor een effectieve realisatie van de doelstellingen van de richtlijn.

Toen Nederland bij brief van 29 september 1998 door de Commissie formeel in gebreke werd gesteld wegens een onvoldoende implementatie van de Nitraatrichtlijn (zie de brief aan de Tweede Kamer van 29 oktober 1998, kenmerk DWL/98.102530), heeft Nederland in reactie daarop een aanscherping van het beleid aangekondigd, die evenwel eerst in de periode volgend op het eerste actieprogramma zou kunnen worden doorgevoerd. De aankondiging van deze aanscherping van het beleid aan de Tweede Kamer geschiedde bij de eerder aangehaalde brief van de Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij van 2 december 1998; op dezelfde datum werd separaat een afschrift van de formele reactie op de ingebrekestelling aan de Kamer gezonden (kenmerk brief: DWL/98118885). De strekking van de aanscherping van het beleid, waartoe op 6 oktober 1999 een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer is ingediend (26 840), is behandeld in subparagraaf 2.3, onder a. Deze aanscherping, die overigens alleen betrekking heeft op de periode ná het eerste actieprogramma, heeft de Commissie er evenwel niet van weerhouden om op 3 augustus 1999 een met redenen omkleed advies uit te brengen.

In het met redenen omkleed advies stelt de Commissie vast dat Nederland op een aantal belangrijke punten nog steeds niet aan de verplichtingen van de Nitraatrichtlijn voldoet. Een afschrift van het met redenen omkleed advies hebben de Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aan de Tweede Kamer gezonden bij brief van 20 augustus 1999, met als kenmerk DWL99204785. De algemene constatering van de Commissie is dat de Nederlandse maatregelen, inclusief de op 2 december 1998 aangekondigde aanscherpingen van het beleid, onvoldoende en ontoereikend zijn om tijdig aan de eisen van de Nitraatrichtlijn te beantwoorden.

Een aantal door de Commissie geconstateerde tekortkomingen heeft primair het karakter van een formele vaststelling dat weliswaar wettelijke maatregelen zijn aangekondigd, maar dat deze nog niet zijn vastgesteld en in werking getreden. Het gaat daarbij met name om de volgende punten.

- a. Voorschriften omtrent de minimumopslagcapaciteit voor dierlijke mest op landbouwbedrijven ontbreken. Daarvoor moet het eerder aangehaalde, op 6 oktober 1999 bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel een basis verschaffen.
- b. De extensieve veehouderij en de akker- en tuinbouwbedrijven vallen nog niet onder het stelsel van regulerende mineralenheffingen. Daarin voorziet het op 6 oktober 1999 bij de Kamer ingediende wetsvoorstel eveneens.
- c. Voor kunstmest ontbreken uitrijregels, bij de uitrijregels voor meststoffen wordt onvoldoende rekening gehouden met klimatologische omstandigheden, neerslag en irrigatie en er zijn geen beperkingen gesteld aan het mestgebruik op steile hellingen. Om te voldoen aan deze punten is een wijziging van het Besluit gebruik dierlijke meststoffen en van het Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen in voorbereiding. Een ontwerp van het wijzigingsbesluit is voorgepubliceerd in Staatscourant 1999, 138, en is, na verwerking van het ontvangen commentaar, om advies aan de Raad van State voorgelegd.

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

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

De aanscherping van de normen die wordt vorm gegeven met het eerder aangehaalde, op 6 oktober 1999 bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel is volgens de Commissie weliswaar een stap voorwaarts, maar bij lange na niet voldoende. Zo blijft op melkveebedrijven in 2002 nog een gift van 350 kilogram stikstof per hectare per jaar mogelijk.

- b. Het in de brief van 2 december 1998 aangekondigde – en ingevolge artikel 5, vijfde lid, van de richtlijn verplichte – aanvullende beleid voor de uitspoelingsgevoelige droge zanden lössgronden, dat ertoe strekt om ook daar de nitraatbelasting voldoende terug te kunnen brengen, komt te laat en is ontoereikend.
- c. De regulerende mineralenheffingen zijn niet prohibitief: het is te aantrekkelijk om een overschrijding van de normen met een heffing af te kopen.
- d. Er wordt bij de beperkingen die aan het mestgebruik worden gesteld onvoldoende rekening gehouden met de balans die ingevolge paragraaf 1 van bijlage III bij de richtlijn moet bestaan tussen enerzijds de te verwachten stikstofbehoefte van de gewassen en anderzijds de stikstoftoevoer naar de gewassen uit de bodem en uit bemesting, gegeven de bodemvoorraad, nettomineralisatie, depositie en stikstofbinding.

De constatering van de Commissie in het met redenen omkleed advies betreffen primair de periode van het eerste actieprogramma, derhalve de periode van 20 december 1995 tot 20 december 1999, waar de bij brief van 2 december 1998 aangekondigde aanscherpingen van de stikstofverliesnormen op de periode daarna zien. De periode van het tweede actieprogramma was ten tijde van de ingebrekestelling waarmee de procedure werd aangevangen immers nog niet begonnen en kon derhalve formeel nog geen voorwerp van onderzoek van de Commissie in het kader van een infractieprocedure vormen. Dat laat onverlet dat de constatering van de Commissie ontegenzeggelijk van grote betekenis zijn voor de periode van het tweede actieprogramma en hun schaduw vooruit werpen. Verwacht mag worden, en de contacten met de Commissie laten daarover geen onduidelijkheid bestaan, dat zonder een aanmerkelijke bijstelling van het beleid ook de maatregelen voor de periode van het tweede actieprogramma – in welke periode op grond van de Nitraatrichtlijn ook nog eens strengere eisen gelden dan in de periode van het eerste actieprogramma – het voorwerp van een infractieprocedure zullen worden. In het met redenen omkleed advies wordt door de Commissie al uitdrukkelijk gepreludeerd op de bezwaren die zij voor de periode na 20 december 1999 heeft, onder meer waar het de toegestane dierlijke mestgiften in 2002 betreft.

In het licht van het voorgaande, kan een ingrijpende bijstelling van het mestbeleid niet uitblijven. Duidelijk is dat Nederland om te voldoen aan zijn verplichtingen van de Nitraatrichtlijn verdergaande aanscherpingen moet doorvoeren dan die welke op 2 december 1998 werden aangekondigd en waarvoor thans al wettelijke maatregelen in procedure zijn gebracht (26 840). Dit klemt temeer waar een veroordeling van het Hof sedert het Verdrag van Maastricht uiteindelijk kan resulteren in hoge dwangsommen voor elke dag dat Nederland in gebreke blijft (artikel 228 EG-Verdrag). Deze kunnen volgens het huidige beleid van de Commissie, afhankelijk van de ernst en de duur van de overtreding en het noodzakelijke afschrikkende effect dat ervan moet uitgaan, voor Nederland oplopen tot maximaal 228 000 ECU, ofwel f 501 600,- per dag (zie mededeling 96/C 242/07 van de Commissie; PGEG 1996, C 242). Een nadere bezinning op de te nemen maatregelen werd door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aangekondigd in zijn brief aan de Tweede Kamer van 28 juni 1999 (kamerstukken II 1998/99, 25 448, nr. 34) en mondde uit in het

maatregelenpakket genoemd in de brief van 10 september 1999, waaraan onder meer met het onderhavige wetsvoorstel invulling wordt gegeven. Afgezien van het in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen stelsel van mestafzetovereenkomsten, is voor de voldoening aan de Nitraatrichtlijn met name van belang de daarin voorziene verdergaande aanscherping van de verliesnormen van het stelsel van regulerende mineralenheffingen, de verhoging van het tarief van de regulerende heffingen en het betrekken van stikstofbinding door vlinderbloemigen in het heffingensysteem. De Commissie van de Europese Gemeenschappen is van de voorziene aanscherpingen in de wetgeving op de hoogte gebracht bij brief van 29 november 1999, kenmerk trc.jz/1999/12 213, houdende de reactie van de Nederlandse regering op het met redenen omkleed advies. De maatregelen zijn tevens opgenomen in het op 28 december 1999 aan de Commissie toegezonden Tweede Actieprogramma, dat ziet op de periode van 20 december 1999 tot 20 december 2003.

De invoering van de voorgenomen maatregelen is voorzien per 1 januari 2002. Om te voorkomen dat in één keer een wel zeer aanmerkelijke reductie van met name de dierlijke mestgiften op grasland moet plaatsvinden, werd in de brief van 10 september 1999 voor grasland reeds een – ten opzichte van de brief van 2 december 1998 verdergaande – aanscherping van de verliesnormen in twee stappen aangekondigd, namelijk in 2002 en in 2003. Het kabinet heeft op 25 februari 2000, in vervolg op het eerder genoemde nader overleg met LTO-Nederland, besloten tot een beperkte verruiming van de verliesnormen voor 2002 voor zowel gras- als voor bouwland, in vergelijking met de beleidsvoornemens als neergelegd in de brief van 10 september 1999. Tevens is een staffeling van het tarief van de stikstofheffing in 2002 voorzien. De voorgenomen maatregelen voor 2003 zijn ongewijzigd gebleven. De Tweede Kamer werd over een en ander geïnformeerd bij de eerder aangehaalde brief van 25 februari 2000.

Na de aankondiging van het maatregelenpakket in de brief van 10 september 1999, namelijk op 24 november 1999, heeft de rechtbank te 's-Gravenhage een vonnis gewezen dat onmiddellijke betekenis kan hebben voor het tijdpad voor de aanscherping van de normen (JM 2000, nr. 4). Bij brieven van 26 november 2000, kenmerk trc.jz/1999/12 133, en van 11 januari 2000 (kamerstukken II 1999/2000, 26 729, nr. 18) heeft de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij de Kamer over dit vonnis geïnformeerd. De Staat is door de rechtbank veroordeeld zodanige maatregelen te treffen dat wordt gewaarborgd dat gedurende 2002 aan de ingevolge de Nitraatrichtlijn toegestane maximale dierlijke mestgift, in aanmerking genomen een door de Commissie van de Europese Gemeenschappen gehonoreerde derogatie van de in de Nitraatrichtlijn opgenomen normen, wordt voldaan.

De regering heeft tegen dit vonnis hoger beroep aangetekend. Dit hoger beroep schort de werking van het vonnis, dat uitvoerbaar bij voorraad is, echter niet op. De reden voor het aantekenen van hoger beroep is in het bijzonder gelegen in het feit dat het gebod van de rechtbank in de nationaal- en Europeesrechtelijke context feitelijk neerkomt op een opdracht tot het tot stand brengen van wetgeving in formele zin. Daarmee heeft de rechtbank naar het oordeel van de regering ten onrechte op de stoel van de wetgever plaatsgenomen en zijn visie over het tijdpad waarbinnen de benodigde aanscherping van de mestnormering ter voldoening aan de Nitraatrichtlijn in redelijkheid kan plaatsvinden in de plaats gesteld van die van de wetgever. Daarbij gaat de rechtbank ervan uit dat de Commissie van de Europese Gemeenschappen uitdrukkelijk toestemming moet verlenen voor het toepassen van de derogatiemogelijkheid, waar de richtlijn enkel spreekt over het doen van een mededeling door de lidstaat dat van de derogatiemogelijkheid gebruik wordt gemaakt, waarop de

Commissie de motivering bestudeert. Bovendien vereist het vonnis van de rechtbank dat vóór 2002 die toestemming ook daadwerkelijk zal zijn verleend, waar het besluitvormingsproces van de Commissie een zaak van de Commissie is. Hierbij wordt ook nog buiten beschouwing gelaten dat de mogelijkheid bestaat dat Nederland bij een eventueel geschil met de Commissie de zaak aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen zou willen voorleggen.

Het vonnis creëert onzekerheid en zou kunnen nopen tot een verdergaande aanscherping van de normen voor het geval in 2002 de discussie met de Commissie over de derogatie nog niet is afgerond, onderscheidenlijk het Hof van Justitie nog geen uitspraak heeft gedaan in een eventueel door Nederland ingesteld beroep. De regering gaat ervan uit dat er eind 2000 danwel begin 2001 duidelijkheid kan zijn over het oordeel van het gerechtshof in het hoger beroep, en wacht dat oordeel vooralsnog af. Intussen wordt in overeenstemming met het rechtbankvonnis gehandeld, gelet op de voorgestelde aanscherpingen van de normen in 2002 en 2003 en in aanmerking genomen de voor beide jaren aan de Commissie gemelde derogatie voor grasland, waarvoor een hogere dierlijke mestgift wordt toegestaan dan de stikstofgiften genoemd in bijlage III van de Nitraatrichtlijn (zie subparagraaf 3.1 van deze memorie).

Kennelijk omdat de aangekondigde maatregelen naar het oordeel van de Commissie onverlet laten dat de thans in Nederland geldende wetgeving een onvoldoende implementatie van de Nitraatrichtlijn vormt, heeft de Commissie op 1 maart 2000 besloten om Nederland daadwerkelijk voor het Hof van Justitie te dagen. De Commissie heeft zich daarbij overigens in positieve zin uitgelaten over de voorgestelde aanpassingen van het mestbeleid. Verwezen zij naar de brief van de Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aan de Tweede Kamer d.d. 20 maart 2000 (26 729, nr. 21).

b. Rechterlijke uitspraken met betrekking tot de Wet herstructurering varkenshouderij

De tweede aanleiding voor het onderhavige wetsvoorstel, waren de opeenvolgende rechterlijke uitspraken in de door de Nederlandse Vakbond voor Varkenshouders c.s. (NVV) tegen de Staat aangespannen civiele procedures met betrekking tot de Wet herstructurering varkenshouderij (hierna: Whv). Het gaat daarbij met name om het tussenvonnis van de rechtbank te 's-Gravenhage van 23 december 1998 (JM 1998, nr. 34; M en R 1999/5, nr. 28) en de daarop voortbordurende uitspraken van de – fungerend – president van deze rechtbank in kort geding, te weten de vonnissen van 23 februari 1999 (JM 1999, nr. 46; M en R 1999/5, nr. 29) en van 4 mei 1999 (JM 1999, nr. 81), en om het arrest van het gerechtshof te 's-Gravenhage in het spoedappèl tegen het kortgedingvonnis van 23 februari 1999, waarbij dat vonnis werd bekrachtigd (NJB 1999, p. 1179; M en R 1999, nr. 29). Ingevolge deze uitspraken was gedurende bijna een jaar te rekenen vanaf 23 februari 1999 een rechterlijk gebod van kracht om de hoofdstukken II, III en IV van de Whv buiten toepassing te laten.

Het gebod betekende dat de Staat gedurende de genoemde periode niet meer beschikte over de in de Whv opgenomen instrumenten om het plafond te handhaven dat is gesteld aan het aantal varkens dat op een bedrijf mag worden gehouden. Hoewel dit formeel alleen gold ten aanzien van NVV-leden, kon uit een oogpunt van rechtsgelijkheid op dit punt geen onderscheid worden gemaakt tussen NVV-leden en niet-NVV-leden. Ook de aan het varkensrecht gekoppelde reductie-instrumenten, onder meer de generieke kortingen, konden niet worden geëffectueerd. Het beleid van opkoop en van afroming van varkensrechten bij overgang naar een ander

bedrijf of bedrijfsoverdracht dat de tweede generieke korting van de varkensrechten overbodig moest maken, werd als gevolg van de rechterlijke uitspraken ernstig bemoeilijkt en vertraagd. Dat gold in het bijzonder in de periode onmiddellijk na het kortgedingvonnis van 4 mei 1999, tot de vernietiging van dat vonnis door het gerechtshof te 's-Gravenhage op 18 november 1999 (Agr.r. 2000/4994).

Eerst met het arrest van het gerechtshof te 's-Gravenhage van 20 januari 2000 in de bodemprocedure kwam een einde aan de door de kortgeding-rechter op 23 februari 1999 getroffen voorlopige voorziening (JM 2000, nr. 38; M en R 2000/3, nr. 22; NTER 2000/3, p. 65 e.v.). Het hof heeft het tussenvonnis van 23 december 1998 vernietigd en, opnieuw rechtdoende, bepaald dat artikel 31 van de Whv, betreffende de tweede generieke korting van de varkensrechten van maximaal 15% en de daarmee onlosmakelijk verbonden voorschriften, buiten toepassing dienen te blijven ten aanzien van de 7 individuele eisers die met de NVV de procedure hebben aangespannen. Het stelsel van varkensrechten als zodanig, de bij invoering van de Whv doorgevoerde 10%-korting en het verval per die datum van de «latente» ruimte binnen het niet-grondgebonden mestproductierecht zijn volgens het hof evenwel rechtmatig: er is geen sprake van strijd met het EG-recht en – anders dan in het tussenvonnis werd aangenomen – evenmin van strijd met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Het arrest betekent dat van rechtswege de situatie van vóór 23 december 1998 is herleefd. Het plafond van het varkensrecht, inclusief de 10%-korting, kan weer onverkort ten aanzien van alle varkenshouders worden gehandhaafd. Ook de correctie van het niet-grondgebonden mestproductierecht voor de vervallen latente ruimte wordt geacht sedert 1 september 1998 een feit te zijn geweest. De tweede generieke korting moet evenwel – uit een oogpunt van rechtsgelijkheid – niet alleen ten aanzien van de 7 individuele NVV-leden maar ook ten aanzien van andere varkenshouders buiten toepassing worden gelaten. Dit geldt mede voor het deel van die korting dat door middel van veevoermaatregelen zou kunnen worden gecompenseerd, nu dat een onlosmakelijk met artikel 31 van de Whv verbonden element vormt. Het hofarrest was voor de regering aanleiding om tot intrekking over te gaan van het voorstel voor de Tijdelijke wet beperking omvang varkenshouderij (kamerstukken II 1999/2000, 26 881, nrs. 1–3), dat ertoe strekte voor de duur van de buitenwerkingstelling van de Whv weer een plafond te stellen aan het aantal varkens dat op een bedrijf mag worden gehouden.

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij heeft de Tweede Kamer over de gevolgen van verschillende rechterlijke uitspraken geïnformeerd bij brieven van 24 december 1998, van 11 januari, 26 februari, 7 mei, 14 juni, 28 juni, 16 juli, 25 november 1999 en van 1 februari 2000 (kamerstukken II, 25 448, nrs. 13, 14, 21, 29, 32, 33, 34, 35, 38 en 39).

Een en ander betekende dat medio 1999 door de regering moest worden geconstateerd dat nog nauwelijks of geen voortgang was geboekt bij de realisatie van de noodzakelijke reductie van de mestproductie met 14 miljoen kilogram fosfaat vóór 2002. De situatie was eens te meer ernstig, nu, zoals is aangegeven in de brief van 10 september 1999, de aanscherping van de mestnormering overeenkomstig de Nitraatrichtlijn leidt tot minder aanwendings- en afzetmogelijkheden voor mest op grond in Nederland en betekent dat het geprognosticeerde overschot in 2003 uitkomt op 24 miljoen kilogram fosfaat, ofwel 48 miljoen kilogram stikstof.

Gegeven de stagnering van de aanpak van de mestoverschotproblematiek die het gevolg was van de rechterlijke uitspraken en de daarmee samenhangende onzekerheden en gegeven de gevolgen voor het mestoverschot

van de noodzakelijke aanscherping van de mestnormering overeenkomstig de Nitraatrichtlijn, kon ook een herbezinning op het volume-instrumentarium van de mestwetgeving niet uitblijven. Het hofarrest van 20 januari 2000 veranderde daaraan niets wezenlijk. De bijdrage van de 10%-korting aan de vermindering van het geprognosticeerde mestoverschot van 24 miljoen kilogram fosfaat is namelijk beperkt, naar schatting maximaal 2,5 miljoen kilogram fosfaat. De relatief geringe reductie van het overschot is het gevolg van het feit dat 1) varkenshouders voor de bepaling van de hoogte van het varkensrecht het meest gunstige referentiejaar mochten kiezen, 2) voor voorloperbedrijven een uitzondering op de korting geldt en 3) het Besluit hardheidsgevallen Whv voor veel bedrijven tot een hoger varkensrecht leidt. Daar komt bij dat de Whv slechts op één sector betrekking heeft.

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

Daarom heeft de regering besloten tot de inzet van een nieuw volume-instrumentarium, te weten het stelsel van mestafzetovereenkomsten waaraan met het onderhavige wetsvoorstel invulling wordt gegeven. Dit stelsel moet, bij gebleken effectiviteit, op termijn het bestaande volume-instrumentarium van mestproductierechten, pluimveerechten en varkensrechten volledig vervangen. De regering stelt voor deze rechten met ingang van 1 januari 2005 te laten vervallen (artikelen I, onderdeel AA, III en IV).

Duidelijk is dat de voorgestelde maatregelen, zowel de maatregelen die gericht zijn op de regulering van het gebruik van mest als de maatregelen die strekken tot regulering van het geproduceerde mestvolume, voor de veehouderij in Nederland ingrijpende gevolgen zullen hebben. Een omvangrijk pakket aan flankerende maatregelen voor bedrijven die stoppen en voor bedrijven die doorgaan is daarom in de ogen van de regering onmisbaar. Waar het de bedrijven die stoppen betreft is het flankerend beleid er mede op gericht de beëindiging van de bedrijven al zoveel mogelijk vóór invoering van het stelsel van mestafzetovereenkomsten te doen plaatsvinden, nu, in het licht van het geprognosticeerde mestoverschot in 2002 en 2003, thans al duidelijk is dat niet alle bedrijven zich van voldoende mestaanwendings- en -afzetmogelijkheden zullen kunnen verzekeren om op hetzelfde niveau door te kunnen blijven produceren. In subparagraaf 5.3 van deze memorie van toelichting wordt op het flankerend beleid nader ingegaan.

2.5 Relatie tot ammoniakbeleid en IPPC-richtlijn

Naast het instrumentarium van de mestwetgeving is ook het instrumentarium voor de aanpak van de met de veehouderij samenhangende stank- en ammoniakproblematiek voorwerp van herbezinning. Dit mede in relatie tot de voorgenomen reconstructie in de concentratiegebieden – waartoe een voorstel voor een «Reconstructiewet concentratiegebieden» bij de Tweede Kamer is ingediend (kamerstukken II, 1998/99, 26 356, nrs 1–3) – en de Europese context. De Europese context wordt in het bijzonder bepaald door het op 22 juni 2000 door de Milieuraad geaccordeerde voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake nationale emissiemaxima voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen en

Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PbEG L 257; verder IPPC-richtlijn). Over de hoofdlijnen van het door het kabinet voorgestane toekomstige stank- en ammoniakbeleid heeft de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer op 18 mei 2000 een brief aan de Tweede Kamer gezonden (kamerstukken II 1999/2000, 26 356, nr. 7).

Nader is gezien of de ontwikkelingen op het vlak van het stank- en ammoniakbeleid en de eisen van de IPPC-richtlijn op ongewenste wijze kunnen interfereren met de in het onderhavige wetsvoorstel neergelegde maatregelen. Daarvan is geen sprake.

Stank en de stikstofverliezen in de vorm van ammoniak zijn allebei aspecten waarop het stelsel van regulerende mineralenheffingen en het stelsel van mestafzetovereenkomsten geen betrekking hebben. Het stelsel van regulerende mineralenheffingen ziet op de reductie van de fosfaat- en stikstofverliezen op landbouwbedrijven naar de bodem en het grond- en oppervlaktewater, en niet op stikstofverliezen in de vorm van ammoniak of anderszins naar de lucht. Het stelsel van mestafzetovereenkomsten stelt de omvang van de mestproductie op een bedrijf afhankelijk van de oppervlakte landbouwgrond waarover de veehouder zelf of via mestafzetovereenkomsten beschikt om binnen de normen van de Nitraatrichtlijn de geproduceerde meststoffen op of in de bodem te brengen; ook daar is geen directe relatie met stank of ammoniak. De beide stelsels doen zeker geen afbreuk aan de effectiviteit van de stank- en ammoniakmaatregelen en kunnen hooguit – door een verminderd mestgebruik, een verminderde mestproductie, een nauwkeuriger bemesting en veevoermaatregelen – ten positieve bijdragen aan vermindering van de stank- en ammoniakbelasting. Omgekeerd geldt dat de maatregelen in het kader van het stank- en ammoniakbeleid – zoals emissie-arme stallen, veevoermaatregelen, emissiearme mestaanwending, afdekking van mestopslagen en verdunning van de veestapel – hooguit ten positieve bijdragen aan de realisatie van minder mineralenverliezen naar het milieu. Het is derhalve niet zo dat investeringen en maatregelen die zijn vereist ter voldoening aan de mestwetgeving – en aan de Nitraatrichtlijn – afbreuk doen aan de effectiviteit van of haaks staan op investeringen en maatregelen die het stank- en ammoniakbeleid van bedrijven vraagt, integendeel.

Het in de Europese Milieuraad geaccordeerde voorstel voor de nationale emissiemaxima, voorziet voor Nederland in een ammoniakemissieplafond van 128 kiloton in 2010. Dat betekent dat naar verwachting uit hoofde van het ammoniakbeleid tot 2010 op landelijk niveau geen krimp van de veestapel zal behoeven plaats te vinden additioneel aan de krimp die de maatregelen van het onderhavige wetsvoorstel tot gevolg zullen hebben, op welk gevolg in subparagraaf 5.1 van de memorie van toelichting nader wordt ingegaan. Overigens moet het Europees parlement over het door de Milieuraad geaccordeerde voorstel nog een oordeel vellen volgens de co-decisieprocedure.

Wat betreft de IPPC-richtlijn zij tot slot nog het volgende opgemerkt. Deze richtlijn bevat de verplichting tot een individuele omgevingstoets voor «installaties». Daartoe moeten ook intensieve pluimvee- en varkensbedrijven worden gerekend.

De regulering van de milieubelasting voor de directe omgeving die wordt veroorzaakt door deze inrichtingen – daaronder niet begrepen de landbouwgrond – geschiedt primair overeenkomstig het regime van de Wet milieubeheer en de Interimwet ammoniak en veehouderij. Het betreft bij agrarische inrichtingen in het bijzonder de hiervoor reeds genoemde stankhinder en milieubelasting door ammoniakemissie, aspecten die als gezegd buiten de reikwijdte van de Meststoffenwet en daarmee van het

onderhavige wetsvoorstel vallen. Waar het gaat om lozingen uit de agrarische inrichting op het oppervlaktewater vormt de Wet verontreiniging oppervlaktewater het geëigende wettelijke kader.

Voor de regulering van de milieubelasting van landbouwgronden door het gebruik van meststoffen en de daarmee gepaard gaande emissies van fosfaat en stikstof is het toepasselijke wettelijk kader wél dat van de Meststoffenwet, in samenhang met de Wet bodembescherming. Het gaat daarbij om generieke regels die van toepassing zijn op het hele Nederlandse grondgebied, maar die waar nodig verbijzonderd worden voor specifieke gronden, zoals de droge zandgronden. Daarnaast voorziet artikel 1.2 van de Wet milieubeheer in de mogelijkheid om bij provinciale milieuverordening strengere normen te stellen voor gebieden die een bijzondere bescherming behoeven, zoals grondwaterbeschermingsgebieden; ingevolge artikel 50 van de Meststoffenwet kunnen deze normen in voorkomend geval via het heffingenstelsel van hoofdstuk IV worden gehandhaafd.

De regels gesteld bij of krachtens de Meststoffenwet, zoals aangescherpt overeenkomstig het onderhavige wetsvoorstel, en de regels gesteld bij of krachtens de Wet bodembescherming, in voorkomend geval aangevuld met de regels gesteld bij provinciale milieuverordening, bieden voor de fosfaat- en stikstofemissies bij gebruik van mest op landbouwgrond een adequaat beschermingsniveau voor de omgeving, zodat de omgevings- toets van de IPPC-richtlijn ten aanzien van die emissies niet tot aanvullende maatregelen behoeft te leiden.

§ 3. Aanpassingen in het stelsel van regulerende mineralenheffingen

3.1 Aanscherping verliesnormen

In het navolgende wordt eerst uiteengezet welke functie onderscheidenlijk de fosfaat- en stikstofheffing van het stelsel van regulerende mineralenheffingen vervullen bij het terugdringen van de nitraatbelasting uit agrarische bronnen. Vervolgens wordt ingegaan op de dierlijke mestgift die in de Nederlandse situatie aangewezen is ter voldoening aan de Nitraatrichtlijn en op de aanvullende maatregelen die moeten worden getroffen voor de droge zand- en lössgronden. Tot slot zal worden ingegaan op de betekenis die een en ander moet hebben voor de hoogte van de verliesnormen en de invulling die daaraan met dit wetsvoorstel wordt gegeven.

a. Sturing op stikstofgebruik via fosfaat- en stikstofheffingen

De sturing op de op landbouwbedrijven gebruikte hoeveelheid meststoffen geschiedt door middel van de fosfaatheffingen en de stikstofheffingen van het stelsel van regulerende mineralenheffingen.

De fosfaatheffingen gekoppeld aan de fosfaatverliesnormen vervullen een belangrijke functie waar het de sturing op het gebruik van organische, in het bijzonder dierlijke meststoffen betreft. De fosfaatverliezen die plaatsvinden door het gebruik van fosfaatkunstmest zijn – ingevolge artikel 54 van de Meststoffenwet – vooralsnog buiten het heffingensysteem gehouden. De Nitraatrichtlijn bevat op het punt van de fosfaatbelasting van het milieu geen verplichtingen en fosfaatkunstmest wordt feitelijk vooral gebruikt bij wijze van reparatiebemesting van fosfaatarme gronden. De met de aanschaf van deze kunstmest verbonden kosten enerzijds en de ruime beschikbaarheid van organische mest anderzijds staan over het algemeen borg voor een afgewogen, milieuverantwoord gebruik van fosfaatkunstmest. Fosfaatkunstmest zal in ieder geval buiten het stelsel van regulerende mineralenheffingen worden gehouden zolang nog geen voorziening voor reparatiebemesting op grond van artikel 46 van de

Meststoffenwet is getroffen (zie ook Handelingen II 1996/1997, blz. 52–3903 t/m 3906).

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

Daarnaast komt uiteraard ook de stikstofheffing gekoppeld aan de stikstofverliesnormen groot gewicht toe bij het terugdringen van de nitraatbelasting.

Door middel van de stikstofheffing wordt onder meer de juiste verhouding tussen de hoeveelheid fosfaat en de hoeveelheid stikstof in de mest gewaarborgd: de stikstofheffing maakt dat bedrijven niet alleen veevoermaatregelen nemen waarmee het fosfaatgehalte in de mest wordt teruggebracht om aldus de fosfaatverliezen terug te brengen, maar dat zij in gelijke mate via veevoermaatregelen het stikstofgehalte in de mest terugbrengen. Zou dat niet het geval zijn, dan zou de verhouding tussen fosfaat en stikstof in de mest zich voor de nitraatbelasting ongunstig kunnen ontwikkelen: een verminderde fosfaatgift in de vorm van dierlijke mest zou dan niet per definitie ook een verminderde stikstofgift betekenen.

Bij dierlijke meststoffen die relatief veel stikstof in verhouding tot de hoeveelheid fosfaat bevatten en waar deze verhouding maar ten dele via veevoermaatregelen kan worden gecorrigeerd, met name bij rundveemest, komt de stikstofheffing ook de functie toe om de omvang van de mestgift zèlf te reduceren, zodanig dat de stikstofnormen worden gerealiseerd. Voorts vormt de stikstofheffing een belangrijke stimulans om de dierlijke mest aan te wenden op een zodanige wijze en in een zodanige periode dat de hoeveelheid stikstof in die mest zo efficiënt mogelijk wordt benut en door de gewassen wordt opgenomen; hierdoor wordt de uit- en afspoeling van stikstof naar oppervlakte- en grondwater zoveel mogelijk beperkt. Zo zullen de stikstofheffing en stikstofverliesnormen moeten verzekeren dat de grote stikstofverliezen die plaats vinden bij het weiden van onder meer melkvee worden teruggedrongen tot aanvaardbare niveaus, door overschakeling van veehouderijbedrijven op een systeem van beperkt weiden; bij een dergelijk systeem, dat thans overigens al door circa 50% van de melkveebedrijven wordt toegepast, worden de dieren overdag geweid en 's nachts zoveel mogelijk op stal gehouden. Stikstof in mest die bij het weiden op het land komt wordt minder efficiënt benut en vormt derhalve een groter milieurisico dan stikstof in stalmest, die eerst wordt opgevangen en vervolgens gelijkmatig en emissiearm wordt aangevend. Dit laatste is overigens een verplichting die direct voortvloeit uit het Besluit gebruik dierlijke meststoffen 1998.

De stikstofheffingen strekken daarnaast tot regulering van het gebruik van stikstofhoudende kunstmest, dat in de Nederlandse situatie verantwoordelijk is voor bijna 50% van de nitraatbelasting door mestgebruik. Weliswaar bevat de Nitraatrichtlijn, anders dan voor dierlijke mest, geen specifieke normen voor de maximale kunstmestgift, maar artikel 5, vierde lid, in samenhang met bijlage III, paragraaf 1, onder 3, van de richtlijn verplicht meer ten algemene om beperkingen te stellen aan het op of in de bodem brengen van meststoffen, waaronder kunstmest, om aldus de nitraat-

belasting uit agrarische bronnen terug te brengen tot volgens de richtlijn aanvaardbare niveaus.

Het feit dat de stikstofheffing tevens dient ter sturing op het kunstmestgebruik, betekent wel dat bij de vaststelling van de hoogte van de stikstofverliesnormen rekening wordt gehouden met stikstofverliezen door kunstmestgebruik. Deze normen zijn derhalve hoger vastgesteld dan het geval zou zijn geweest als uitsluitend op de dierlijke mestgift zou zijn gestuurd. Binnen de stikstofverliesnorm vormen de dierlijke mestgift en de kunstmestgift communicerende vaten: naarmate er meer stikstof-kunstmest wordt gebruikt resteert er minder ruimte om dierlijke mest te gebruiken en vice versa.

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

b. Dierlijke mestgift in relatie tot de Nitraatrichtlijn

Om te voldoen aan artikel 5, vierde lid, in samenhang met bijlage III, paragraaf 2, van de Nitraatrichtlijn, moet Nederland waarborgen dat op bedrijfsniveau de dierlijke mestgift per hectare per jaar niet groter is dan 170 kilogram stikstof. Alleen voor de periode tot 20 december 2002 is een mestgift van 210 kilogram stikstof toegestaan. Een hogere gift dan 170 respectievelijk 210 kilogram stikstof kan bij wege van derogatie worden toegestaan, als daarmee geen afbreuk wordt gedaan aan het bereiken van de doelstellingen van de richtlijn en als deze mestgift kan worden gemotiveerd aan de hand van objectieve criteria. Een en ander is uiteengezet in subparagraaf 2.2. van deze memorie van toelichting.

Voor bouwland en voor tijdelijk braakliggende landbouwgrond, die voldoet aan de begripsomschrijving van artikel 1, eerste lid, onderdeel t, van de Meststoffenwet, is in de Nederlandse agrarische praktijk een maximum dierlijke mestgift van 170 kilogram per hectare per jaar goed te realiseren. Een derogatie van die norm voor deze landbouwgrond is niet op grond van objectieve criteria te rechtvaardigen.

In het stelsel van mestafzetovereenkomsten zal al gedurende 2002 bij deze norm in plaats van de norm van 210 kilogram stikstof worden aangeprepen. In het licht van de bedrijfseffecten is dat verantwoord. Dit is anders voorzover het bouwland wordt beteeld met maïs. Voor maïsland zal in 2002 in het stelsel van mestafzetovereenkomsten nog worden uitgegaan van de in dat jaar ingevolge de Nitraatrichtlijn nog toegelaten norm van 210 kilogram stikstof. Een en ander wordt toegelicht in subparagraaf 4.3, onder b, van deze memorie van toelichting.

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

Voor grasland is een aanmerkelijk hogere dierlijke mestgift gerechtvaardigd zonder afbreuk te doen aan de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn,

reden waarom Nederland voor grasland gebruik zal maken van de derogatiemogelijkheid die de richtlijn biedt. Voor 2002 zal worden uitgegaan van een dierlijke mestgift van ten hoogste 300 kilogram stikstof per hectare grasland per jaar en voor 2003 en de daarop volgende jaren van een dierlijke mestgift van ten hoogste 250 kilogram stikstof per hectare grasland per jaar. Bij brief van 29 november 1999, houdende de Nederlandse reactie op het met redenen omkleed advies, en bij brief van 28 december 1999, strekkende tot aanbieding van het Tweede Actieprogramma, heeft de regering dit al bij de Commissie van de Europese Gemeenschappen aangekondigd. Inmiddels is bij brief van 20 april 2000 aan de Commissie ook de formele mededeling ter zake van de toepassing van de derogatie gedaan en is daarbij de aan de derogatie ten grondslag liggende motivering overgelegd. De Tweede Kamer is over een en ander geïnformeerd bij brief van 21 april 2000, kenmerk DWL200 004 2642.

De motivering van de hogere mestgiften voor grasland geschiedt op basis van een wetenschappelijke onderbouwing die is opgesteld door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu te Bilthoven in samenwerking met het Plant Research Institute (PRI) en Alterra te Wageningen en met Praktijkonderzoek voor de Rundveehouderij (P-RSP) te Lelystad. Gelet op de eis dat de derogatie geen afbreuk mag doen aan de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn, is daarbij als uitgangspunt gehanteerd dat de hoeveelheid nitraat in de bovenste meter van het grondwater het niveau van 50 milligram nitraat per liter niet mag overschrijden en dat de door de Nederland veroorzaakte stikstofbelasting van de kustwateren en het water van de Noordzee met 50% wordt verminderd. Verder is uitgegaan van het stelsel van regulerende mineralenheffingen zoals dat na doorvoering van de voorgenomen wijzigingen in 2002 en 2003 zal gelden, dus met inbegrip van de aanscherping van de verliesnormen, de verhoging van de tarieven van de heffing en het betrekken van stikstofbinding door vlinderbloemigen in het heffingenstelsel. Bij het vaststellen van de hoogte van de derogatie in relatie tot de milieudoelstellingen is voorts in aanmerking genomen dat in het stelsel van regulerende mineralenheffingen ook het gebruik van stikstofkunstmest wordt gereguleerd.

Blijkens het wetenschappelijk onderzoek kan de derogatie voor grasland worden gemotiveerd op basis van de lange groeiperiode en de hoge stikstofopname die bij gras aan de orde zijn, criteria die als zodanig ook in bijlage III, punt 2, onder b, van de Nitraatrichtlijn worden genoemd. Het gematigde, vochtige klimaat in Nederland is zeer bevorderlijk voor de grasgroei. Het gras groeit snel en er is sprake van een lang groeiseizoen; de stikstofopname door het gewas loopt door tot in oktober. Een en ander betekent dat onder de Nederlandse omstandigheden de stikstofafvoer met het geoogste gewas bij grasland veel groter is dan voor de belangrijkste akkerbouwgewassen het geval is; de stikstofopname door de meeste akkerbouwgewassen komt in augustus tot stilstand. Gegeven de grote stikstofonttrekking door het gras wordt een aanmerkelijk grotere stikstofgift gerechtvaardigd dan voor bouwland. Gelet op het feit dat deze hoge grasproductie en hoge stikstofopname aan de orde is op alle grondsoorten, kan voor alle grondsoorten een hogere gift aan dierlijke mest op grasland worden gerechtvaardigd zonder afbreuk te doen aan de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn.

Voor de beantwoording van de vraag welke concrete hoeveelheden stikstof met dierlijke mest op grasland kunnen worden gebruikt, is in het wetenschappelijk onderzoek een onderscheid gemaakt naar de in Nederland gebruikelijke vormen van beweiding en de in Nederland voorkomende bodemtypen en -omstandigheden. Blijkens het onderzoek kan een derogatie worden gemotiveerd van 360 kilogram stikstof per hectare per jaar voor grasland op vochthoudende gronden (circa 900 000 ha) en van

circa 290 kilogram stikstof per hectare per jaar voor grasland op de uitspoelingsgevoelige, droge zandgronden (circa 100 000 ha). Voorwaarde is wel dat de omstandigheden zodanig zijn dat het gras de stikstof uit dierlijke mest goed kan benutten, zodat het uitspoelingsrisico vergelijkbaar is met kunstmest. De dierlijke mest moet derhalve goed worden verdeeld en nauwkeurig worden toegediend. Naarmate meer mest bij het beweiden op het gras belandt – en derhalve niet in de vorm van stalmest nauwkeurig wordt toegediend – ligt de benutting van de stikstof uit dierlijke mest lager en kan derhalve een minder ver gaande derogatie worden gemotiveerd. Bij de conclusies die de regering op basis van het onderzoek heeft getrokken is met dit aspect rekening gehouden.

Gestreefd moet worden naar zo eenvoudig mogelijke, handhaafbare en controleerbare wet- en regelgeving. Daarom moet uiteindelijk zo min mogelijk worden gedifferentieerd naar grondsoort, en moet onderscheid al naar gelang het toepasselijke beweidingssysteem worden voorkomen. Derhalve heeft de regering ervoor gekozen om voor de derogatie uit te gaan van één bepaalde hoeveelheid stikstof die met dierlijke mest op grasland mag worden gebracht, die voor alle grondsoorten verantwoord is en wetenschappelijk onderbouwd kan worden.

Op basis van de wetenschappelijke onderbouwing lijkt in principe een derogatie voor alle grasland denkbaar – ongeacht of deze op veengrond of op droge zandgrond is gelegen – waarbij wordt uitgegaan van een gebruik van stikstof in dierlijke mest van 290 kilogram stikstof per hectare per jaar, zonder dat de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn in gevaar komen. De regering kiest echter voor een lager niveau en gaat uit van een derogatie van 250 kg stikstof per hectare per jaar voor alle grasland met ingang van 2003. Hiermee wordt ten aanzien van de nitraatdoelstelling geen risico gelopen en wordt dus voor zekerheid gekozen.

De keuze is mede bepaald omdat het, om de conclusie te kunnen trekken dat een hogere dierlijke mestgift voor grasland geen afbreuk doet aan het bereiken van de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn, noodzakelijk is dat de melkveehouderijbedrijven overschakelen op een systeem van beperkt weiden van het vee. Hoewel de overstap naar een dergelijk beweidingssysteem in de toekomst over het algemeen daadwerkelijk zal worden doorgevoerd als gevolg van de werking van de stikstofheffingen en de aangescherpte stikstofverliesnormen, en hoewel het beweidingssysteem thans al door 50% van de melkveebedrijven wordt toegepast (zie onderdeel a van deze subparagraaf), is nooit uit te sluiten dat er ook bedrijven zijn waar dit niet gebeurt. Daar komt bij dat het bij zeer hoog productieve bedrijven denkbaar is dat een hogere stikstofgift in de vorm van dierlijke mest kan worden toegediend zonder de verliesnormen te overschrijden, terwijl de Nitraatrichtlijn op dit punt een absolute grens stelt.

Door de derogatie en de nationale normstelling te richten op een dierlijke mestgift van 250 kilogram stikstof per hectare grasland per jaar in plaats van 290 kilogram, worden deze onzekerheden genoegzaam ondervangen. Een lagere derogatie is in de Nederlandse situatie evenwel evenmin denkbaar. Zou de stikstofgift met dierlijke mest voor grasland tot een lager niveau dan 250 kilogram per hectare worden teruggebracht, dan zouden de grondgebonden veehouderijbedrijven zich gedwongen zien om ten behoeve van een voldoende gewasopbrengst een extra stikstofgift in de vorm van kunstmest te geven. Op alle grondsoorten in Nederland heeft het gras een hoge productiviteit en kan dus een gift aan dierlijke mest overeenkomend met 250 kilogram stikstof plaatsvinden, zonder dat het door de Nitraatrichtlijn beoogde beschermingsniveau wordt overschreden.

Om de veehouderijbedrijven voldoende gelegenheid te geven hun bedrijfsvoering aan de nieuwe normen aan te passen, wordt bij wijze van overgangsmaatregel gedurende één jaar, van 1 januari 2002 tot en met 31

december 2002, op grasland een dierlijke mestgift overeenkomend met 300 kilogram stikstof per hectare grasland toegestaan. In het licht van het wetenschappelijke rapport van het RIVM is een dergelijke hoge gift gedurende één jaar verantwoord, zonder afbreuk te doen aan de realisatie van de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn. Daarbij moet worden bedacht dat de verhoging ook in verhouding staat tot de hogere norm die op grond van de Nitraatrichtlijn zelf gedurende de periode tot 20 december 2002 als uitgangspunt geldt, te weten 210 kilogram stikstof in plaats van 170 kilogram stikstof.

Hoewel de regering van oordeel is dat sprake is van een sterke onderbouwing van de derogatie, kan niet op voorhand worden gezegd dat ook de Commissie en het Nitraatcomité deze onderbouwing voldoende zullen vinden. Gelet op het complexe karakter van de relatie tussen het gebruik van dierlijke mest, de toegepaste wijze van regulering en de emissies naar het milieu heeft de regering aan de Commissie voorgesteld het wetenschappelijke rapport onderwerp te laten zijn van een internationale, wetenschappelijke review. Voorts kan met zekerheid worden gesteld dat een voortdurende monitoring van de effectiviteit van de Nederlandse maatregelen – zoals de Nitraatrichtlijn eist – voor de Commissie een harde randvoorwaarde zal zijn. Hiertoe zal de landelijke monitoring van de nitraatbelasting van grond- en oppervlaktewater aanzienlijk worden geïntensiveerd.

In het voorgaande is uitsluitend gesproken over de mestgiften voor grasland en voor bouw- en braakland. Het ligt voor de hand dat voor natuurterrein waarop een beperkte begrazing door runderen of schapen plaatsvindt, een beduidend lager maximum aan de dierlijke mestgift wordt gesteld dan de norm die in de Nitraatrichtlijn is opgenomen; de Nitraatrichtlijn staat daaraan niet in de weg.

De wenselijkheid van een lagere mestgift geldt uitsluitend voor aan een bepaald beheersregime onderworpen natuurterrein, zoals gedefinieerd in artikel 1, eerste lid, onderdeel v, van de Meststoffenwet: grond met een houtopstand waarvoor een herplantingsplicht geldt, heideveld, ven, hoogveenterrein, zandverstuiving, duinterrein, kwelders, schorren, gorsen, slik, riet- en ruigtlanden, grienden en laagveenmoerassen; de beheersregimes zijn aangeduid in de Regeling bosbouw en natuurterrein Meststoffenwet. Het gaat dus uitdrukkelijk niet om reguliere landbouwgrond waarop een bepaald, op grond van de Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer gesubsidieerd beheer wordt gevoerd, zoals weidevogelbeheer of instandhouding van bepaalde landschapselementen.

De dierlijke mestgift die correspondeert met de voor natuurterrein met een beheersregime geldende verliesnormen, zoals deze thans reeds zijn opgenomen in de artikelen 19 en 26 van de Meststoffenwet, komt overeen met 80 kilogram stikstof per hectare. De milieurisico's zijn bij een dergelijke norm uiterst beperkt en overigens kan via de voorwaarden gesteld in het kader van het beheersregime een lager niveau worden afgedwongen. Wijziging van de huidige norm is derhalve niet noodzakelijk. Voor natuurterrein zonder beheersregime wordt in het kader van de Meststoffenwet uitgegaan van een mestgift van nihil.

c. Gevolgen voor de verliesnormen

Om de dierlijke mestgiften op landbouwgrond tot een zodanig niveau terug te dringen dat wordt voldaan aan de maximum stikstofgiften, genoemd in het voorgaande onderdeel, zal in 2002 en 2003 een aanmerkelijke aanscherping van de verliesnormen moeten plaatsvinden. Zoals in onderdeel a van deze subparagraaf is aangegeven, zijn daarvoor zowel de fosfaat- als de stikstofverliesnormen van belang. Een aanscherping van de fosfaatverliesnormen is noodzakelijk om de omvang van de dierlijke mest-

gift als zodanig terug te brengen. Een aanscherping van de stikstofverliesnormen is noodzakelijk om zeker te stellen 1) dat bij veevoermaatregelen niet alleen het fosfaatgehalte maar evenzeer het stikstofgehalte van de mest wordt teruggebracht, 2) dat ook bij zeer stikstofrijke mest aan de nitraatnormen wordt voldaan, 3) dat bedrijven met graasdieren overgaan op een systeem van beperkt weiden en 4) dat een verminderde dierlijke mestgift niet wordt gecompenseerd door een groter stikstofkunstmestgebruik. Ook dit laatste is van belang, nu volgens de criteria van de Nitraatrichtlijn een derogatie uitsluitend kan worden toegestaan als ook bij de grotere dierlijke mestgift de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn worden gerealiseerd.

Op 25 februari 2000 heeft het kabinet, in vervolg op eerdergenoemd nader overleg met LTO-Nederland over de beleidsvoornemens als neergelegd in de brief van 10 september 1999, besloten tot enige verruimingen van de verliesnormen ten opzichte van de in die brief genoemde normen. Voor bouwland en braakland hebben deze verruimingen niet alleen betrekking op de stikstofverliesnormen maar ook op de fosfaatverliesnormen. Over de fosfaatverliesnorm is besloten om deze voor bouwland, anders dan voor grasland, in 2002 niet op 25 kilogram te stellen maar op 30 kilogram. Het gaat om een verruiming voor slechts één jaar en met derhalve beperkte consequenties voor het milieu: in 2003 zal, overeenkomstig het oorspronkelijke voornemen, de fosfaatverliesnorm voor zowel bouw- en braakland als voor grasland 20 kilogram zijn. Met de verruiming van de fosfaatverliesnorm in 2002 ontstaat voor bouw- en braakland in 2002 extra ruimte voor het gebruik van dierlijke mest, namelijk tot een maximum dat, uitgedrukt in kilogrammen stikstof, gemiddeld neerkomt op 190 kilogram stikstof per hectare; alleen bij gebruik van minder stikstofrijke dierlijke mest, zoals pluimveemest, zal al in 2002 een dierlijke mestgift van ten hoogste 170 kilogram worden gerealiseerd. De extra ruimte voor het gebruik van dierlijke mest dient mede om de acceptatie van dierlijke mest op akkerbouwbedrijven te bevorderen, wat van groot belang is voor een goede werking van het op 1 januari 2002 te introduceren stelsel van mest-afzetovereenkomsten. Daarbij is ook een overweging geweest dat de akkerbouwbedrijven eerst in 2001 volledig onder het stelsel van regulerende mineralenheffingen komen te vallen, wat op zichzelf al de nodige aanpassingen in de bedrijfsvoering zal vergen; vanuit dat oogpunt zullen zij behoefte hebben aan iets meer ruimte om de bedrijfsvoering op de eindnormen af te stemmen.

Bij de stikstofverliesnormen voor 2002 heeft zowel voor bouwen braakland als voor grasland een verruiming ten opzichte van het oorspronkelijke beleidsvoornemen plaatsgevonden voorzover de desbetreffende grond althans niet is gelegen op de uitspoelingsgevoelige, droge zand- en lössgronden; op de voor deze laatste gronden relevante normstelling wordt nader ingegaan onder d in deze subparagraaf. De verruimingen van de stikstofverliesnormen betreffen in het bijzonder landbouwgrond die is gelegen op klei- en veengronden en betekenen dat er in 2002 voor die gronden met name meer ruimte voor het gebruik van stikstofkunstmest bestaat. Voor deze verruiming is gekozen omdat de relatie tussen de mineralenbelasting in de klei- en veengebieden en de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater minder eenduidig is en omdat daarover minder bekend is dan ten aanzien van de zandgronden. Bovendien maakt de ruimte die voor het gebruik van stikstofkunstmest wordt geboden dat de akkerbouwers minder beducht zullen zijn voor het aannemen van dierlijke mest; bij sommige akkerbouwers bestaat namelijk de vrees dat aldus niet voldoende in de stikstofbehoefte van gewassen kan worden voorzien. Intussen zal door middel van onderzoek en monitoring de mineralenbelasting van het grond- en oppervlaktewater door de landbouw ook voor de klei- en veengronden verder in beeld worden gebracht. Afhankelijk van de uitkomst daarvan, alsmede van de uitkomst van de discussie met de

Commissie van de Europese Gemeenschappen over de diepte waarop het nitraatgehalte van het grondwater moet worden gemeten, zal in 2002 in het kader van een totale evaluatie van het mest- en ammoniakbeleid worden gezien of een aanpassing van de stikstofverliesnormen voor 2003 en volgende jaren noodzakelijk is. De regering ziet zich daarin gesteund door de Tweede Kamer, die zich in meerderheid heeft uitgesproken voor een motie van het lid Oplaat (VVD) op dit punt (kamerstukken II 1999/2000, 26 729, nr. 22).

De voor de aanscherping van de verliesnormen in 2002 en in 2003 noodzakelijke wijziging van de artikelen 19 en 26 van de Meststoffenwet is in het onderhavige wetsvoorstel voorzien in artikel I, onderdelen I en N. In de onderstaande tabel worden voor de jaren 2002 en 2003, voor bouwland en grasland de verliesnormen zoals deze worden voorzien in het onderhavige wetsvoorstel geplaatst naast de stikstofgiften die daarmee gemiddeld genomen in de vorm van dierlijke mest mogelijk zijn. Voorts worden de stikstofgiften weergegeven die als norm in het stelsel van mestafzet-overeenkomsten worden aangehouden. De hoeveelheden worden uitgedrukt in kilogrammen per hectare van de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond. Om de normen in de tijd in het juiste perspectief te kunnen plaatsen zijn in de tabel tevens de verliesnormen uit de voorgaande jaren opgenomen, rekening houdend met de aanscherping per 2001 die zal worden doorgevoerd met het daartoe strekkende, thans bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel van 6 oktober 1999. In dat laatste wetsvoorstel is bij derde nota van wijziging de aanpassing van de stikstofverliesnormen voor bouw- en braakland op klei- of veengrond in 2001 verwerkt, waartoe het kabinet op 25 februari 2000 heeft besloten in vervolg op het overleg met LTO-Nederland (kamerstukken II 1999/2000, 26 840, nr. 8).

Jaar	stikstofgift dierlijke mest		stikstofnorm mestafzet-contracten		fosfaatverliesnorm		stikstofverliesnorm					
	bouwland	grasland	bouwland	grasland	bouwland	grasland	bouwland	bouwland klei/ veen	bouwland droog zand/ löss	grasland	grasland klei/ veen	grasland droog zand/löss
98/99	–	–	–	–	40	40	175	175	175	300	300	300
2000	–	–	–	–	35	35	150	150	150	275	275	275
2001	–	–	–	–	35	35	125	150	125	250	250	250
2002	190 ¹	300	170 ²	300	30	25	110	150	100	220	220	190
2003	170	250	170	250	20	20	100	100	60	180	180	140

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

² 210 voor maïsland

Voor een vertaling van de norm voor de maximale stikstofgift per hectare naar de verliesnormen van het stelsel van regulerende mineralenheffingen, is van belang te beseffen dat bij elke mestgift een deel van de mineralen in de mest wordt opgenomen door het gewas en vervolgens met het gewas – of met de dieren die in voorkomend geval het gewas als voer hebben genuttigd en de door deze dieren geproduceerde mest – van het bedrijf wordt afgevoerd, en dat het overige deel van de mineralen naar het milieu verloren gaat. De verliesnormen van het stelsel van regulerende mineralenheffingen geven aan welk verschil tussen de mineralen gift en de afvoer van mineralen in de vorm van dierlijke en plantaardige producten aanvaardbaar is. Elk hoger verlies wordt belast met een heffing.

Het mineralenverlies is derhalve altijd een deel van de totale mineralengift, reden waarom de verliesnormen lager zijn dan de normen voor de maximale dierlijke mestgift. Dit is zelfs het geval bij de stikstofverliesnormen, in welke normen ook de toelaatbare verliezen zijn begrepen die het gevolg zijn van het gebruik van kunstmest. Het kunstmestgebruik is gemiddeld voor 50% van het stikstofverlies verantwoordelijk. Bij de stikstofverliesnormen is verder rekening gehouden met het feit dat een deel van de stikstof die naar het milieu verloren gaat door processen in de bodem – zogenoemde «denitrificatie» – wordt omgezet in voor het milieu onschuldige stikstofgassen; deze stikstofverliezen behoeven niet te worden belast met een heffing. Bij grasland wordt een groter deel van de totale stikstofverliezen door de denitrificatie onschadelijk voor het milieu gemaakt, dan bij andere gewassen. Derhalve kan voor grasland een groter stikstofverlies worden toegestaan zonder de milieudoelstellingen in gevaar te brengen. Dit alles komt tot uitdrukking in hogere verliesnormen. Voorts zijn de stikstofverliesnormen voor grasland gecorrigeerd voor stikstof die in de vorm van ammoniak verloren gaat. Dergelijke verliezen moeten worden teruggebracht via de specifieke ammoniakregelgeving. Een en ander betekent dat de stikstofverliesnormen per saldo zien op de stikstofverliezen die bij een mestgift op bedrijfsniveau verloren gaan naar de bodem en het grond- en oppervlaktewater.

Gemiddeld genomen is de hoeveelheid fosfaat in dierlijke mest de helft van de hoeveelheid stikstof in die mest, waarbij evenwel moet worden bedacht dat er op dat punt grote verschillen bestaan tussen de verschillende diersoorten. Bij fosfaat treden met denitrificatie vergelijkbare processen en vervluchtiging niet op, zodat de fosfaatverliesnormen daarvoor niet behoeven te worden gecorrigeerd. Om dezelfde reden kan ook een structureel onderscheid tussen grasland en bouwland niet worden gerechtvaardigd. Voorts zijn in de fosfaatverliesnormen niet de fosfaatverliezen begrepen die samenhangen met het fosfaatkunstmestgebruik. Een en ander heeft tot gevolg dat de fosfaatverliesnormen een fractie kunnen zijn van de stikstofverliesnormen en dat na 2002 geen onderscheid tussen grasland en bouwland meer wordt gemaakt.

Zoals in het voorgaande is aangegeven, vormen de fosfaatverliesnormen een belangrijk aangrijpingspunt om de stikstofgift in de vorm van dierlijke mest terug te dringen. Afgezet tegen de stikstofgiften die ingevolge de Nitraatrichtlijn toelaatbaar zijn, moet dit als volgt worden verstaan.

Bij grasland gaat het bij het gebruik van dierlijke mest over het algemeen om rundveemest. Dat is tevens de meest stikstofrijke dierlijke mest. Verwacht wordt dat in 2003 de fosfaatopname bij grasland gemiddeld 75 kilogram per hectare zal zijn. Bij de voorgestelde verliesnorm van 20 kilogram fosfaat per hectare betekent dat dat op een gemiddeld bedrijf 95 kilogram fosfaat in de vorm van dierlijke mest op grasland kan worden aangewend. Verwacht wordt dat in rundveemest in 2003 de verhouding tussen fosfaat en stikstof gelijk zal blijven aan de thans geldende verhouding van 1:2,65, aangezien verwacht mag worden dat waar het stelsel van regulerende mineralenheffingen stimuleert tot maatregelen die leiden tot een lager fosfaatgehalte van de mest dit verhoudingsgewijs in even grote mate zal gelden voor het stikstofgehalte van de mest. Dit betekent dat bij een gift van 95 kilogram fosfaat in de vorm van rundveemest tevens 250 kilogram stikstof op het land wordt gebracht.

Bij bouwland wordt in het algemeen minder stikstofrijke mest gebruikt dan rundveemest. Akkerbouwers gebruiken meestal uitsluitend varkensmest of pluimveemest. Bij die mestsoorten is de verhouding fosfaat:stikstof gemiddeld 1:2 of minder. De gemiddelde opbrengst door het gewas is bij bouwland 65 kilogram fosfaat per hectare. Bij een verliesnorm van 20

kilogram fosfaat per hectare is derhalve een mestgift van 85 kilogram fosfaat mogelijk. Dit komt bij de genoemde mestsoorten neer op een stikstofgift van 170 kilogram stikstof per hectare.

Wordt door een akkerbouwer wel rundveemest gebruikt, dan zal hij dit slechts in beperkte mate doen. In dat geval wordt namelijk de stikstofverliesnorm de beperkende factor: gegeven het hoge stikstofgehalte van deze mestsoort loopt de akkerbouwer bij gebruik van rundveemest het risico de verliesnorm voor stikstof te overschrijden als hij daarnaast ook nog stikstofkunstmest gebruikt. Zou de akkerbouwer 170 kilogram stikstof per hectare in de vorm van rundveemest aanwenden, dan zou hij bij de voorgestelde verliesnorm van 100 kilogram stikstof per hectare weinig ruimte overhouden voor het gebruik van kunstmest; dit terwijl de behoefte aan kunstmestgebruik in de akkerbouw groot is, omdat deze vorm van mest het meest efficiënt door gewassen kan worden benut en derhalve de grootste zekerheid voor een goede gewasopbrengst biedt. Ook gaat een belangrijke waarborg tegen een te grote dierlijke mestgift uit van het stelsel van afzetcontracten, waarop in paragraaf 4 van deze memorie nader wordt ingegaan. In dat stelsel is namelijk de norm van 170 kilogram stikstof per hectare onmiddellijk bepalend voor de hoeveelheid dierlijke mest tot de afname waarvan de akkerbouwer zich bij mestafzetovereenkomst ten hoogste kan verplichten.

Onder omstandigheden is op grasland een grotere stikstofgift dan 250 kilogram per hectare denkbaar, namelijk bij zeer productieve bedrijven. Uitgaande van grasland, is het denkbaar dat jaarlijks per hectare 85 kilogram fosfaat met het gewas wordt afgevoerd, wat een dierlijke mestgift van 280 kilogram stikstof mogelijk maakt. Derhalve kan niet worden gegarandeerd dat op elk bedrijf en op elke hectare het maximum van 250 kilogram stikstof niet wordt overschreden. Een hogere gewasopbrengst, zoals bij deze bedrijven aan de orde is, betekent evenwel ook een grotere afvoer van stikstof met het gewas. Aangezien de extra stikstofgift met het gewas wordt afgevoerd, zal zij niet leiden tot een grotere nitraatbelasting van het grond- en oppervlaktewater, zodat geen afbreuk wordt gedaan aan de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn. Zoals in onderdeel b van deze subparagraaf al werd aangegeven valt een dierlijke mestgift van 280 kilogram stikstof overigens ruimschoots binnen de range van doseringen waarvoor een wetenschappelijke onderbouwing voor een derogatie kan worden gegeven. Het is juist het verschil tussen zeer productieve en minder productieve bedrijven dat de regering heeft doen besluiten om voor zekerheid te kiezen en de uiteindelijke normstelling te richten op een dierlijke mestgift van 250 kilogram stikstof per hectare.

Vergelijkbare marges zijn overigens aan de orde als zou worden aangesloten bij de systematiek die in paragraaf 3 van bijlage III bij de richtlijn wordt genoemd. Ingevolge die paragraaf kunnen de lidstaten de mestgift per hectare berekenen op basis van aantallen dieren. De fosfaat- en stikstofuitscheiding van dieren van dezelfde diersoort en diercategorie, kunnen evenwel afhankelijk van het veevoer en het voedersysteem aanmerkelijke verschillen vertonen. Ten opzichte van de uitscheiding op een gemiddeld bedrijf, zijn bij individuele bedrijven verschillen van soms 40% aan de orde.

d. Uitspoelingsgevoelige gronden

Met ingang van 1 januari 2003 gelden strengere verliesnormen voor de uitspoelingsgevoelige gronden. Het gaat daarbij om de zogenoemde droge zand- en lössgronden: gronden met een lage grondwaterstand en met een zodanige structuur dat meststoffen die niet door de gewassen worden opgenomen relatief snel uitspoelen. Deze versnelde uitspoeling is

mede het gevolg van het feit dat nitraat dat niet door de gewassen wordt opgenomen bij deze gronden minder snel wordt afgebroken in vergelijking met andere gronden. Hierdoor treedt bij deze gronden sneller een overschrijding op van de in de Nitraatrichtlijn voor de nitraatbelasting van het grondwater gehanteerde norm van maximaal 50 milligram nitraat per liter.

Als op deze gronden uitsluitend dierlijke mest zou worden gebruikt, zou met een stikstofgift van ten hoogste 170 kilogram per hectare per jaar voor bouwland en van ten hoogste 300 kilogram per hectare per jaar voor grasland in 2002 en 250 kilogram per hectare per jaar voor grasland in 2003 en daarop volgende jaren, de realisatie van de norm maximaal 50 milligram nitraat per liter niet in gevaar komen. Dan moet echter verzekerd zijn dat daarnaast niet of nauwelijks stikstofkunstmest wordt gebruikt. Als wel stikstofkunstmest wordt gebruikt moet zijn verzekerd dat de stikstofgift in de vorm van dierlijke mest evenredig wordt teruggebracht. Om dit te bereiken worden de stikstofverliesnormen voor de uitspoelingsgevoelige gronden voor 2002 en voor 2003 en volgende jaren lager vastgesteld dan voor de overige grondsoorten, opdat ook voor de droge zand- en lössgronden aan de nitraatdoelstellingen wordt voldaan. Om de op uitspoelingsgevoelige gronden gelegen bedrijven voldoende tijd te gunnen de benodigde aanpassingen in hun bedrijfsvoering aan te brengen, geldt deze extra aanscherping van de normen voor de droge zand- en lössgronden eerst per 2003.

De normen voor de uitspoelingsgevoelige gronden worden met het onderhavige wetsvoorstel tot uitdrukking gebracht in de artikelen 19 en 26 van de Meststoffenwet (artikel I, onderdelen I en N).

e. Grondkaarten

In verband met de differentiatie van de normstelling voor klei- en veengronden en voor uitspoelingsgevoelige zand- en lössgronden is in de voorgestelde onderdelen aa, ab en ac van artikel 1, eerste lid, van de Meststoffenwet een omschrijving van deze gronden opgenomen (artikel I, onderdeel A, onder 1). Ten behoeve van de kenbaarheid zullen de gronden op kaarten worden weergegeven, die bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld. Daarbij gelden als klei- en veengronden alle gronden die geen zand- of lössgrond zijn en derhalve niet als zodanig op de kaarten zijn aangegeven.

Voor het onderscheid tussen zand- en lössgronden enerzijds en klei- en veengronden anderzijds zal worden aangesloten bij de zand- en lösskaarten die zijn vastgesteld als bijlage bij het Besluit gebruik dierlijke meststoffen 1998. Aansluiting bij die kaarten ligt alleszins in de rede, nu de desbetreffende kaarten zijn vastgesteld op basis van goed werkbare, onderscheidende criteria en inmiddels in de agrarische sector genoegzaam bekend en geaccepteerd zijn. Ook bij de strafrechtelijke handhaving van de verboden van het voornoemde besluit blijken zij een goed aangrijpingspunt te bieden. Bovendien zou het werken met verschillende soorten kaarten al naar gelang sprake is van een normstelling op basis van de Meststoffenwet of op basis van de Wet bodembescherming leiden tot onduidelijkheid in de agrarische sector en in de uitvoerings- en handhavingspraktijk.

In de begripsomschrijving van zand- en lössgrond in het voorgestelde artikel 1, eerste lid, onderdeel aa, zijn dan ook de criteria opgenomen die ook zijn gebruikt voor de vaststelling van de kaarten van het Besluit gebruik dierlijke meststoffen 1998. Bij die kaarten is gebruik gemaakt van de door de Stichting voor de Bodemkartering (STIBOKA) opgestelde

bodemkaarten voor Nederland met een schaal van 1:50 000, die op hun beurt zijn afgeleid van de aanmerkelijk gedetailleerder uitgevoerde landelijke bodemclassificatie van STIBOKA. Alle gronden die in overwegende mate vallen onder de definities van zand-, dal- en lössgrond van STIBOKA zijn als zand- en lössgrond aangemerkt. Voor de vraag wat technisch gesproken als zand of löss moet worden aangemerkt wordt door deskundigen een zogenaamd «lutumpercentage» aangehouden met een ondergrens van 8%. Boven die grens wordt gesproken van lichte zavel, vanaf 18% tot 25% van zware zavel. Het gaat hier om een algemeen aanvaarde bodemtechnische standaard, die als zodanig dan ook niet in de begripsbepaling van artikel 1, eerste lid, onderdeel aa, tot uitdrukking is gebracht. Gelet op het doel waarvoor de kaarten worden gebruikt, gaat het uiteraard om de samenstelling van de bovenste laag van de bodem. Voor de vaststelling van de bodemkaarten wordt gemeten tot een diepte van circa 1,20 meter onder het maaiveld, weshalve ook in de begripsbepaling een maximale diepte van 1,20 meter wordt genoemd.

Bij de kaarten van het Besluit gebruik dierlijke meststoffen 1998 is, om redenen van duidelijkheid en hanteerbaarheid van de kaarten, uitgegaan van een perceelsgewijze benadering, op basis van zogenaamde topografische eenheden, waarbij percelen die voor meer dan de helft uit zand- of lössgrond bestaan in hun geheel als zand- en lössgrond worden aangemerkt. Het 50%-criterium komt ook tot uitdrukking in artikel 1, onderdeel aa, in samenhang, met het in onderdeel o, van dat artikellid omschreven begrip «perceel». Vanuit dezelfde achtergrond worden bij de cartografie bepaalde zeer kleine afwijkende gebieden overeenkomstig de grotere, omringende gebieden gedefinieerd. Zo zijn bij de kaarten van het Besluit gebruik dierlijke meststoffen 1998 alle topografisch begrensde percelen die kleiner zijn dan 0,5 ha in het kwadraat op de Bodemkaart van Nederland, schaal 1:50 000 (derhalve kleiner dan 12,5 hectare), wanneer zij omsloten zijn door een anders gedefinieerd gebied, overeenkomstig het grotere gebied gedefinieerd. Dit uitgangspunt wordt ook gehanteerd in de begripsomschrijving van artikel 1, eerste lid, onderdeel aa. De Bodemkaart voor Nederland, schaal 1:50 000, is inmiddels enkele decennia oud. Er is geen onmiddellijke aanleiding om in het gehele land van alle percelen nieuwe bodemmonsters te nemen voor het maken van onderscheid tussen zand- en lössgronden en andere gronden. Grondsoorten vormen immers een zeer stabiel gegeven, waar in de loop der jaren nauwelijks wijziging in optreedt. Wel dient een actualisering van de kaarten plaats te vinden voor een aantal gronden met een dunne veenlaag op zandgrond, met name in de veenkoloniën: door de afbraak van organische stof kan in de loop der tijd de grond inmiddels zijn veranderd in zandgrond. Het gaat naar schatting om maximaal 50 000 hectare waarvoor bij wijziging van de kaarten de scherpere normen voor zandgronden zouden komen te gelden. Dit zal evenwel nog een zodanig ruim tijdsbeslag vragen, dat in 2002 nog zal moeten worden uitgegaan van de bestaande kaarten, zoals deze thans als bijlage zijn opgenomen bij het Besluit gebruik dierlijke meststoffen 1998. Het ligt overigens in de rede om, indien de actualisering daadwerkelijk haar beslag krijgt, ook die bijlage te vervangen. Daartoe zou de algemene maatregel van bestuur houdende de nieuwe kaarten zowel op de Meststoffenwet als op de Wet bodembescherming kunnen worden gebaseerd.

Voor het onderscheid binnen zand- en lössgronden tussen droge gronden en overige gronden dienen aanvullende criteria te worden gehanteerd. Deze zijn neergelegd in het voorgestelde nieuwe onderdeel ac van artikel 1, eerste lid, van de Meststoffenwet (artikel I, onderdeel A). In dat onderdeel worden de droge zand- en lössgronden «uitspoelingsgevoelige gronden» genoemd.

De aanwijzing van de uitspoelingsgevoelige percelen gelegen op de zand- en lössgronden geschiedt op basis van zogenoemde «grondwatertrappen». De grondwatertrappen geven de gemiddelde diepte van het grondwater weer, waarbij overeenkomstig het voorgestelde onderdeel ac, als uitersten worden gehanteerd: a) een gemiddeld hoogste grondwaterstand – in perioden met veel neerslag – van ten minste 40 centimeter onder het maaiveld en b) een gemiddeld laagste grondwaterstand – in perioden met weinig neerslag – van meer dan 120 centimeter onder het maaiveld. Het gaat daarbij om de grondwatertrappen in de klassen 6, 7 en 8 volgens de indeling van het toenmalige Staring Centrum; in deze indeling worden 8 klassen onderscheiden, waarbij klasse 1 de hoogst denkbare grondwaterstand aangeeft.

Percelen zand- en lössgrond waar voor ten minste twee derde deel de genoemde grondwaterstanden aanwezig zijn worden als uitspoelingsgevoelig aangemerkt. Gelet op de consequenties voor de bedrijven indien grond als «droog» wordt aangemerkt, in welk geval immers aanmerkelijk scherpere normen gaan gelden dan voor andere grond, is hier niet voor het het zogenoemde 50%-criterium gekozen maar voor een hogere drempel.

Bezien is of de aanwijzing van de uitspoelingsgevoelige gronden binnen de zand- en lössgronden op bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen kaarten niet te gevoelig is voor wijzigingen van de grondwaterstand, met name door verandering van het peilbeheer van het oppervlaktewater door de betrokken waterschappen; er bestaat immers een verband tussen het peil van het oppervlaktewater en dat van het grondwater. Onder meer in het kader van het antiverdrogingsbeleid en het beleid dat is gericht op beheersing van de waterafvoer worden soms de peilnormen verhoogd.

De mogelijkheid van dit soort wijzigingen kan evenwel geen reden zijn om criteria in de wet op te nemen die meer ruimte bieden om wijzigingen te ondervangen dan de thans voorgestelde criteria, of om over te gaan tot delegatie van de aanduiding van de gebieden naar een ministeriële regeling. Daarvoor zijn de gevolgen van de aanduiding als «uitspoelingsgevoelige grond» voor de normstelling te ingrijpend. De gevoeligheid voor snelle fluctuaties moet bovendien worden gerelativeerd. Gelet op het feit dat wordt aangesloten bij gemiddelde waarden, zijn de kaarten niet gevoelig voor fluctuaties in het grondwaterpeil die zich gedurende een kortere periode voor doen, en een wijziging in het peil van het oppervlaktewater behoeft ook niet altijd onmiddellijk gevolg voor de gemiddelde grondwaterstand te hebben. Waar het gaat om een herziening van het door waterschappen gevoerde peilbeheer kan voorts worden vastgesteld dat deze over het algemeen niet van de ene op de andere dag worden geëffectueerd, zeker niet waar die wijziging ook gevolgen heeft voor landbouwgrond en grotere oppervlakten zou betreffen. Gegeven de relatief korte procedure voor wijziging van een algemene maatregel van bestuur, wordt verwacht dat – indien zulks noodzakelijk is – tijdig op de gevolgen van dit soort wijzigingen voor de aanduiding van uitspoelingsgevoelige gronden kan worden ingespeeld.

Wel is het in verband met de mogelijkheid van dit soort mutaties van belang dat de uitspoelingsgevoelige gronden worden aangeduid op basis van de meest recente informatie over de grondwatertrappen. Momenteel worden daarom alle grondwatertrapkaarten voor de zand- en lössgronden geactualiseerd, met toepassing van de criteria als neergelegd in het voorgestelde nieuwe onderdeel ac van artikel 1, eerste lid, van de Meststoffenwet. Het ontwerp van de algemene maatregel van bestuur waarbij de kaarten worden vastgesteld waarop de uitspoelingsgevoelige zand- en lössgronden zijn aangegeven zal bovendien worden voorgepubliceerd, zodat eenieder in de gelegenheid zal zijn om eventuele fouten in de

kaarten aan de orde stellen (artikel I, onderdeel X). Er mag derhalve van worden uitgegaan dat de uiteindelijk volgens deze procedure vastgestelde kaarten de meest actuele stand van zaken aangeven.

3.2. Verhoging tarieven heffingen

In het eerder aangehaalde met redenen omkleed advies is een van de belangrijke bezwaren van de Commissie van de Europese Gemeenschappen dat de heffingen van het stelsel van regulerende mineralenheffingen niet voldoende hoog zijn om naleving van de voorschriften van de richtlijn te waarborgen. De Commissie verwijst daarbij naar informatie die zij heeft verkregen van de betrokken landbouwsectoren, waaruit zou blijken dat ten minste 10% van de ondervraagde landbouwers liever een heffing betalen, als deze niet of nauwelijks hoger ligt dan de transportkosten voor mest. De Commissie is van oordeel dat de heffing hoger moet zijn dan de kosten van afzet van overschotmest over langere afstand of van een verkleining van de veestapel.

De informatie waarop de Commissie doelt had betrekking op de jaren 1998 en 1999. In die jaren gold ingevolge de artikelen 20 en 27 van de Meststoffenwet voor de fosfaatheffing een tarief van f 10,- per kilogram fosfaatverlies naar het milieu, boven het op grond van de verliesnormen berekende toelaatbare fosfaatverlies. Voor een verlies overeenkomend met ten hoogste 10 kilogram per hectare van de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond gold een lager tarief, namelijk van f 2,50 per kilogram fosfaat.

Het lagere tarief voor de fosfaatheffing was primair bedoeld als een stimulans om op het landbouwbedrijf relatief goedkope maatregelen te nemen om het fosfaatverlies te beperken, zoals voermaatregelen, en een nauwkeuriger bemesting. Bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel houdende het stelsel van regulerende mineralenheffingen werd er overigens wel vanuit gegaan dat ook op andere wijze, namelijk door een met de veevoerindustrie te sluiten veevoerconvenant of door de toen in ontwikkeling zijnde regionale plannen voor de aanpak van de mestproblematiek, verdergaande veevoermaatregelen zouden worden gestimuleerd. Het lage tarief was evenwel niet zodanig dat het in alle gevallen aantrekkelijker is om bijvoorbeeld meer dierlijke mest af te voeren dan om een heffing te betalen. Moet mest met een laag fosfaatgehalte over grotere afstand worden getransporteerd, dan worden de transportkosten zodanig hoog dat het bij een tarief van f 2,50 aantrekkelijker is om de milieulast af te kopen.

Het hogere tarief van f 10,- leek voor 1998 en 1999, gegeven de verwachte ontwikkelingen op de mestmarkt, wel voldoende om ook duurdere maatregelen als afzet van mest op langere afstand te stimuleren. Hetzelfde tarief werd ingevolge artikel 33 van de Meststoffenwet ook in rekening gebracht bij intermediairs die meer meststoffen in een jaar hebben aangevoerd dan afgevoerd of in opslag genomen.

Tegelijkertijd werd door de wetgever reeds onderkend dat naarmate de verliesnormen verder zouden worden aangescherpt en de aanwendingsruimte voor dierlijke mest geringer zou worden, een tarief van f 10,- per kilogram fosfaat niet langer zou volstaan. Het tarief zou dan onvoldoende sturen op mestafzet op lange afstand of de ontwikkeling of be- of verwerking van mest. Derhalve voorzagen de artikelen 20, 27 en 33 van de Meststoffenwet al in een verhoging van het tarief naar f 20,- in de jaren 2000 en volgende. Het voor de landbouwbedrijven geldende lagere tarief van f 2,50 is ingevolge de genoemde artikelen per 1 januari 2000 verhoogd van f 2,50 naar f 5,- .

Naar aanleiding van het met redenen omkleed advies heeft de regering opnieuw het gestaffelde tarief van de fosfaatheffing bekeken. Zij is daarbij

tot de conclusie gekomen dat een tarief van f 20,- ook voor de komende jaren voldoende sturingskracht zal hebben. Het tarief zal verzekeren dat bedrijven in het algemeen eerder zullen kiezen voor gebruikmaking van de duurdere oplossingsrichtingen als mestafzet op lange afstand en mestbe- of verwerking, dan voor betaling van een heffing. Het tarief volstaat eens te meer, nu via het voorgestelde aanvullende, strafrechtelijk gehandhaafde instrumentarium van het stelsel van mestafzetcontracten zal worden verzekerd dat de omvang van de productie van dierlijke meststoffen op de veehouderijbedrijven en dus de omvang van de veestapel zal worden afgestemd op de beschikbare toepassings- en afzetmogelijkheden voor die mest. Er zal derhalve sprake zijn van evenwicht op de mestmarkt, wat betekent dat sprake kan zijn van een beheerste kostenontwikkeling voor de mestafzet.

Wel moet worden geconstateerd dat het tarief van f 5,- onvoldoende hoog is om te verzekeren dat extra mest wordt afgezet om fosfaatverliezen boven de verliesnorm te voorkomen. Voor veel bedrijven betekent het lage tarief voor de eerste 10 kilogram fosfaatverlies per hectare derhalve feitelijk een verhoging van de verliesnorm met 10 kilogram fosfaat. Bij een dergelijke verhoging kan niet worden gewaarborgd dat de dierlijke mestgiften die ingevolge de Nitraatrichtlijn maximaal toelaatbaar zijn, niet worden overschreden. De regering stelt derhalve voor de staffeling te laten vervallen en voor elk fosfaatverlies boven de verliesnorm een tarief van f 20,- per kilogram te hanteren. Aangezien de tarieven betrekking zullen hebben op de periode na 2001, dienen zij te worden omgerekend naar euro's. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt het tarief van de fosfaatheffing bepaald op 9,- per kilogram fosfaat (artikel I, onderdelen J, O en Q).

Zoals in het voorgaande is aangegeven, wordt met de stikstofheffing primair gestuurd op het terugdringen van het stikstofgehalte in de mest door veevoermaatregelen, op het terugdringen van stikstofverliezen die het gevolg zijn van overmatig kunstmestgebruik en op het terugdringen van stikstofverliezen die het gevolg zijn van het gekozen beweidingssysteem. Bij akkerbouwers vormt de stikstofheffing bovendien een belangrijke factor die maakt dat stikstofrijke mest als rundveemest slechts in zeer beperkte mate wordt benut. Het thans in de artikelen 20 en 27 van de Meststoffenwet opgenomen tarief van f 1,50 is naar het oordeel van de regering wel voldoende om de stikstofverliezen die het gevolg zijn van overmatig kunstmestgebruik te reduceren; met name in die gevallen waar besparing op het kunstmestgebruik leidt tot minder kosten voor de agrariër. Het tarief is evenwel onvoldoende om maatregelen te treffen die wel kosten voor de agrariër met zich brengen, zoals aanpassingen in het veevoer of het voedingssysteem of aanpassingen in het beweidingssysteem. Derhalve wordt voorgesteld om dit tarief te verhogen tot f 5,- , ofwel 2,30 per kilogram stikstof. Bij wijze van overgangsmaatregel wordt voor het jaar 2002 nog een staffeling in het tarief aangebracht: voor een overschrijding van de stikstofverliesnormen met ten hoogste 40 kilogram per hectare, wordt een tarief van fl 2,50, ofwel 1,15, per kilogram stikstof berekend; voor elk groter verlies geldt het tarief van 2,30 per kilogram stikstof (artikel I, onderdelen J en O).

3.3 Stikstofbinding door vlinderbloemigen, mineralisatie en depositie

a. Vlinderbloemigen

Bij de voorschriften ter beperking van het mestgebruik moeten de lidstaten ingevolge artikel 5, vierde lid, in samenhang met paragraaf 1, punt 3, van bijlage III van de Nitraatrichtlijn de balans in acht nemen

tussen enerzijds de te verwachten stikstofbehoefte en anderzijds de stikstoftoevoer naar de gewassen uit de bodem en uit bemesting. Onder verwijzing naar dit voorschrift stelt de Commissie van de Europese Gemeenschappen in het met redenen omkleed advies dat in de regelgeving ook rekening moet worden gehouden met de stikstofaanvoer door vrij levende, stikstoffixerende bodemorganismen. Het organisme dat voor de Nederlandse agrarische praktijk van belang is, is *Rhizobium*, dat in symbiose leeft met vlinderbloemigen. Dit organisme bindt stikstof die in de lucht voorkomt. Met deze stikstofaanvoer wordt in het stelsel van regulerende mineralenheffingen thans nog geen rekening gehouden, omdat de bindingskracht van deze levende organismen relatief beperkt is en omdat deze snel vermindert als stikstofhoudende meststoffen worden gebruikt. In het overwegend hoog productieve grasland in Nederland komen deze organismen dan ook weinig voor. Bovendien is de afbraak van nitraat door bodemorganismen, de zogenoemde denitrificatie, onder grasland veel groter dan de binding van stikstof uit de lucht.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Commissie heeft de regering de stikstofaanvoer door vlinderbloemigen opnieuw onderzocht. Buiten het areaal grasland, waar als gezegd het probleem niet speelt, is er een areaal vlinderbloemigen in Nederland van bijna 14 000 hectaren waar sprake is van substantiële stikstofaanvoer via vlinderbloemigen. De gewassen waar het om gaat zijn luzerne (6300 ha), erwten (5300 ha), veldbonen (800 ha) en tuin-, sla- en pronkbonen (1000 ha). De regering stelt voor om voor deze vlinderbloemigen in het stelsel van regulerende mineralenheffingen een aanvoerpost «stikstofbinding door vlinderbloemigen» op te nemen.

De voorgestelde regeling van de stikstofaanvoer door vlinderbloemigen geschiedt in de artikelen 16, 17a, 24 en 25a van de Meststoffenwet (artikel I, onderdelen E, G, K en M). Aangezien deze vorm van stikstofaanvoer onmogelijk op elk bedrijf door meting kan worden vastgesteld, wordt voor de desbetreffende hoeveelheid stikstof een forfait vastgesteld per hectare van de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouw die in het kalenderjaar wordt beteeld met de genoemde gewassen. De in de voorgestelde artikelen 17a en 25a opgenomen forfaits zijn gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek, verricht door het Plant Research Institute (PRI) te Wageningen. Bij de vaststelling van de hoogte van de forfaits is rekening gehouden met de mogelijkheid dat het desbetreffende gewas niet goed aanslaat en minder bijdraagt aan stikstofbinding. Voorts is rekening gehouden met het feit dat de gewassen niet het gehele jaar te velde staan, en met stikstofopname door het gewas rechtstreeks uit de bodem. De oppervlakte land waarop vlinderbloemigen worden geteeld wordt aangegeven op de zogenoemde grondkaarten die agrariërs op grond van de Regeling administratieve verplichtingen Meststoffenwet moeten bijhouden.

b. Mineralisatie

Onder verwijzing naar de noodzakelijke balans die moet bestaan tussen de stikstofbehoefte van gewassen en de stikstofaanvoer uit de bodem en meststoffen, geeft de Commissie in het met redenen omkleed advies tevens als haar oordeel dat in het stelsel van regulerende mineralenheffingen rekening zou moeten worden gehouden met de toevoer van stikstof door de netto-mineralisatie van de voorraden organische stikstof in de bodem als gevolg van de bemesting in voorgaande jaren. De Commissie is van oordeel dat de landbouwers bij het bepalen van de te gebruiken meststoffen rekening moeten houden met deze mineralisatie, aangezien deze vorm van stikstofaanvoer expliciet wordt genoemd in de Nitraatrichtlijn.

De regering heeft in haar reactie op dit punt aangegeven dat, behoudens naitjeffecten, als gevolg van het doorvoeren van lagere verliesnormen de netto-mineralisatie in Nederland gemiddeld nul is. Van toevoer van stikstof door netto-mineralisatie van de voorraden organische stof in de bodem is alleen sprake op de veengronden. Daar staat echter tegenover dat veengronden worden gekenmerkt door een uitzonderlijk hoog denitrificatievermogen. Door bodemorganismen wordt in deze gronden het aanwezige nitraat voor het overgrote deel omgezet in stikstofgas alvorens dat de kans krijgt om uit te spoelen naar het oppervlaktewater. Voorts is het zo dat ook mede uit een oogpunt van netto-mineralisatie lagere bemestingsadviezen gelden, zodat er geen economische prikkel is voor meer bemesting. Dit geldt temeer daar de extensievere melkveebedrijven juist voorkomen op de veengronden. Bovendien heeft de regering erop gewezen dat de thans voorgestelde lagere verliesnormen een zuiniger gebruik van meststoffen af zullen dwingen en dat met deze verliesnormen de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn op de veengronden zeker worden gehaald. De literatuur over dit onderwerp bevestigt dat het organische stofgehalte in minerale landbouwgronden min of meer stabiel is en dat er dan netto geen, of in geringe mate, stikstofmineralisatie van de bodem optreedt. Gelet hierop en gelet op het feit dat er ook geen wetenschappelijke zekerheid is omtrent de omvang van de netto-mineralisatie, dient te worden uitgegaan van een netto-mineralisatie van nihil op de minerale gronden.

Onjuist is de kritiek van de Commissie dat de toevoer van stikstof door de netto-mineralisatie van de voorraden organische stof in de bodem als gevolg van bemesting in voorgaande jaren in het stelsel van regulerende mineralenheffingen niet in aanmerking wordt genomen. Immers, alle in de vorm van mest aangevoerde stikstof wordt in de heffingen betrokken, ongeacht of de stikstof nu in het jaar van aanwending of in het daaropvolgende jaar daadwerkelijk wordt benut. In tegenstelling tot sommige andere lidstaten gaat Nederland er dus niet van uit dat slechts een deel van de stikstof uit dierlijke mest zou werken. Daarmee wordt de cumulatieve stikstofmineralisatie als gevolg van bemesting in voorgaande jaren derhalve effectief voor 100% meegenomen in het stelsel van regulerende mineralenheffingen.

Een en ander leidt bij de regering tot de conclusie dat het stelsel van regulerende mineralenheffingen op dit punt geen aanpassing behoeft.

c. Ammoniakdepositie

Een ander punt van kritiek van de Commissie in het licht van de hiervoor genoemde stikstofbalans is, dat in het stelsel van regulerende mineralenheffingen onvoldoende rekening zou worden gehouden met stikstoftoevoer als gevolg van ammoniakdepositie.

In het stelsel van regulerende mineralenheffingen zijn alleen de op het bedrijf aangevoerde hoeveelheden fosfaat en stikstof meegenomen die door de agrariër kunnen worden beïnvloed. De achtergronddepositie van ammoniak die op een bedrijf plaatsvindt behoort niet tot deze door de agrariër beïnvloedbare aanvoerposten en wordt derhalve buiten beschouwing gelaten. Daar komt bij dat de hoeveelheid ammoniakdepositie op individueel bedrijfsniveau met onvoldoende zekerheid kan worden bepaald, waardoor de individuele agrariër niet op juridisch handhaafbare wijze kan worden aangesproken op normoverschrijdingen die het gevolg van deze depositie zijn. De achtergronddepositie is wel meegenomen bij de berekening van de milieu-effecten op een grotere schaal dan het individuele bedrijfsniveau en bij de vaststelling van de hoogte van de verlies-

normen van het stelsel van regulerende mineralenheffingen. Aldus is de in de Nitraatrichtlijn vereiste stikstofbalans genoegzaam verzekerd.

Ook op dit punt is derhalve geen wijziging van het stelsel van regulerende mineralenheffingen aan de orde.

§ 4. Stelsel van mestafzetovereenkomsten

4.1 Inleiding

Voor een goede werking van de voorschriften gericht op beperking van het gebruik van meststoffen, met name het stelsel van regulerende mineralenheffingen, is essentieel dat landelijk niet meer meststoffen worden geproduceerd dan door de producenten op het eigen bedrijf kunnen worden aangewend en bij derden kunnen worden afgezet. Bij een veehouderij met een omvang en een intensief karakter als in Nederland, is daarvoor een aanvullend instrumentarium nodig dat direct stuurt op het geproduceerde mestvolume. Een en ander is toegelicht in subparagraaf 2.3, onder b, van deze memorie van toelichting. In subparagraaf 2.4, onder b, van de memorie van toelichting is vervolgens ingegaan op de noodzaak tot een herbezinning op het huidige volume-instrumentarium van de mestwetgeving: de mestproductierechten, varkensrechten en pluimveerechten.

Zoals is aangegeven in de brief van 10 september 1999, heeft de regering gekozen voor een integrale aanpak en besloten tot invoering van een zogenoemd stelsel van mestafzetovereenkomsten voor alle veehouderijsectoren. In dat stelsel wordt de omvang van de mestproductie die op een veehouderijbedrijf mag plaatsvinden direct afhankelijk gesteld van de aanwendings- en afzetmogelijkheden die voor die mest bestaan, gegeven de normen van de Nitraatrichtlijn. Voor zover de veehouder over onvoldoende eigen grond beschikt om zijn mest af te zetten, moet hij zich voorafgaand aan de productie door middel van zogenoemde mestafzetovereenkomsten verzekeren van voldoende afzetmogelijkheden voor de te produceren mest. Daarbij gaat het om afzetmogelijkheden op landbouwgrond van derden, die gegeven de aan de Nitraatrichtlijn ontleende normen en de eigen mestproductie nog voldoende aanwendingsmogelijkheden voor de mest hebben, en om afzetmogelijkheden voor de mest buiten de Nederlandse landbouw. Afzet buiten de Nederlandse landbouw komt neer op afzet van de mest via erkende exporteurs in het buitenland – al dan niet na be- of verwerking op bedrijfsniveau of door erkende verwerkers – en op verwerking van de mest tot producten die niet als dierlijke of andere organische meststof kunnen worden aangemerkt of verbranding. Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot regeling van het stelsel van mestafzetovereenkomsten in een aan hoofdstuk V van de Meststoffenwet toe te voegen titel 3 (artikel I, onderdeel W).

Het stelsel van mestafzetovereenkomsten heeft een aantal voordelen in vergelijking met de bestaande stelsels van dierrechten.

- a. Er wordt een directe relatie met de normen van de Nitraatrichtlijn gelegd.
- b. In het systeem hoeft niet op basis van prognoses van de mestoverschotten een bepaalde reductietaakstelling te worden vastgesteld. Er is sprake van een directe koppeling tussen de op enig moment aanwezige mestplaatsingsruimte en de omvang van de toelaatbare mestproductie. Bestaat daartussen een balans, dan is er per definitie sprake van een landelijk evenwicht op de mestmarkt.
- c. Er is sprake van een integrale benadering van alle veehouderijsectoren.
- d. In het stelsel wordt meer de nadruk gelegd op grondgebondenheid, nu

de mestplaatsingsruimte en dus de omvang van de productie voor een belangrijk deel zal worden bepaald door de grond die tot het bedrijf zelf behoort en de grond bij derden waarover het bedrijf kan beschikken.

- e. Niet de historische productie is bepalend voor de hoeveelheid mest die in de toekomst mag worden geproduceerd, maar de inspanning van elke individuele veehouder om voldoende mestaanwendings- en -afzetmogelijkheden te verwerven.

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

Onderstaand worden de verschillende elementen van het stelsel van mestafzetovereenkomsten nader toegelicht.

4.2 Systematiek: een jaarplafond en een dagplafond

Bij de juridische vormgeving van het stelsel van mestafzetovereenkomsten is ernaar gestreefd een zo groot mogelijke zekerheid te bereiken dat de veehouder daadwerkelijk al voorafgaand aan de feitelijke mestproductie de beschikking heeft over voldoende aanwendings- en afzetmogelijkheden voor de mest. Dat wil zeggen dat hij vóór het productiejaar de beschikking moet hebben over voldoende grond en, voorzover de eigen oppervlakte landbouwgrond niet volstaat, zich contractueel moet hebben verzekerd van de mogelijkheid tot afzet van zijn overschotmest bij derden. Immers, voorkomen moet worden dat de veehouder de feitelijke productie start en in de loop van het jaar tot de ontdekking komt dat hij geen afzetmogelijkheden voor die mest kan vinden. In dat geval is het voor de veehouder te laat om de vereiste maatregelen te nemen en is het risico groot dat hij op zijn eigen grond teveel mest aanwendt of dat hij zich op oneigenlijke wijze van de inmiddels geproduceerde mest ontdoet en anderszins milieuschade optreedt. De inzet van een volume-instrumentarium is er juist op gericht om dit te voorkomen.

Gekozen is voor een combinatie van een zogenoemd «dagplafond» en een «jaarplafond».

Het dagplafond (artikel 58af) maakt het voor de overheid mogelijk om op elk moment in het jaar fysiek op het bedrijf vast te stellen of de omvang van de mestproductie van het bedrijf in overeenstemming is met de op dat moment aanwezige, door grond en mestafzetovereenkomsten verzekerde mestaanwendings- en -afzetmogelijkheden. Het dagplafond dwingt de veehouder ertoe zich inderdaad voorafgaand aan de productie van

voldoende mestplaatsingsruimte te verzekeren. Bij het dagplafond wordt een marge van 15% aangehouden tussen de op enig moment daadwerkelijk plaatsvindende mestproductie en de op dat moment verzekerde mestplaatsingsruimte; voor enkele bedrijfssystemen is deze marge groter dan 15%. Met deze marge wordt rekening gehouden met de gebruikelijke fluctuatie van het aantal dieren in de loop van het jaar. Het dagplafond wordt behandeld in subparagraaf 4.5. van deze memorie van toelichting.

Het jaarplafond (artikel 58aa) moet zeker stellen dat gemiddeld in het jaar de omvang van de mestproductie in overeenstemming is met de gegarandeerde mestplaatsingsruimte. Dat plafond biedt de mogelijkheid van bedrijfscontroles na afloop van het jaar en verzekert dat de bij het dagplafond gehanteerde marge op jaarbasis niet daadwerkelijk wordt opgevuld. Het jaarplafond wordt behandeld in subparagraaf 4.3 van deze memorie van toelichting.

Er wordt in het stelsel van mestafzetovereenkomsten een adequate toetsingsmogelijkheid van de mestplaatsingsruimte geschapen, nu voor de bepaling van de mestplaatsingsruimte uitsluitend rekening wordt gehouden met aan de overheid overgelegde gegevens met betrekking tot de oppervlakte grond die tot het bedrijf behoort (artikel 58am) en met betrekking tot de hoeveelheid mest waarvoor op basis van contracten afzetmogelijkheden bij derden bestaan (artikel 58an). Op de in verband daarmee op te zetten perceels- en mestafzetovereenkomstenregistratie wordt nader in subparagraaf 4.7 van deze memorie van toelichting ingegaan.

Uiteraard is in het stelsel van mestafzetovereenkomsten niet alleen de mestproducent van belang, maar ook degene met wie de producent mestafzetovereenkomsten sluit, te weten de akkerbouwer, de extensieve veehouder die nog ruimte voor het gebruik van mest derden heeft en de exporteur en mestverwerker. De rol van deze afnemers komt in de subparagrafen 4.3, 4.4 en 4.5, bij de bespreking van het jaarplafond en van het dagplafond, aan de orde.

In subparagraaf 4.6 zal worden ingegaan op de specifieke mechanismen die het systeem bevat om te verzekeren dat de wederpartij van de mestproducent bij de mestafzetovereenkomst zich contractueel niet tot de afname van een te grote hoeveelheid dierlijke mest verplicht.

4.3 Jaarplafond mestproducent

Ingevolge het voorgestelde artikel 58aa van het wetsvoorstel mag een bedrijf jaarlijks niet meer dierlijke meststoffen produceren dan de mestplaatsingsruimte van dat bedrijf in dat kalenderjaar. In de navolgende onderdelen van deze subparagraaf wordt ingegaan op beide voor de handhaving van dit verbod van belang zijnde elementen, namelijk de omvang van de mestproductie (onderdeel a) en de mestplaatsingsruimte. Deze laatste valt uiteen in de mestaanwendingsmogelijkheden op het eigen bedrijf (onderdeel b) en de contractueel verzekerde mestafzetmogelijkheden op andere agrarische bedrijven in Nederland (onderdeel c). Ook wordt nader ingegaan op de eisen die aan mestafzetovereenkomsten zullen worden gesteld (onderdeel d). Tot slot worden de handhavingsmechanismen bij overschrijding van het jaarplafond en bij niet-nakoming van de mestafzetovereenkomsten behandeld (onderdeel e).

De hoeveelheid dierlijke meststoffen die wordt afgezet aan erkende exporteurs en aan erkende mestverwerkers die de mest verwerken tot een product dat buiten de landbouw wordt afgezet, wordt in mindering gebracht op de hoeveelheid geproduceerde dierlijke mest waarvoor de producent mestplaatsingsruimte in de vorm van eigen grond en afzetmogelijkheden op andere agrarische bedrijven moet hebben verzekerd.

Ook wordt rekening gehouden met mestverwerking op het bedrijf van de mestproducent zelf (artikel 58ae). Aan mestexport en mestverwerking is subparagraaf 4.4. gewijd, in welke paragraaf ook op de rol van intermediairs wordt ingegaan.

a. Omvang van de mestproductie

Het in artikel 58aa gestelde plafond aan de mestproductie heeft, ingevolge de begripsomschrijving van dierlijke meststoffen in artikel 1, eerste lid, onderdeel e, van de Meststoffenwet, betrekking op de mestproductie afkomstig van alle diersoorten die zijn opgenomen in bijlage A van de Meststoffenwet. Daaronder zijn ook de parelhoenders begrepen, die aan de bijlage worden toegevoegd zodra het eerder aangehaalde wetsvoorstel van 6 oktober 1999 kracht van wet heeft gekregen en in werking is getreden (26 840).

De mestproductie in een jaar wordt, zoals ook bij het stelsel van forfaitaire mineralenheffingen, de mestproductierechten en de pluimveerechten het geval is, bepaald op basis van het aantal dieren van de onderscheiden diersoorten encategorieën, dat gemiddeld in het jaar op een bedrijf wordt gehouden. Onder die productie wordt ook gerekend de productie van uitgeschaarde of tijdelijk elders ter weiding ondergebrachte dieren (artikel 58ab). Het gemiddeld in een jaar gehouden aantal dieren blijkt uit de zogenoemde diertelkaarten of veesaldokaarten, die bedrijven ingevolge de Regeling administratieve verplichtingen Meststoffenwet dienen bij te houden.

De mestproductie wordt evenals de mestplaatsingsruimte uitgedrukt in kilogrammen stikstof (artikel 58z). In de brief van 10 september 1999 was nog sprake van een omrekening naar mesteenheden. Daarmee werd de mogelijkheid opgehouden om voor elke diercategorie voor de berekening van de mestproductie de factor te kiezen die bij de gegeven verliesnormen het meest beperkend is voor de omvang van de dierlijke mestgift, te weten: fosfaat of stikstof. Stikstof sluit evenwel het meest direct bij de Nitraatrichtlijn aan en het wettelijke stelsel wordt zo transparanter gehouden. In de systematiek van het stelsel van mestafzetovereenkomsten speelt, anders dan bij het stelsel van regulerende mineralenheffingen, niet het nadeel dat stikstof een minder stabiele component van de mest is dan fosfaat, die dus moeilijker is te meten, zoals is aangegeven in subparagraaf 3.1, onder a, van deze memorie van toelichting. De veehouders worden namelijk niet afgerekend op hun werkelijke stikstofgebruik, maar op de mate waarin zij voorafgaand aan de mestproductie hun mestaanwendings- en -afzetmogelijkheden hebben verzekerd. De verhouding tussen productie en aanwendings- en afzetmogelijkheden is daarbij forfaitair bepaald.

De productieforfaits voor de berekening van de stikstofproductie van de dieren van de onderscheiden diersoorten en -categorieën zijn opgenomen in de bij de Meststoffenwet op te nemen bijlage E (artikel I, onderdeel AC). De forfaiten zijn afgeleid van de geprognosticeerde gemiddelde uitscheiding door de desbetreffende dieren in Nederland in 2003. Over de waarden van de gemiddelde uitscheiding is advies uitgebracht door een werkgroep waarin deskundigen van zowel de overheid als het landbouwbedrijfsleven waren vertegenwoordigd; ook de Stichting Natuur en Milieu is door de werkgroep bij de bepaling van de waarden betrokken. De werkgroep heeft de door haar voorgestelde waarden neerwaarts gecorrigeerd in verband met de onvermijdelijke stikstofverliezen die in de stal en de mestopslag plaatsvinden door vervluchtiging in de vorm van onder meer stikstofgas (NO_x), lachgas (N_2O) of ammoniak (NH_3). Deze correctie ligt in de rede nu de gebruiksnormen van de Nitraatrichtlijn, waarbij in het

stelsel van mestafzetovereenkomsten wordt aangesloten voor de bepaling van de mestplaatsingsruimte, zien op de hoeveelheid stikstof die in de vorm van dierlijke mest op het land wordt aangewend en derhalve niet op de stikstof die vervluchtigt.

Zouden de forfaits geheel worden gelijk gesteld met de gecorrigeerde gemiddelde waarden zoals deze door de werkgroep zijn voorgesteld, dan zou een groep bedrijven door het stelsel van mestafzetovereenkomsten gedwongen worden om mestplaatsingsruimte te regelen voor een hoeveelheid stikstof die in werkelijkheid niet wordt geproduceerd. Bij deze gemiddelde waarden is het immers zo dat er enerzijds bedrijven zijn die in werkelijkheid een hogere stikstofproductie realiseren dan wordt berekend op basis van de forfaits en anderzijds bedrijven die in werkelijkheid een lagere stikstofproductie realiseren. Om het aantal bedrijven dat onnodige mestplaatsingsruimte moet regelen te beperken, zijn de in bijlage E opgenomen forfaits – gelet op de te verwachten spreiding in de stikstofuitscheiding – vastgesteld op 95% van de door de werkgroep voorgestelde gemiddelde waarden. Voor het jaar 2002 wordt evenwel een nog wat ruimere correctie toegepast, namelijk van 90%. Deze tijdelijke verruiming is van belang voor een soepele introductie van het stelsel van mestafzetovereenkomsten. Er moet immers rekening mee worden gehouden dat wellicht in het aanvangsjaar als gevolg van gewenningsproblemen bij akkerbouwers de bereidheid om dierlijke mest af te nemen minder is dan in de daarop volgende jaren. De ruimere correctie voorkomt dat er in 2002 een te grote handhavingsdruk op het stelsel komt te staan. Zij is verantwoord gelet op het feit dat naast de mestafzetovereenkomsten ook de dierrechten vooralsnog als volumebeheersingsinstrument worden gehandhaafd en gelet op de inzet van een flankerend beleid dat erop gericht is dat vóór 2002 door bedrijfsbeëindiging zoveel mogelijk evenwicht op de landelijke mestmarkt is gerealiseerd. Op het flankerende beleid wordt nader ingegaan in subparagraaf 5.3 van deze memorie van toelichting.

Bij de tweejaarlijkse evaluatie die zal plaatsvinden in 2004 zullen de thans in bijlage E vastgelegde forfaits worden geëvalueerd.

De correctie voor de stikstofvervluchtiging, zoals deze is verwerkt in de in bijlage E opgenomen forfaits, is afgestemd op de gebruikelijke bedrijfssystemen. Denkbaar is dat bij bepaalde welzijnsvriendelijke stallen waarbij varkens en kippen op strooisel worden gehouden een grotere stikstofvervluchtiging plaatsvindt. Ook anderszins is denkbaar dat in bepaalde bedrijfssystemen een meer dan gemiddelde stikstofvervluchtiging plaatsvindt. Met het oog daarop is in het voorgestelde artikel 58a q de mogelijkheid opgenomen om gunstiger waarden vast te stellen bij algemene maatregel van bestuur. Gekozen is voor delegatie naar een algemene maatregel van bestuur om aldus relatief snel te kunnen inspelen op de ontwikkeling van nieuwe bedrijfssystemen. Ingevolge de te wijzigen artikelen 63 en 65 van de Meststoffenwet zal het ontwerp van de maatregel worden voorgepubliceerd en zal de maatregel bij beide Kamers der Staten-Generaal worden voorgehangen (artikel I, onderdelen X en Y). Bij het stelsel van regulerende mineralenheffingen vindt overigens een vergelijkbare correctie voor stikstofvervluchtiging plaats, overeenkomstig de correctiefactoren als neergelegd in het op artikel 47 van de Meststoffenwet gebaseerde Besluit stikstofcorrectie Meststoffenwet. Het Besluit stikstofcorrectie Meststoffenwet zal per 1 januari 2002 worden gewijzigd om de aldaar toegepaste correctiefactoren in overeenstemming te brengen met die welke zijn gehanteerd voor bijlage E; ook de afwijkingen geformuleerd in de op grond van artikel 58a q vast te stellen maatregel zullen in principe hand in hand gaan met afwijkingen op te nemen in het Besluit stikstofcorrectie Meststoffenwet. De forfaits van bijlage E wijken beduidend af van de stikstofproductieforfaits die zijn opgenomen in

bijlage A van de Meststoffenwet ten behoeve van de berekening van de stikstofproductie in het kader van het stelsel van forfaitaire mineralenheffingen. Om de milieurisico's die samenhangen met het stelsel van forfaitaire mineralenheffingen zoveel mogelijk te beperken en deelname aan het stelsel van verfijnde mineralenheffingen zoveel mogelijk te stimuleren, is bij de vaststelling van de hoogte van de forfaits in bijlage A namelijk uitgegaan van zodanige waarden dat deze voor circa 75% van de veehouderijbedrijven ongunstig zijn. Daar komt bij dat, anders dan in bijlage A, in bijlage E de forfaits al zijn gecorrigeerd voor de stikstofvervluchtiging, waar bij de heffingen om systematische redenen de correctie plaatsvindt bij wijze van een verlaging van de belastbare hoeveelheid stikstof. Tot slot is uiteraard een belangrijk bepalend verschil dat in bijlage E voor 2002 wordt aangesloten bij 90% en voor 2003 en volgende jaren bij 95% van de geprognosticeerde gemiddelde waarden.

Het werken met forfaits is in het stelsel van mestafzetovereenkomsten onontkoombaar. De werkelijke stikstofuitscheiding door de dieren kan immers eerst na afloop van het jaar worden berekend, terwijl in het systeem van mestafzetovereenkomsten juist voorafgaand aan de daadwerkelijke productie voldoende mestplaatsingsruimte moet zijn verzekerd. Bovendien zou de vaststelling van de werkelijke uitscheiding vergen dat alle dieren permanent op stal worden gehouden, zodat de mest kan worden opgevangen en bemonsterd en geanalyseerd. Dat zou een aanzienlijke uitbreiding van het bestaande wettelijke systeem vergen en in de praktijk moeilijk werkbaar zijn. Waar het dieren betreft die normaliter worden geweid, zoals rundvee en schapen, is een dergelijke systematiek ook bepaald ongewenst.

b. Aanwendingsruimte op het eigen bedrijf

De mestplaatsingsruimte van een bedrijf in een bepaald jaar wordt voor een belangrijk deel bepaald door de tot dat bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond en de maximum hoeveelheid dierlijke mest die daarop kan worden aangewend (artikelen 58ac, onderdeel a, onder 1° en 2°, en 58ad, onderdeel a, onder 1° en 2°).

Ingevolge artikel 1, eerste lid, onderdeel q, van de Meststoffenwet en het voorgestelde derde lid van dat artikel (artikel I, onderdeel A, onder 2) wordt rekening gehouden met dezelfde landbouwgrond als bij het stelsel van regulerende mineralenheffingen, namelijk landbouwgrond die in het kader van een normale bedrijfsvoering daadwerkelijk bij het bedrijf in gebruik is en waarover het bedrijf de beschikking heeft ingevolge eigendom, zakelijke gebruiksrechten en lang- en kortlopende pachtovereenkomsten. Ook zal rekening worden gehouden met landbouwgrond die in gebruik is op grond van zogenoemde grondgebruiksverklaringen. Daartoe zal de Regeling landbouwgrond Meststoffenwet worden gewijzigd. De wettelijke basis voor die regeling wordt verplaatst van hoofdstuk IV naar artikel 1a van de Meststoffenwet (artikel I, onderdelen B en W). Het gaat bij de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond om alle daadwerkelijk voor de landbouw in gebruik zijnde, beteelbare grond, waarbij hectares meetellen naar gemeten maat en niet naar kadastrale maat, met inbegrip van de paden en voren die voor de teelt noodzakelijk zijn (artikel 1, eerste lid, onderdeel x, Meststoffenwet). Behalve met de reguliere landbouwgrond wordt ook rekening gehouden met natuurterrein dat in het kader van een beheersregime bij het bedrijf in gebruik is, met name voor een extensieve vorm van begrazing. Op het begrip «natuurterrein» is nader ingegaan in subparagraaf 3.1, onder b, van deze memorie, waarnaar zij verwezen. Het begrip «tot het bedrijf behorende oppervlakte natuurterrein» wordt gedefinieerd in het voorgestelde nieuwe onderdeel w van artikel 1, eerste lid, van de Meststoffenwet (artikel I, onderdeel A,

onder 1). Reguliere landbouwgrond en natuurterrein tellen overigens uitsluitend mee voor de mestplaatsingsruimte, voor zover deze grond overeenkomstig de krachtens artikel 58am van het wetsvoorstel gestelde regels bij het bevoegde overheidsorgaan is aangemeld. Deze eis, waarop in subparagraaf 4.7 van deze memorie nader wordt ingegaan, wordt gesteld met het oog op een sluitende controle van het stelsel.

Voor de hoeveelheid mest die op het areaal van een bedrijf kan worden aangewend zijn bepalend de dierlijke mestgiften die ingevolge de Nitraatrichtlijn toelaatbaar zijn; daarop is reeds ingegaan in subparagraaf 3.1, onder b, van deze memorie. Voor bouwland en braakland is dat 170 kilogram stikstof per hectare per jaar en voor grasland 250 kilogram stikstof per hectare per jaar, onder het voorbehoud dat derogatie wordt verleend. Voor natuurterrein met een beheersregime wordt uitgegaan van een maximum mestgift overeenkomend met 80 kilogram stikstof per hectare per jaar. Deze normen zullen in 2003 gaan gelden (artikel 58ad, onderdeel a). In de eerder aangehaalde brief van 10 september is aangegeven dat in 2002 voor grasland nog zal worden uitgegaan van een dierlijke mestgift van maximaal 300 kilogram stikstof per hectare per jaar, en dat voor maïsland een dierlijke mestgift van 210 kilogram stikstof per hectare per jaar als norm zal worden gehanteerd (artikel 58ac, onderdeel a).

Met de hogere normen voor 2002 wordt beoogd met name de extensievere veehouderijbedrijven meer ruimte te geven om de bedrijfsvoering aan te passen. Bij deze veehouderijbedrijven komt relatief veel grasland en maïsland ten behoeve van de eigen ruwvoervoorziening voor. Een hogere norm heeft daarmee directe betekenis voor de hoeveelheid dierlijke mest waarvoor in 2002 mestafzetovereenkomsten moet worden gesloten om de productie-omvang op peil te kunnen houden. Hoewel ingevolge de Nitraatrichtlijn ook voor het overige bouwland in 2002 nog een norm van 210 kilogram stikstof zou kunnen worden gehanteerd, is ervoor gekozen daar wel al in 2002 de norm van 170 kilogram stikstof te introduceren. Daarmee wordt een duidelijke stap in de gewenste richting gezet, zonder dat dit voor de betrokken agrarische bedrijven grote implicaties heeft. Het niet met maïs beteelde bouwland komt immers vooral bij akkerbouwers voor. De norm van 170 kilogram bepaalt daar de hoeveelheid dierlijke mest tot afname waarvan akkerbouwers zich contractueel tegenover veehouders kunnen verplichten, maar heeft geen onmiddellijke consequenties voor de productie-omvang van de agrariër. Ook voor de voorziening in de stikstofbehoefte van de geteelde gewassen behoeft de aanvoernorm niet direct consequenties te hebben: de akkerbouwer kan daarin immers voorzien door het gebruik van kunstmest.

Gegeven het grote aandeel van gras- en maïsland in het Nederlandse landbouwareaal, behoeft bij de introductie van het stelsel van afzetcontracten een aanmerkelijk kleiner landelijk niet-plaatsbaar mestoverschot te worden overbrugd dan wanneer in 2002 al de thans voor 2003 voorziene normen worden aangehouden, namelijk maximaal 14 miljoen kilogram fosfaat (28 miljoen kilogram stikstof) in plaats van maximaal 24 miljoen kilogram fosfaat (48 miljoen kilogram stikstof). Hierdoor is er meer tijd beschikbaar om via het flankerend sociaal-economisch beleid het overschot te verkleinen, wat bijdraagt aan een meer beheersbare en verantwoorde introductie van het stelsel van mestafzetovereenkomsten.

c. Contractueel verzekerde afzetmogelijkheden bij andere agrarische bedrijven

Indien een veehouderijbedrijf in enig jaar onvoldoende eigen grond heeft om de te produceren hoeveelheid dierlijke meststoffen binnen de op de

Nitraatrichtlijn geënte normen aan te kunnen wenden, dan kan het zich voor dat jaar door middel van mestafzetovereenkomsten verzekeren van mestafzetmogelijkheden bij andere agrarische bedrijven die daarvoor wel voldoende grond hebben. Ook de hoeveelheid dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen stikstof, die op deze wijze in het desbetreffende jaar bij andere bedrijven kan worden afgezet, wordt in dat jaar gerekend tot de mestplaatsingsruimte van het mestproducerende bedrijf (artikelen 58ac, onderdeel a, onder 3°, en 58ad, onderdeel a, onder 3°). Bij deze andere bedrijven kan het gaan om akkerbouwbedrijven, maar ook om extensieve veehouderijbedrijven. Omgekeerd wordt de hoeveelheid stikstof waarvoor derden zich contractueel bij de veehouder een mestafzetrecht hebben verworven uiteraard in mindering gebracht op de mestplaatsingsruimte van diens bedrijf (artikelen 58ac, onderdeel b, en 58ad, onderdeel b).

Een overeenkomst strekkende tot mestafzet op een ander bedrijf wordt vanzelfsprekend uitsluitend in aanmerking genomen als dat andere bedrijf in het desbetreffende jaar over voldoende toepassingsmogelijkheden voor de gecontracteerde hoeveelheid dierlijke mest beschikt (artikel 58an, eerste lid, onderdeel c, in samenhang met de artikelen 58aj, eerste lid, en 58ak, eerste lid). De toepassingsmogelijkheden op het bedrijf van de wederpartij van de mestproducent worden, evenals bij de mestproducent zelf, in beginsel bepaald door enerzijds de overeenkomstig artikel 58am van het wetsvoorstel aangemelde oppervlakte grond, onderscheiden naar de vorm van het grondgebruik, en anderzijds de op de Nitraatrichtlijn geënte normen voor de maximale dierlijke mestgift per hectare per jaar uitgedrukt in kilogrammen stikstof (artikel 58aj, tweede en derde lid). Afhankelijk van het tijdstip in het jaar waarop de verplichtingen van de mestafzetovereenkomst ingaan, kan ook de tijdsevenredigheid een rol spelen; hierop wordt in subparagraaf 4.6 van deze memorie van toelichting nader ingegaan.

Bij de toepassingsmogelijkheden op het bedrijf van de mestafnemer wordt rekening gehouden met de extra ruimte op dat bedrijf die is ontstaan door het feit dat de mestafnemer in voorkomend geval met een derde een mestafzetovereenkomst heeft gesloten ten behoeve van de afzet van de eigen dierlijke mest; met name bij rundveebedrijven komt het wel voor dat zij hun eigen mest met een mindere kwaliteit afzetten aan derden, en ten behoeve van de bemesting van de eigen percelen varkensmest van andere bedrijven betrekken. Door ook rekening te houden met de mestafzetovereenkomsten die de wederpartij van de mestproducent met derden heeft gesloten, wordt bovendien de mogelijkheid geschapen dat, wanneer deze wederpartij zelf zijn mestproductie vergroot of bijvoorbeeld zijn oppervlakte landbouwgrond verkleint, hij toch zijn verplichtingen jegens de mestproducent kan nakomen door aanvullende overeenkomsten strekkende tot mestafzet aan derden aan te gaan.

Essentieel voor de werking van het stelsel is dat bedrijven bij mestafzetovereenkomst niet meer van hun mestplaatsingsruimte aan andere bedrijven in gebruik geven dan gezien de eigen mestproductie en de mestaanwendingsmogelijkheden op het bedrijf verantwoord is, en dat zij na het sluiten van een mestafzetovereenkomst hun mestplaatsingsruimte niet zodanig verkleinen dat zij hun contractuele verplichtingen niet meer na kunnen komen. De desbetreffende waarborgen worden behandeld in subparagraaf 4.6 van deze memorie van toelichting.

d. De eisen aan en inhoud van de mestafzetovereenkomst; afnameplicht

Een aantal essentiële eisen waaraan de mestafzetovereenkomsten moeten voldoen is in de wet zelf neergelegd. Behalve de in het voorgaande onderdeel van deze subparagraaf genoemde eis dat de wederpartij van de

mestproducent over voldoende aanwendingsmogelijkheden voor de mest beschikt, geldt als zodanig de in de overeenkomst op te nemen afnameplicht. De mestafzetovereenkomst moet voor degene die aan een ander een mestafzetrecht verschaft de verplichting bevatten om, indien en voorzover de wederpartij van dit afzetrecht gebruik wil maken, de overeengekomen hoeveelheid stikstof in dat jaar daadwerkelijk af te nemen (artikel 58a, eerste lid, onderdeel d). Een dergelijke verplichting is onmisbaar wil het stelsel van mestafzetovereenkomsten aan zijn doel kunnen beantwoorden. Het gaat immers niet om het bereiken van een theoretisch, «papieren» evenwicht op de mestmarkt, maar om een werkelijk evenwicht. De mestafzetovereenkomsten moeten aan de mestproducenten reële mestafzetmogelijkheden verschaffen. Als akkerbouwers mestafzetovereenkomsten kunnen sluiten zonder de bedoeling te hebben om de gecontracteerde hoeveelheid stikstof daadwerkelijk af te nemen, zouden veel veehouders in de loop van het productiejaar alsnog worden geconfronteerd met de onmogelijkheid om de mest af te zetten en zou alsnog een grote fraudedruk op het stelsel van regulerende mineralenheffingen komen te rusten. De afnameplicht voorkomt dat. De hoeveelheid stikstof in de aangeboden mest ten aanzien waarvan de afnameplicht bestaat zal, zoals voorgeschreven in het kader van het stelsel van regulerende mineralenheffingen, al naar gelang het geval, worden bepaald op basis van de forfaitaire omrekennormen van bijlage C bij de Meststoffenwet dan wel op basis van bemonstering en analyse; een en ander overeenkomstig de Regeling hoeveelheidsbepaling dierlijke en overige organische meststoffen.

Het is aan de mestproducent om al dan niet daadwerkelijk een beroep te doen op de afnameplicht. Als hij andere mogelijkheden voor mestafzet ziet of wellicht bij nader inzien zelfs minder wenst te produceren, en als de privaatrechtelijke afspraken met de akkerbouwer daarvoor de ruimte bieden, dan kan hij deze mogelijkheden vanuit de optiek van de overheid evengoed benutten. Het is geredeneerd vanuit de doelstelling van het stelsel immers om het even aan wie het mestoverschot wordt afgezet, als het maar wordt afgezet en de mogelijkheid daartoe is verzekerd. Uiteraard is wel van belang dat de opeenvolgende afnemers van de mest zich evenals de mestproducent aan de mestnormering houden. Het is echter niet het stelsel van mestafzetovereenkomsten maar het stelsel van regulerende mineralenheffingen dat dit moet verzekeren. Het is om die reden dat in het stelsel van regulerende mineralenheffingen de gehele keten van mestproducent tot en met de eindgebruiker in de regulering wordt betrokken. De functie van het stelsel van mestafzetovereenkomsten is enkel te verzekeren dat er landelijk gezien voldoende plaatsingsmogelijkheden zijn voor mest gegeven de beperkingen die de het stelsel van regulerende mineralenheffingen aan het gebruik stelt.

Tegen deze achtergrond ligt het niet voor de hand om in het wettelijke stelsel ook in een leveringsplicht voor de mestproducent te voorzien, als pendant van de afnameplicht. Afspraken ten aanzien van de daadwerkelijke levering van de meststoffen kunnen het best tussen de contractpartijen onderling worden gemaakt en door de partijen zelf worden gehandhaafd. Aldus kan het best recht worden gedaan aan de verschillende omstandigheden die zich in de praktijk kunnen voordoen. Te denken valt bijvoorbeeld aan de situatie dat de op een specifiek bedrijf geproduceerde mest minder stikstof bevat dan bij de vaststelling van de in bijlage E bij het wetsvoorstel opgenomen forfaits als algemeen uitgangspunt heeft gegolden. Of aan de situatie dat door calamiteiten of marktomstandigheden minder dieren zijn gehouden dan voorzien. Voor dergelijke, zeer individueel bepaalde situaties is moeilijk van overheidswege een generieke regeling te treffen. In de genoemde situatie van een verminderde mestproductie zou een leveringsplicht zelfs haaks staan op

de milieudoelstellingen, omdat zij feitelijk zou verplichten tot een grotere mestproductie. Dit klemt temeer nu de afnemer veelal geen enkel probleem zal hebben met het feit dat er minder mest wordt geleverd; de afnemer zal immers op eenvoudige wijze in vervangende meststoffen, bijvoorbeeld kunstmest, kunnen voorzien. Een leveringsplicht zou er ook aan in de weg staan dat de hoeveelheid geproduceerde mest in goed overleg tussen de contractanten uiteindelijk aan derden wordt geleverd waar dit beide partijen op dat moment beter uitkomt. Ook zal het in veel gevallen zo zijn dat partijen afspreken dat levering plaatsvindt via een intermediair die deze mest eerst mengt met mest van andere bedrijven ter verkrijging van de kwaliteit of samenstelling waar de afnemer behoefte aan heeft; ook in dergelijke situaties bestaat behoefte aan enige flexibiliteit ten aanzien van de door de producent te leveren hoeveelheid stikstof. Op dit punt voorzien in een overheidsregeling zou de contractvrijheid en marktwerking onnodig beperken, en zou bovendien nadelige effecten voor een efficiënte mestdistributie kunnen hebben.

Een andere essentiële eis die aan de mestafzetovereenkomst wordt gesteld is dat deze vóór 1 oktober in het desbetreffende productiejaar zijn afgesloten en naar het Bureau Heffingen zijn gestuurd (artikel 58an, eerste lid, onderdelen a en b). Voor een belangrijk deel zullen mestafzetovereenkomsten al voorafgaand aan het productiejaar worden afgesloten, omdat anders het dagplafond van artikel 58af zou worden overschreden. Zoals in het voorgaande al werd aangegeven, wordt bij het dagplafond echter een marge van 15% aangehouden; in enkele gevallen zelfs een grotere marge. Voorkomen moet worden dat deze marge geheel wordt benut en dat tegelijkertijd tot het einde van het desbetreffende productiejaar wordt gewacht met het sluiten van de mestafzetovereenkomsten om ook voor de mestproductie waarmee de marge is opgevuld voldoende mestplaatsingsruimte te verzekeren. Het risico is dan immers groot dat het in de praktijk onmogelijk blijkt te zijn nog mestafzetovereenkomsten te sluiten. Blijkt dat eerst aan het eind van het jaar, dan kan de veehouder daar nog moeilijk consequenties aan verbinden voor de omvang van zijn veestapel. Ook moet er nog ruimte zijn voor het sluiten van vervangende overeenkomsten, ingeval de wederpartij onvoldoende aanwendingsruimte voor de mest blijkt te hebben, in welk geval de mestafzetovereenkomst ingevolge het voorgestelde artikel 58an, eerste lid, onderdeel c, in samenhang met artikel 58aj, eerste lid, en 58ak, eerste lid, niet in aanmerking wordt genomen. Om dergelijke problemen te voorkomen is 30 september als einddatum voor het sluiten van mestafzetovereenkomsten opgenomen; dit met dien verstande dat, ingeval onverhoopt een vervangende mestafzetovereenkomst moet worden gesloten omdat de wederpartij in strijd met artikel 58aj, eerste lid, of 58ak, eerste lid, heeft gehandeld, een einddatum van 31 december geldt, indien de mestproducent eerst na 1 augustus met dit feit bekend werd en daar redelijkerwijs niet eerder bekend mee had kunnen zijn (artikel 58an, tweede lid). Duidelijk is dat het later in het jaar vooral zal gaan om mestafzetovereenkomsten met erkende mestexporteurs of mestverwerkers, aangezien na het einde van het groeiseizoen bij akkerbouwers weinig behoefte aan mest zal bestaan. Een uitzondering geldt voor akkerbouwers op kleigrond. Deze willen juist graag in de herfst mest aanwenden, en mogen dat ook ingevolge de uitrijregels van het Besluit gebruik dierlijke meststoffen.

Inzending van de mestafzetovereenkomsten bij het Bureau Heffingen is essentieel voor een sluitende controle op de naleving van de verboden van het stelsel van mestafzetovereenkomsten; hierop zal in subparagraaf 4.7 nog nader worden ingegaan. De mestafzetovereenkomst, zoals deze op schrift is gesteld, moet blijkens de registratie van dat bureau uiterlijk op 1 oktober van het desbetreffende jaar door het bureau zijn ontvangen. Alleen als aan die voorwaarde is voldaan kan de mestafzet-

overeenkomst als deel van de mestplaatsingsruimte in aanmerking worden genomen. Het Bureau Heffingen zal de ontvangst van het afschrift en de datum van ontvangst schriftelijk bevestigen. Het hanteren van 1 oktober als uiterste datum van ontvangst ligt in de rede nu de mestafzetovereenkomsten uiterlijk 30 september moeten zijn afgesloten; bij het afsluiten van vervangende overeenkomsten ingeval de wederpartij in strijd met artikel 58aj, eerste lid, of artikel 58ak, eerste lid, heeft gehandeld geldt 2 januari van het volgende jaar als uiterste ontvangstdatum (artikel 58an, tweede lid).

Bij de ministeriële regeling op grond van artikel 58an, eerste lid, onderdeel e, kunnen nadere eisen aan de mestafzetovereenkomst worden gesteld. Om zeker te stellen dat de voor de werking van het stelsel van mestafzetovereenkomsten essentiële contractvoorwaarden en de voor de controle noodzakelijke gegevens in alle mestafzetovereenkomsten op gelijke en eenduidige wijze worden vastgelegd, zal op grond van voornoemde bepaling een model voor de mestafzetovereenkomst worden voorgeschreven. Dat bevordert ook een efficiënte administratieve verwerking van deze gegevens. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de gegevens met betrekking tot de identiteit van de contractpartijen, zoals het nummer waaronder de bedrijven bij het Bureau Heffingen zijn geregistreerd, en de hoeveelheid stikstof waarop het contract betrekking heeft.

Daarbij zal aan de partijen de mogelijkheid worden gelaten voor het maken van nadere afspraken, bijvoorbeeld omtrent leveringsdata en boeteclausules. Ook zal de akkerbouwer in het contract eisen kunnen stellen aan de kwaliteit en samenstelling van de geleverde mest. Dit soort afspraken zal mede de bereidheid van akkerbouwers bepalen om mestafzetovereenkomsten aan te gaan. Als de door de veehouder geproduceerde mest niet aan die eisen van de akkerbouwer voldoet en de akkerbouwer de afgesproken hoeveelheid en soort mest daadwerkelijk geleverd wil krijgen, zal de veehouder ervoor zorg moeten dragen dat hij op de mestmarkt mest verwerft die wel aan de eisen van de akkerbouwer voldoet, om vervolgens de door hem geproduceerde mest daarvoor in te ruilen. Een andere mogelijkheid is dat hij de door hem geproduceerde mest eerst een vorm van bewerking laat ondergaan. Het ligt zeer voor de hand dat de veehouder en de akkerbouwer in dit verband gebruik maken van de diensten van een intermediaire onderneming, gespecialiseerd in distributie, opslag en vormen van mestbewerking. Naar verwachting zullen bij de uitvoering van een groot deel van de mestafzetovereenkomsten in de praktijk drie partijen betrokken zijn, waarbij veehouder en akkerbouwer reeds bij het afsluiten van de mestafzetovereenkomsten afspreken dat de levering van de mest door tussenkomst van een intermediaire onderneming plaatsvindt, die door menging met andere mest of andere vormen van bewerking zorg draagt voor de juiste kwaliteit en samenstelling en die zorg draagt voor levering op het door de akkerbouwer gewenste moment.

Het ligt in de rede om toe te staan dat een mestafzetovereenkomst betrekking heeft op meer jaren. Het zich voor meerdere jaren verzekeren van afzetmogelijkheden bij derden is zelfs aan te bevelen, omdat de veehouder zichzelf daarmee een meer structurele zekerheid voor de productieomvang van zijn bedrijf verschafft en daarmee een gezondere basis voor de financiering van investeringen in dat bedrijf verwerft. Ook mag worden verwacht dat meerjarige contracten meer rust op de mestmarkt brengen en derhalve bevorderlijk zijn voor een verantwoorde prijsvorming.

e. Handhavingsmechanismen

Overtredingen van het jaarplafond kunnen eerst na afloop van het kalen-

derjaar worden vastgesteld. Aangezien het jaarplafond een gemiddelde over een heel jaar is (artikel 58aa), is het niet meer mogelijk de overtreding ongedaan te maken. Dientengevolge kan terzake van de overtreding nog slechts repressief worden opgetreden. Tegen deze achtergrond en gegeven het zeer laakbare karakter van overschrijding van het jaarplafond is gekozen voor strafrechtelijke handhaving van het jaarplafond via de Wet op de economische delicten (WED). Dat spoort met het handhavingssysteem voor de mestproductierechten. Ook voor de zwaarste van de strafrechtelijke sancties is daarmee één lijn getrokken. Concreet houdt dit in dat overtredingen van het jaarplafond ingevolge artikel II, onderdeel A, van het wetsvoorstel worden ingedeeld in de zwaarste categorie van de WED, wat kan leiden tot maximaal 6 jaar gevangenisstraf of een boete van f 100 000,-, eventueel op te hogen tot f 1 miljoen ingeval sprake is van recidive of indien het feit door een rechtspersoon is begaan.

De specifieke, op bedrijfsmatige activiteiten toegesneden bijkomende straffen en maatregelen waarin de WED voorziet, maken het mogelijk bedrijven die welbewust vanuit economische motieven het jaarplafond overschrijden, op passende wijze te bestraffen. Te denken valt aan de ontneming van het wederrechtelijk genoten voordeel of het, al dan niet bij wijze van voorlopige maatregel, geheel of gedeeltelijk stilleggen van de onderneming.

De keuze voor strafrechtelijke handhaving betekent dat vooraan is afgezien van de mogelijkheid om bestuurlijke boetes als sanctie in te zetten. De voornaamste reden daarvoor is dat er onvoldoende zekerheid bestaat dat met bestuurlijke handhaving via bestuurlijke boeten op even effectieve wijze kan worden opgetreden tegen overtredingen van het jaarplafond als met strafrechtelijke handhaving.

De handhaving van hetgeen in de mestafzetovereenkomst is overeengekomen wordt aan de partijen zelf overgelaten. Zij kunnen in een civiele procedure nakoming van de overeenkomst of schadevergoeding vorderen. Het is dus aan de veehouder zelf om zich al dan niet op zijn mestafzetrecht te beroepen. Het vorderen van nakoming van de mestafnameplicht door de wederpartij betekent overigens niet dat deze daarmee gedwongen is de mest ook daadwerkelijk op zijn land aan te wenden. Als de afnemer al, bijvoorbeeld door kunstmestgebruik, aan de grens zit van de hoeveelheid stikstof die binnen de verliesnormen van het stelsel van regulerende mineralenheffingen kan worden gebruikt, kan hij er ook voor kiezen de af te nemen hoeveelheid dierlijke meststoffen door te leveren aan een derde.

4.4 Mestverwerking en mestexport; intermediairen

a. Mestverwerking en mestexport

Ingevolge het voorgestelde artikel 58ae wordt de in een bepaald jaar geproduceerde hoeveelheid dierlijke meststoffen die buiten de landbouw wordt afgezet, en daarmee de landelijke mestmarkt niet belast, in mindering gebracht op de hoeveelheid dierlijke mest waarvoor de producent ingevolge artikel 58aa in het desbetreffende jaar mestplaatsingsruimte in de vorm van eigen grond en afzetmogelijkheden op andere agrarische bedrijven moet hebben verzekerd.

Meer concreet geldt op grond van het eerste lid van dat artikel de uitzondering voor de hoeveelheid meststoffen, waarvan de producent kan aantonen dat deze op grond van een mestafzetovereenkomst is afgevoerd naar een door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij erkende mestverwerker (eerste lid, onderdeel a) of naar een erkende

exporteur (eerste lid, onderdeel b). De erkende mestverwerker en de erkende exporteur zijn er vervolgens verantwoordelijk voor dat de dierlijke meststoffen – in het eerste geval na be- of verwerking – buiten Nederland worden afgezet, zodat deze meststoffen de landelijke mestmarkt niet belasten (vierde lid, onderdeel c). Aangezien ingevolge communautaire veterinaire voorschriften uitsluitend pluimveemest in onbewerkte vorm buiten Nederland kan worden afgezet, geldt voor de overige mestsoorten dat deze eerst de vereiste vorm van be- of verwerking zal moeten ondergaan om exportwaardig te worden.

Be- of verwerking kan behalve door een derde die is erkend als mestverwerker, ook geschieden op het bedrijf van de daartoe door de minister erkende producent zelf (eerste lid, onderdeel c). De aan de erkenning van de mestverwerker of producent verbonden voorwaarden kunnen ten aanzien van de vorm van be- en verwerking overigens verder gaan dan de uit veterinair oogpunt noodzakelijke eisen voor exportwaardigheid; er kunnen bijvoorbeeld ook eisen worden gesteld die primair dienen om zeker te stellen dat voor het na be- of verwerking ontstane product een reële afzetmarkt in het buitenland bestaat.

Indien de daartoe erkende producent zelf de meststoffen be- of verwerkt, dan moet hij de betrokken meststoffen vervolgens zelf in het buitenland afzetten of afvoeren naar een erkende exporteur, die in dat geval de afzet in het buitenland verzorgt (eerste lid, onderdeel c, onder 3°). Ingeval van verwerking tot mestkorrels met een drogestofgehalte van tenminste 86% kan de mestproducent eveneens zelf de export verzorgen, al dan niet met gebruikmaking van de diensten van een derde (eerste lid, onderdeel c, onder 2°). In dat geval is sprake van een zodanig hoogwaardig en relatief kostbaar product, dat de kans dat de meststoffen in de Nederlandse landbouw worden afgezet uitermate klein is. De uit een oogpunt van handhaving wenselijke extra zekerheid die de inschakeling van een erkende exporteur geeft, is hier niet nodig. Het vereiste van de erkenning van de producent zelf biedt voldoende zekerheid.

De verplichting tot export geldt niet ingeval de producent kan aantonen dat hij de meststoffen op zijn bedrijf onomkeerbaar heeft verwerkt tot producten die niet als dierlijke meststoffen of overige organische meststoffen kunnen worden aangemerkt (eerste lid, onderdeel c, onder 1°). Deze producten belasten immers de landelijke mestmarkt niet. Ook ingeval de onomkeerbare verwerking tot bedoelde producten niet door de producent maar door een erkende mestverwerker geschiedt, geldt de exportplicht niet (vierde lid, onderdeel c).

De mestafzetovereenkomst met een door de minister erkende mestverwerker of exporteur wordt uitsluitend in aanmerking genomen indien zij 1) voorziet in een afnameplicht, 2) vóór 1 oktober in het desbetreffende productiejaar is gesloten, 3) naar het Bureau Heffingen is gezonden en blijkens de registratie van het bureau daar uiterlijk op 1 oktober is ontvangen en 4) ook overigens voldoet aan de bij ministeriële regeling gestelde regels (artikel 58an).

Zoals in het voorgaande al werd aangegeven, volstaat anders dan bij de mestafzetovereenkomsten met agrarische bedrijven niet het zich enkel verzekeren van de mogelijkheid om de mest af te zetten. Het enkel sluiten van een mestafzetovereenkomst met een mestverwerker of exporteur verzekert immers niet dat tegenover de productie van de dierlijke meststoffen voldoende grond in Nederland staat om de mest binnen de gegeven normen aan te wenden. Als aanvullende eis moet derhalve worden gesteld dat de mest daadwerkelijk buiten de Nederlandse landbouw wordt afgezet. Zou dat anders zijn, dan zou op grond van de uitzondering van artikel 58ae in Nederland extra mestproductie worden toegelaten zonder dat daar voldoende «harde» afzetmogelijkheden tegenover

staan en zonder dat verzekerd is dat er op landelijk niveau geen overschotproductie plaatsvindt. Aldus zou de doelstelling van het stelsel van mestafzetovereenkomsten worden ondergraven.

Het zou echter onredelijk zijn de producent van de dierlijke meststoffen volledig verantwoordelijk te stellen voor de daadwerkelijke afzet buiten de Nederlandse landbouw, buiten het geval waarbij de daartoe erkende producent ervoor kiest de door hem be- of verwerkte dierlijke meststoffen zelf in het buitenland af te zetten (artikel 58ae, eerste lid, onderdeel c, onder 2° en 3°). Op de producent rust primair de verplichting om, bij gebreke van voldoende eigen grond en mestafzetovereenkomsten met agrarische bedrijven, voorafgaande aan de productie van dierlijke meststoffen door middel van het sluiten van mestafzetovereenkomsten met erkende exporteurs of mestverwerkers de afzet van zijn mest zeker te stellen. Daarbij dient hij ervoor zorg te dragen dat de hoeveelheid meststoffen waarvoor een beroep op de uitzondering van artikel 58ae wordt gedaan daadwerkelijk binnen een bepaalde termijn en overeenkomstig de overigens ter zake bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gestelde voorwaarden – in voorkomend geval na be- of verwerking van de meststoffen op de voorgeschreven wijze en binnen de voorgeschreven termijn op het eigen bedrijf – naar de exporteur, danwel naar de mestverwerker wordt afgevoerd (artikel 58ae, tweede lid). Onder deze voorwaarden mag de producent erop vertrouwen dat hij het aantal kilogrammen stikstof waarvoor hij mestafzetovereenkomsten heeft afgesloten op zijn bedrijf mag produceren zonder het verbod van artikel 58aa te overtreden. Indien later mocht blijken dat de mestverwerker of exporteur waaraan de meststoffen zijn afgeleverd deze meststoffen niet buiten de Nederlandse landbouw heeft afgezet, dan kan de veehouder hiervan geen verwijt worden gemaakt. Het is dan de exporteur of mestverwerker waarvoor dit repercussies moet hebben.

Gelet op het voorgaande is het essentieel dat de mestverwerkers en de exporteurs van mest zelf op adequate wijze aangesproken kunnen worden op het nakomen van de contractuele verplichtingen die zij zijn aangegaan. De in artikel 58ae neergelegde eis dat de mestverwerkers en exporteurs moeten zijn erkend vooraleer daarmee afgesloten mestafzetovereenkomsten in aanmerking kunnen worden genomen (eerste lid), de voor verlening van de erkenning geldende voorwaarden (derde lid) en de aan die erkenning verbonden voorwaarden (vierde en zesde lid) moeten daarvoor de waarborgen verschaffen. Ook voor mestproducenten die op hun eigen bedrijf aan be- en verwerking van meststoffen doen, geldt de eis van een voorafgaande erkenning. De erkenningsvoorwaarden worden vorm gegeven bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur.

Een van de voorwaarden die moet zijn vervuld ter verkrijging van een erkenning zal zijn de overlegging van een bedrijfsplan voorafgaand aan het jaar waarop de mestafzetovereenkomsten betrekking hebben (artikel 58ae, derde lid, onderdelen a tot en met e). In dit bedrijfsplan moet een deugdelijke onderbouwing van de verwachte mestverwerkingscapaciteit of mestafzetmogelijkheden in het buitenland worden gegeven. Voor elk van de onderscheiden producten zal de verwerker of exporteur aannemelijk moeten maken dat daarvoor een reële afzetmarkt bestaat. Tevens dient het bedrijfsplan een financiële onderbouwing te bevatten en een beschrijving van de bedrijfsmiddelen, inclusief vergunningen, waarover de ondernemer moet beschikken om aan zijn verplichtingen te kunnen voldoen. Ingeval van be- of verwerking zal ook een nauwkeurige beschrijving van het productieproces moeten worden gegeven. Meer specifiek bij export van mest moet bij de eisen aan bedrijfsmiddelen worden gedacht aan eisen aan de transportvoertuigen, zoals het ter beschikking hebben van satellietvolgapparatuur. Op dergelijke meer specifieke eisen wordt nader ingegaan in de artikelsgewijze toelichting bij deze memorie.

Meldenswaardig is voorts dat naar verwachting als algemene voorwaarde voor erkenning aansluiting bij een waarborgfonds zal komen te gelden (artikel 58ae, derde lid, onderdeel f). Een dergelijk fonds, waaraan bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur nadere eisen zullen worden gesteld, moet zeker stellen dat de mestproducent in de loop van het jaar niet wordt geconfronteerd met mestafzetproblemen ingeval zich bij de mestverwerker of exporteur calamiteiten voordoen of diens erkenning wordt ingetrokken. Het fonds moet daartoe borg staan voor nakoming van de verplichtingen door een andere mestverwerker of exporteur, dan wel voor vergoeding van de eventuele extra kosten die de mestproducent moet maken voor diens mestafzet. De financiële dekking hiervoor zal volledig door de aangesloten mestverwerkers en exporteurs moeten worden opgebracht. Ook gelijkwaardige andersoortige, financiële zekerheden dan aansluiting bij een waarborgfonds zijn in dit verband overigens denkbaar.

De verplichting tot aansluiting bij een waarborgfonds of het stellen van een vergelijkbare financiële zekerheid geldt uiteraard niet voor de individuele mestproducent die de geproduceerde dierlijke meststoffen op zijn eigen bedrijf beoefent. Deze mestproducent is zelf verantwoordelijk voor de afzet van de door hem zelf geproduceerde dierlijke mest. Als hij er niet in slaagt de beoogde afzet van dierlijke meststoffen te realiseren, heeft dit uitsluitend consequenties voor zijn eigen bedrijf. Hij heeft zelf de middelen binnen handbereik om overtreding van het uitbreidingsverbod van artikel 58aa te voorkomen, bijvoorbeeld door aanvullende mestafzetovereenkomsten met akkerbouwers of extensieve veehouders in Nederland te sluiten of de veestapel te verkleinen.

Uiteraard zullen bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur op grond van het voorgestelde artikel 58ae, vierde lid, ook algemene voorwaarden worden geformuleerd waaraan moet worden voldaan nadat de erkenning is verleend. Deze voorwaarden zullen deels dezelfde zijn als de voorwaarden die voor de erkenningverlening zelf van belang zijn, zoals de eis dat de betrokkene over de juiste bedrijfsmiddelen beschikt. Verder zullen deze voorwaarden voor een belangrijk deel betrekking hebben op de feitelijke bedrijfsvoering, de be- of verwerking van producten, de termijn voor de aflevering van de producten in het buitenland en op de verantwoording van de verwerking en de afzet van de mest of verwerkingsproducten. Voldoening aan deze algemene eisen zal een voorwaarde zijn die op grond van het voorgestelde vierde lid van artikel 58ae aan de erkenning zal worden verbonden. Gegeven de uniciteit van elk be- en verwerkingsprocédé en van de afzetmarkten voor de onderscheiden producten zullen daarnaast specifieke voorwaarden aan de individuele erkenning kunnen worden verbonden (artikel 58ae, zesde lid).

Op grond van het voorgestelde artikel 58ae, vierde en zesde lid, kunnen ook beperkingen aan de erkenning worden verbonden. Gedacht kan worden aan een beperking aan de duur van de erkenning. Daarnaast zal op grond van het vijfde lid van dat artikel een beperking worden gesteld aan de hoeveelheid stikstof waarvoor in een bepaald jaar bij mestafzetovereenkomst afnameverplichtingen kunnen worden aangegaan. Overschrijding van deze hoeveelheid is ingevolge het voorgestelde artikel 58al een strafbaar feit. De aan de erkenning verbonden hoeveelheid zal direct samenhangen met de hoeveelheid mest waarvan in het bedrijfsplan de verwerking of afzet buiten de Nederlandse landbouw aannemelijk is gemaakt.

De hoeveelheid dierlijke meststoffen waarvoor de uitzondering van artikel 58ae geldt wordt ingevolge het voorgestelde artikel 58z uitgedrukt in kilogrammen stikstof. Dat ligt voor de hand nu ook het verbod van artikel 58aa betrekking heeft op de geproduceerde hoeveelheid stikstof. Dat wil

evenwel niet zeggen dat bij de vaststelling in het kader van artikel 58ae of de geproduceerde dierlijke meststoffen daadwerkelijk worden afgezet buiten de Nederlandse landbouw alleen de stikstofcomponent in de mest bepalend is. Het gaat daarbij immers evenzeer om de hoeveelheid fosfaat in de mest. Als de fosfaat wel in de Nederlandse landbouw zou mogen worden afgezet, dan zou op dat punt evenwicht op de landelijke mestmarkt niet zijn verzekerd en zou de naleving van de fosfaatverliesnormen van het stelsel van regulerende mineralenheffingen onder druk kunnen komen te staan. Met name bij mestverwerking is dit van belang, nu de oorspronkelijke mest daarbij in diverse producten met wisselende (mineralen)samenstelling kan worden omgezet. Een complicerende factor daarbij is dat bij het verwerkingsproces bepaalde hoeveelheden stikstof via de lucht verloren kunnen gaan. Het ligt daarom in de rede dat op grond van de bij algemene maatregel van bestuur te stellen nadere voorwaarden zal worden voorzien in de eis dat de afzet van verwerkte mest buiten de Nederlandse landbouw tevens moet worden aangetoond aan de hand van het aantal kilogrammen fosfaat in de afgeleverde hoeveelheid dierlijke meststoffen. Bij het opstellen van de algemene maatregel van bestuur zal gebruik worden gemaakt van de ervaringen die op dit punt zijn opgedaan met de kaderregelingen voor de experimenten «Golden Harvest» en «Zuivere Ei». Het gaat hier om een tweetal beleidsexperimenten, waarbij aan een beperkt aantal producenten van kippenmest voor een bepaalde hoeveelheid fosfaat een ontheffing wordt verleend van het verbod van uitbreiding van dierlijke meststoffen, neergelegd in artikel 55 van de Meststoffenwet, onder de voorwaarde dat alle op het bedrijf geproduceerde kippenmest in het buitenland wordt afgezet. Bij het experiment «het Zuivere Ei» wordt de mest, alvorens te worden geëxporteerd, op biothermische wijze gedroogd; bij het experiment «Golden Harvest» wordt de te exporteren mest eerst verwerkt tot mestkorrels, poeder of granulaat.

De algemene maatregel van bestuur en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving met betrekking tot de eisen aan producenten en met betrekking tot de erkenning van mestverwerkers en -exporteurs, zal zo spoedig mogelijk nadat het onderhavige wetsvoorstel tot wet is verheven en in werking is getreden worden vastgesteld en gepubliceerd, naar verwachting in de eerste helft van 2001. De maatregel zal naar verwachting in september 2000 voor commentaar aan de betrokken maatschappelijke organisaties worden voorgelegd.

b. Handhavingsmechanismen

De niet-voldoening aan het bepaalde bij of krachtens artikel 58ae kan al naar gelang het geval verschillende gevolgen hebben.

Overtreding van voorschriften voor de naleving waarvan de mestproducent zelf verantwoordelijk kan worden gehouden (artikel 58ae, eerste en tweede lid) is niet zelfstandig strafbaar gesteld; een uitzondering geldt voor bepaalde voorwaarden verbonden aan de erkenning van een producent die zelf de op zijn bedrijf geproduceerde mest verwerkt, waarop nog wordt terug gekomen. De mestproducent kan in ieder geval verantwoordelijk worden gehouden voor het gehele traject tussen mestproductie en de daadwerkelijke aflevering van de mest op grond van een mestafzetovereenkomst aan een erkende exporteur of erkende mestverwerker als bedoeld in artikel 58ae, eerste lid. Het volstaat dat voor de hoeveelheid stikstof waarvoor in dat traject niet aan de in het eerste lid en krachtens het tweede lid gestelde eisen is voldaan de uitzondering van artikel 58ae, eerste lid, geen toepassing vindt. Tegenover de desbetreffende hoeveelheid stikstof moet dan dus voldoende mestplaatsingsruimte verzekerd zijn, in de vorm van eigen grond en grond van een ander land-

bouwbedrijf in Nederland waarnaar ingevolge een mestafzetovereenkomst mest kan worden afgevoerd. Zo niet, dan is betrokken mestproducent in overtreding van het verbod gesteld in artikel 58aa, strafbaar gesteld in artikel 1a, onder 1°, WED.

Niet-voldoening aan voorwaarden die moeten zijn vervuld vooraleer een producent als verwerker van de op zijn eigen bedrijf geproduceerde meststoffen, een andere mestverwerker of een exporteur kan worden erkend (artikel 58ae, derde lid), heeft uitsluitend bestuursrechtelijke consequenties: betrokkene zal niet worden erkend. De door de producent verwerkte mest of de aan een mestverwerker of exporteur afgeleverde mest komt dan niet voor toepassing van de uitzondering van artikel 58ae in aanmerking. Voor de exporteur of mestverwerker betekent het feit dat geen erkenning wordt verleend dat mestproducenten met hem geen mestafzetovereenkomsten zullen sluiten, wat onmiddellijk diens bedrijfsresultaten zal raken. Mocht betrokkene ter verkrijging van een erkenning overigens bedrieglijke handelingen hebben verricht dan zal er over het algemeen sprake zijn van een commuun delict, zoals valsheid in geschrift (artikel 225 Wetboek van Strafrecht), waarop hij strafrechtelijk kan worden aangesproken.

Indien het gaat om eisen waaraan de exporteur of mestverwerker ná de verlening van de erkenning moet voldoen (artikel 58ae, vierde en zesde lid), zoals de daadwerkelijke verwerking en afzet buiten de Nederlandse landbouw, dan kan de niet-voldoening aan die eisen bestuursrechtelijke gevolgen voor de erkenning hebben en bijvoorbeeld leiden tot schorsing of intrekking van de erkenning; de bevoegdheid tot intrekking of schorsing ligt besloten in de bevoegdheid een dergelijke erkenning te verlenen. Ook kan op grond van bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gestelde regels worden overgegaan tot verlaging van de hoeveelheid stikstof waarvoor de erkenning is verleend (artikel 58ae, vijfde lid). Dergelijke reacties, in het bijzonder intrekking of schorsing van de erkenning, kunnen onder omstandigheden evenwel disproportioneel zijn, terwijl aan de andere kant andere – minder ingrijpende – bestuursrechtelijke sancties, zoals een waarschuwing, weinig effect zullen sorteren. Niet voor alle mogelijke overtredingen is derhalve een passende bestuursrechtelijke sanctie voor handen. Een strafrechtelijke reactie in de vorm van een boete kan in dat geval meer aangewezen zijn. Strafbarestelling via artikel 1a, onder 3°, van de Wet op de economische delicten ligt hier in de rede (artikelen I, onderdeel Z, en II, onderdeel B). Dat geldt ook voor de voorwaarden die zijn verbonden aan de erkenning van de producent die de op zijn bedrijf geproduceerde dierlijke meststoffen zelf verwerkt, ingeval sprake is van voorwaarden waarvan de niet-naleving niet onmiddellijk te herleiden is tot een bepaalde hoeveelheid dierlijke meststoffen en waar derhalve sanctionering op grond van artikel 58aa uitgesloten is. Het gaat daarbij per definitie om lichtere vergrijpen waarbij geen sprake is van het niet aantoonbaar overeenkomstig de regels verwerken en afzetten van dierlijke meststoffen. Gedacht moet worden aan bepaalde administratieve eisen die los staan van het bewijs dat mest daadwerkelijk is verwerkt of buiten Nederland is afgezet. Ingeval het handelen door de producent in strijd met het vierde of zesde lid van artikel 58ae tevens leidt tot een overtreding van het verbod opgenomen in artikel 58aa, dan is ingevolge artikel 55, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht artikel 58aa van toepassing. Indien voor een grotere hoeveelheid mest afnameverplichtingen worden aangegaan dan ingevolge de aan de exporteur of verwerker verleende erkenning is toegestaan, begaat de desbetreffende exporteur of verwerker ingevolge het voorgestelde artikel 58al een strafbaar feit. Gegeven de in het geding zijnde economische belangen en gelet op de ernstige gevolgen die een overtreding voor het milieu kan hebben gelet op het risico van een onverantwoorde aanwending van de betrokken hoeveelheid mest, is gekozen voor strafrechtelijke handhaving via artikel 1a, onder 1°, WED

(artikelen I, onderdeel Z, en II, onderdeel A). De desbetreffende mestafzetovereenkomsten worden ten aanzien van de mestproducent niet in aanmerking genomen voor de toepassing van de uitzondering van artikel 58ae (artikel 58an, eerste lid, onderdeel c).

c. Positie intermediaire ondernemingen

In het algemeen overleg dat op 7 oktober 1999 is gevoerd met de vaste commissies voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en in het debat naar aanleiding van dat overleg is door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij nadrukkelijk aangegeven dat een mestdistributeur ook zonder direct contractpartij te zijn een duidelijke rol heeft in het stelsel van mestafzetovereenkomsten (kamerstukken II 1999/2000, 26 729, nr. 12, blz. 18–19 en Handelingen II 1999/2000, blz. 11–698). De invoering van dat stelsel brengt geen wezenlijke verandering met zich voor de positie van de intermediaire onderneming in de hoedanigheid van mestdistributeur. Dierlijke meststoffen zullen immers – al dan niet na tussenopslag – moeten worden getransporteerd van de overschotbedrijven naar eindgebruikers van meststoffen. Dit zal in het merendeel van de gevallen blijven gebeuren door inschakeling van een mestdistributeur.

Zoals in subparagraaf 4.3, onderdeel d, van deze memorie van toelichting is aangegeven zullen naar verwachting bij de uitvoering van een groot deel van de mestafzetovereenkomsten in de praktijk drie partijen betrokken zijn, waarbij de veehouder en akkerbouwer reeds bij het afsluiten van de mestafzetovereenkomst met een intermediair afspreken dat levering van de mest door tussenkomst van de intermediaire onderneming plaatsvindt, die door menging met andere mest of andere vormen van bewerking zorg draagt voor de juiste kwaliteit en samenstelling en die zorg draagt voor levering op het door de akkerbouwer gewenste moment. Deze mogelijkheid is nadrukkelijk in het voorgestelde artikel 58an, eerste lid, onderdeel d, en in de memorie van toelichting opengehouden. Bij de uitvoering van de overeenkomst kan in overleg met de betrokken partijen uiteindelijk ook worden afgezien van daadwerkelijke doorlevering van de mest van de producent aan diens wederpartij bij de overeenkomst; de intermediair kan de mest in opslag nemen of bij andere akkerbouwers afzetten die daaraan behoefte hebben. Ook op dat punt blijft de intermediair zijn huidige functie vervullen. De contractpartijen behouden hier alle vrijheid; enkel dient verzekerd te zijn dat de mestproducent – indien noodzakelijk – op grond van de mestafzetovereenkomst een individuele afnemer op zijn afnameplicht kan aanspreken. Het voorgaande laat onverlet dat de producent en zijn wederpartij verantwoordelijkheid blijven dragen voor de naleving van de wettelijke voorschriften.

Het ligt in de lijn van de verwachting dat de intermediair een actieve rol kan spelen bij de totstandkoming van contracten tussen veehouders en akkerbouwer; gelet op zijn kennis van de markt is hij bij uitstek in staat om vraag en aanbod bij elkaar te brengen en zal hij als bemiddelaar vaak onmisbaar zijn. Verder komt de mestdistributeur een specifieke functie toe in het kader van het voorgestelde artikel 58ae; voor de toepassing van dat artikel kan hij worden erkend als exporteur.

Mede naar aanleiding van een voorstel van Cumela Nederland, de belangenvereniging voor loonwerkers en mestdistributeurs, is onderzocht of het verantwoord is om naast de in artikel 58ae geregelde situaties ook een uitzondering op het verbod van artikel 58aa op te nemen voor het geval dierlijke meststoffen op basis van een mestafzetovereenkomst worden afgezet aan een intermediaire onderneming in de hoedanigheid van mestdistributeur. In het voorstel van Cumela Nederland zouden

derhalve ook mestafzetovereenkomsten met intermediairs die hun mest op de binnenlandse markt bij agrarische bedrijven afzetten het recht geven om een bepaald aantal dieren te houden. Daarbij zouden de gegevens betreffende de door de distributeur in het verleden afgezette dierlijke meststoffen bepalend zijn voor de hoeveelheid stikstof waarvoor de distributeur mestafzetovereenkomsten met veehouders mag afsluiten.

Het uitgangspunt van het stelsel van mestafzetovereenkomsten is de individuele verantwoordelijkheid van de veehouder voor de milieuverantwoorde aanwending en afzet van de op zijn bedrijf geproduceerde dierlijke meststoffen. Daartoe wordt in het stelsel een directe koppeling gelegd tussen het aantal dieren dat op het bedrijf kan worden gehouden en de aanwendings- en afzetmogelijkheden voor die mest, hetzij in de vorm van eigen grond hetzij in de vorm van grond op andere bedrijven waarop de veehouder ingevolge mestafzetovereenkomsten mest kan afzetten. De aanwendings- en afzetmogelijkheden zijn daarbij onmiddellijk gerelateerd aan de hoeveelheid dierlijke mest die ingevolge de Nitraatrichtlijn per hectare landbouwgrond mag worden gebruikt. De enige situatie waarbij geen directe relatie tussen dieren en grond wordt gelegd, is de situatie waarbij verzekerd is dat mest buiten de Nederlandse landbouw wordt afgezet, namelijk ingeval van mestverwerking en mestexport. Essentieel in het stelsel van mestafzetovereenkomsten is dat de veehouder direct kan worden aangesproken als hij over onvoldoende aanwendings- en afzetmogelijkheden beschikt, in die zin dat dit onmiddellijk gevolgen heeft voor de omvang van zijn veestapel. De directe koppeling tussen het aantal gehouden dieren en de aanwendings- en afzetruimte voor de door die dieren geproduceerde mest garandeert dat er voor dierlijke mest – binnen de normen van de Nitraatrichtlijn – plaatsingsruimte beschikbaar is en is derhalve noodzakelijk ter bereiking van een evenwicht op de landelijke mestmarkt.

Eerder, in de zomer van 1999 heeft de Inspectie voor de Rechts-handhaving van het Ministerie van Justitie bij een door die inspectie uitgevoerde voorlopige ex ante evaluatie van de sturingskracht van het stelsel van mestafzetovereenkomsten al geconstateerd dat het toelaten van de mestdistributeur als contractpartij voor de binnenlandse markt een risico oplevert voor de handhaafbaarheid van het stelsel van mestafzetovereenkomsten. Ook de regering acht dit na ampele overweging niet verantwoord, en zeker niet volgens het plan van Cumela Nederland. De redenen daarvoor zijn de volgende.

Door het optreden van tussenpersonen ontstaat een diffuse situatie. Indien er op voorhand van wordt uitgegaan dat de tussenpersoon over voldoende afzetmogelijkheden beschikt voor de gecontracteerde mest maar dit later niet het geval blijkt te zijn en de mest niet op milieuverantwoorde wijze van de onderneming van de intermediair blijkt te zijn afgevoerd, zal het juridisch gezien zeer moeilijk zijn dit de veehouder aan te rekenen en deze een strafrechtelijke sanctie op te leggen omdat hij te veel dieren heeft gehouden. De handhaafbaarheid is derhalve onmiddellijk in het geding. Directe sturing op het aantal te houden dieren is niet mogelijk in deze situatie. Het wordt aldus mogelijk dierlijke mest te produceren terwijl daarvoor onvoldoende aanwendings- en afzetmogelijkheden beschikbaar zijn. Dit zou het met het stelsel van mestafzetovereenkomsten beoogde doel ernstig frustreren. Het werken met tussenpersonen is alleen verantwoord in uitzonderingssituaties waarbij, zoals bij mestverwerking en mestexport, sprake is van een hoogwaardig product waarvoor een afzetmarkt bestaat buiten de Nederlandse landbouw en van een beperkt aantal ondernemingen waarop een strak en gericht controleregime kan worden toegepast, uitgaande van een samenhangend systeem van erkenningen en verplichtingen dat waarborgt dat de tussenpersoon zelf wordt

afgerekend zodra hij ten aanzien van de afzet van de mest niet aan de voorwaarden voldoet.

Het toelaten van mestdistributeurs als contractspartij ingeval van afzet binnen de Nederlandse landbouw stuit op wel zeer zwaarwegende bezwaren als, overeenkomstig het voorstel van Cumela, de historische gegevens betreffende de afzetmogelijkheden van de mestdistributeur bepalend zijn voor het aantal kilogrammen stikstof waarvoor hij mestafzetovereenkomsten met veehouders mag afsluiten. Afzet van dierlijke mest in het verleden garandeert immers op geen enkele wijze dat eenzelfde hoeveelheid in de toekomst eveneens milieuverantwoord kan worden afgezet door de mestdistributeur. Daarbij dient in aanmerking te worden genomen dat de afzetmogelijkheden in de loop der jaren steeds geringer worden door de steeds verdergaande aanscherping van de normen. Bovendien is het gevaar groot dat in een bepaald jaar twee keer met dezelfde plaatsingsruimte bij een akkerbouwer rekening wordt gehouden: op basis van de mestafzetovereenkomst die de akkerbouwer direct met de veehouder sluit en op basis van de historische afzet van de intermediair aan diezelfde akkerbouwer.

Niet onbelangrijk tot slot is dat aansluiting bij de historische mestafzet de toegang van nieuwe mestdistributeurs tot de markt ernstig bemoeilijkt en op gespannen voet staat met het Europese en het Nederlandse mededingingsrecht.

Een en ander betekent dat het plan van Cumela Nederland niet voldoet aan de criteria die door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij tijdens het hiervoor genoemde algemeen overleg van 7 oktober 1999 en het vervolgdebat zijn aangegeven, namelijk dat er een koppeling moet zijn tussen het aantal dieren dat op een bedrijf kan worden gehouden en de gegarandeerde mogelijkheden voor afzet van de door die dieren geproduceerde mest, op grond van agrarische bedrijven of aan mestverwerkers, en dat de effectiviteit, de handhaafbaarheid, de praktische werkbaarheid en de juridische houdbaarheid van het systeem moeten zijn verzekerd.

4.5 Dagplafond mestproducent

a. Systeembeschrijving

Het in het voorgestelde artikel 58af neergelegde dagplafond dwingt de veehouder om zich al zoveel mogelijk voorafgaand aan de feitelijke mestproductie te verzekeren van voldoende grond voor de aanwending van de mest en van voldoende mestafzetovereenkomsten voor de afzet van zijn mestoverschot. Het biedt de overheid een instrument waardoor lopende het jaar op elk moment kan worden gecontroleerd hoe het aantal dieren op een bedrijf zich verhoudt tot de op dat moment aanwezige mestaanwendings- en -afzetmogelijkheden. Daarbij vindt ingevolge de artikelen 58ag, 58ah en 58ai ten aanzien van de op het desbetreffende moment aanwezige dieren, landbouwgrond en mestafzetovereenkomsten, een omrekening plaats naar kilogrammen stikstof die op jaarbasis worden geproduceerd en naar kilogrammen stikstof die op jaarbasis kunnen worden aangewend of afgezet. Dit op grond van de daartoe vastgestelde forfaitaire productienormen voor de onderscheiden diercategorieën, de toegestane jaarlijkse dierlijke mestgiften per hectare landbouwgrond en per hectare natuurterrein met een beheersregime en de in de mestafzetovereenkomsten overeengekomen hoeveelheid stikstof die in dat jaar aan derden kan worden afgezet. Grond telt alleen mee voor de mestplaatsingsruimte voor zover deze bij de overheid is aangemeld (artikel 58am). De mestafzetovereenkomsten

worden – evenals bij het jaarplafond het geval is – uitsluitend in aanmerking genomen indien zij 1) voorzien in een afnameplicht, 2) vóór 1 oktober van het desbetreffende jaar zijn gesloten, 3) bij het Bureau Heffingen zijn ingezonden en blijkens de registratie van dat bureau zijn ontvangen en 4) ook overigens voldoen aan de bij ministeriële regeling gestelde regels. Mestafzetovereenkomsten met agrarische bedrijven die over onvoldoende aanwendingsruimte voor de mest beschikken of met erkende exporteurs of mestverwerkers die voor de desbetreffende hoeveelheid mest geen erkenning hebben verkregen tellen niet mee (artikel 58ao in samenhang met de artikelen 58ah en 58ai). In mindering wordt gebracht de hoeveelheid stikstof die op grond van mestafzetovereenkomsten van derden moet worden afgenomen (artikelen 58ah, onderdeel b, en 58ai, onderdeel b).

De voor de berekening van de mestplaatsingsruimte op enig moment gehanteerde waarden en grootheden zijn dezelfde als die welke bij het jaarplafond worden gehanteerd, waarop in subparagraaf 4.3 van deze memorie nader is ingegaan. Bij de bepaling van de mestplaatsingsruimte op enig moment wordt echter, anders dan bij het jaarplafond, rekening gehouden met de hoeveelheid dierlijke meststoffen waarvoor het bedrijf vóór het desbetreffende moment met een mestverwerker of een exporteur een mestafzetovereenkomst heeft gesloten zonder dat daarbij de eis van daadwerkelijke afzet aan de exporteur of mestverwerker wordt gesteld. Anders dan bij het jaarplafond, op de naleving waarvan na afloop van het kalenderjaar wordt gecontroleerd, kan bij de controle van het dagplafond op een specifiek tijdstip in het jaar immers geen vaststelling worden gedaan ten aanzien van de daadwerkelijke mestafzet in dat jaar aan erkende mestverwerkers of -exporteurs; een deel van die afzet zal veelal nog moeten plaatsvinden. Voorshands zal derhalve moeten worden uitgegaan van daarover contractueel gemaakte afspraken. Eveneens kan geen vaststelling worden gedaan ten aanzien van de daadwerkelijke be- of verwerking op het bedrijf van de producent, die daartoe door Onze Minister is erkend, van op dat bedrijf geproduceerde dierlijke meststoffen. Voor deze hoeveelheid dierlijke meststoffen hoeft de producent ingevolge artikel 58ae – indien aan de voorwaarden gesteld bij of krachtens dat artikel is voldaan – echter geen mestafzetovereenkomst af te sluiten en zal derhalve moeten worden uitgegaan van de hoeveelheid dierlijke meststoffen waarvoor de producent is erkend.

In verband met de gebruikelijke fluctuaties in het aantal op het bedrijf gehouden dieren in de loop van het jaar, zal bij het dagplafond in beginsel een marge worden aangehouden: aanvaard wordt dat op het moment van controle voor een deel van de aanwezige dieren geen verzekering van de mestafzet in de vorm van grond en mestafzetovereenkomsten aanwezig is (artikel 58af, eerste lid). Het aanhouden van een marge is noodzakelijk om te voorkomen dat een normale bedrijfsvoering onmogelijk wordt gemaakt. Tegelijkertijd mag de marge niet te groot zijn, omdat dan de effectiviteit van het dagplafond wordt ondergraven. Voor veel bedrijfssystemen volstaat een percentage van 15% (artikel 58af, eerste lid). Bij bedrijfssystemen voor pluimvee staat evenwel op voorhand vast dat een marge van 15% ontoereikend is: het op enig moment gehouden aantal dieren bij pluimvee kan namelijk tot 40% afwijken van het gemiddelde over een heel jaar. Om deze reden wordt ingevolge het tweede lid een marge van 30% toegestaan indien ten minste 50% van de op een bedrijf geproduceerde dierlijke meststoffen afkomstig is van de kippen, kalkoenen, eenden of parelhoenders. Voorts worden bij het dagplafond niet in aanmerking genomen de op het bedrijf geproduceerde dierlijke meststoffen afkomstig van schapen, geiten, vossen, nertsen en konijnen (artikel 58af, derde lid); bij deze diersoorten komen in de loop van het jaar fluctuaties tot boven de 100% voor, waardoor het niet zinvol is de mestproductie afkomstig van deze diersoorten in het dagplafond te betrekken.

b. Handhavingsmechanismen

Een overschrijding van het in artikel 58af voorgestelde dagplafond kan gedurende het gehele jaar worden geconstateerd. Alsdan past een adequate en snelle reactie van de zijde van de overheid, waarmee de overtreding ongedaan wordt gemaakt en waarbij wordt verzekerd dat er geen herhaling van de overtreding plaatsvindt. Anders gezegd: er bestaat behoefte aan een reparatoire sanctie en niet zozeer aan een punitieve sanctie. Daarmee leent dit instrument zich – meer dan het jaarplafond – voor een vorm van bestuursrechtelijke handhaving. Hierbij valt te denken aan het uitoefenen van bestuursdwang om het aantal dieren dat door een veehouder wordt gehouden in overeenstemming te brengen met het dagplafond of het opleggen van een last onder dwangsom ingeval bij controle een overtreding is geconstateerd. Met name deze laatste, in de artikelen 5:32 en volgende van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geregelde, mogelijkheid is in combinatie met een dagplafond zeer geschikt voor het voeren van een «lik-op-stuk-beleid» (vgl. de memorie van toelichting bij het voorstel voor een derde tranche van de Awb: kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, blz. 162).

In de last wordt de veehouder opgedragen het dagplafond niet (nogmaals) te overschrijden. Voor iedere dag dat het dagplafond wordt overschreden verbeurt de veehouder een dwangsom die in ieder geval de waarde van het economisch voordeel bij het aanhouden van een te veel aan dieren zou moeten overstijgen. Denkbaar is bijvoorbeeld dat de dwangsom het dubbele van dit economisch saldo zal bedragen. Bij de akkerbouwer die de verboden opgenomen in de artikelen 58aj, eerste lid, en 58ak, eerste lid, overtreedt, zou de last onder dwangsom in kunnen houden dat de akkerbouwer moet zorgen voor voldoende mestaanvoer-ruimte gelet op de door hem gecontracteerde hoeveelheid stikstof, hetgeen kan worden bereikt door het verwerven van grond of het afsluiten van mestafzetovereenkomsten met andere akkerbouwers. Aldus kan in principe zeer doelmatig worden opgetreden tegen overtredingen. Weliswaar geldt de oplegging van een last onder dwangsom als een beschikking waartegen bezwaar en beroep openstaat, maar dit hoeft niet in de weg te staan aan effectief optreden: bezwaar en beroep hebben immers in beginsel geen schorsende werking.

De bevoegdheid tot het uitoefenen van bestuursdwang, die tevens de mogelijkheid tot het opleggen van een last onder dwangsom impliceert zal in een nieuw artikel 71a van de Meststoffenwet worden opgenomen zodra het voorstel van wet, houdende wijziging van de Meststoffenwet in verband met de invoering van een stelsel van pluimveerechten (kamerstukken I 1999/2000, 26 473, nr. 295), kracht van wet verkrijgt en in werking treedt. Het ligt in de rede dat het Bureau Heffingen, namens de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, zal worden belast met het opleggen van de last onder dwangsom.

Hoewel bestuursrechtelijke handhaving het uitgangspunt vormt, kan het dagplafond ingevolge artikel II van het wetsvoorstel ook strafrechtelijk worden gehandhaafd. Strafrechtelijke handhaving lijkt met name aangegeven ingeval van herhaalde, ernstige overtredingen of ingeval eerst na afloop van het kalenderjaar een of meerdere overtredingen van het dagplafond worden geconstateerd. Hierover zullen nadere afspraken met het Openbaar Ministerie worden gemaakt.

4.6 Beperkingen ten aanzien van afnemers van mest

a. *Systeembeschrijving*

Voor de door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij erkende mestverwerkers en erkende mestexporteurs wordt de erkenning beperkt tot de hoeveelheid dierlijke meststoffen waarvan op grond van het bedrijfsplan aannemelijk is dat deze buiten de Nederlandse landbouw wordt afgezet. Zij kunnen tot maximaal die hoeveelheid bij mestafzet-overeenkomst afnameverplichtingen aangaan (artikel 58a1). Hierop is in onderdeel a van subparagraaf 4.4 van deze memorie van toelichting ingegaan.

Ook voor afnemers van mest in de agrarische sector zijn beperkingen op hun plaats. Essentieel voor de werking van het stelsel van mestafzet-overeenkomsten is dat bedrijven bij mestafzetovereenkomst niet meer van hun mestplaatsingsruimte aan andere bedrijven in gebruik geven dan gezien de eigen mestproductie en de mestaanwendingsmogelijkheden op het bedrijf verantwoord is, en dat zij na het sluiten van een mestafzet-overeenkomst hun mestplaatsingsruimte niet zodanig verkleinen dat zij hun contractuele verplichtingen niet meer na kunnen komen. Bij de veehouderijbedrijven gaan daarvoor al voldoende waarborgen uit van het verbod van artikel 58aa en de wijze waarop de mestplaatsingsruimte ingevolge de artikelen 58ac en 58ad wordt berekend. Een verkleining van de mestplaatsingsruimte door aan derden contractueel een mestafzetrecht te verschaffen, of door het bedrijfsareaal of de aard van het grondgebruik te wijzigen, heeft ingevolge de onderdelen b van de laatstgenoemde artikelen immers onmiddellijk repercussies voor de hoeveelheid dierlijke meststoffen die op het bedrijf kan worden geproduceerd zonder het verbod van artikel 58aa te overtreden.

Voor bedrijven waarop geen mestproductie plaatsvindt, de akkerbouw-bedrijven, is artikel 58aa evenwel niet relevant. Voor zeer extensieve bedrijven, waar de veehouderij erg ondergeschikt is, kan het verbod van artikel 58aa in de praktijk onvoldoende afschrikkende werking hebben: de eventuele boete voor het geringe aantal dieren dat teveel is gehouden zal bij dergelijke bedrijven wellicht onvoldoende opwegen tegen het financiële voordeel van het aangaan van mestafzetovereenkomsten voor een te grote hoeveelheid mest. Er zijn derhalve aanvullende strafbepalingen noodzakelijk om zeker te stellen dat deze akkerbouwbedrijven en zeer extensieve veehouderijbedrijven niet voor een te grote hoeveelheid dierlijke meststoffen contracten aangaan.

Met het oog op de eenvoud van het systeem is in eerste instantie gedacht aan een jaarplafond voor de mestafnemer. Een jaarplafond zou inhouden dat een agrarisch bedrijf dat meststoffen afneemt gemiddeld over een kalenderjaar genomen over voldoende mestplaatsingsruimte, ofwel «mestaanvoerruimte», voor de door hem gecontracteerde hoeveelheid stikstof moet beschikken. Deze mestaanvoerruimte wordt evenals bij de veehouder bepaald door de gemiddelde oppervlakte landbouwgrond en natuurterrein en de voor de verschillende vormen van gebruik vastgestelde maxima voor de hoeveelheid dierlijke mest die per hectare per jaar mag worden aangewend. Daarbij worden ook contractueel verzekerde afzetmogelijkheden bij derden in aanmerking genomen. Of een mestafnemer binnen het jaarplafond is gebleven kan aan de hand van door hem verstrekte gegevens na afloop van het desbetreffende kalenderjaar worden gecontroleerd. Voor de mestafnemer zou dit een eenvoudig en flexibel systeem zijn.

Aan een dergelijk jaarplafond kleven echter nadelen. Er wordt afbreuk gedaan aan de met het stelsel van afzetovereenkomsten beoogde koppeling tussen het aantal te houden dieren en de daadwerkelijke aanwendings- en afzetmogelijkheden voor de door die dieren geproduceerde mest. Blijkt uit de controle na afloop van het kalenderjaar dat de mestafnemer over onvoldoende aanvoerruimte heeft beschikt, dan is het niet mogelijk om daaraan alsnog consequenties te verbinden voor de veehouder. Indien er voor het agrarische bedrijf dat de mest afneemt enkel een jaarplafond geldt, heeft dit bovendien gevolgen voor de controlemogelijkheden van het dagplafond dat voor de veehouder geldt. Bij de veehouder kan in dat geval lopende het kalenderjaar slechts worden gecontroleerd of deze op enig moment gelet op het door hem gehouden aantal dieren beschikt over voldoende eigen grond en mestafzetovereenkomsten. Er kan lopende het jaar niet worden gecontroleerd of er daadwerkelijk voldoende aanvoerruimte bij de mestafnemer is voor de op het bedrijf van de veehouder geproduceerde mest. Dat kan immers eerst na afloop van het kalenderjaar worden vastgesteld. De effectiviteit van het dagplafond voor de veehouder neemt derhalve sterk af, en daarmee komt het zwaartepunt van de handhaving te liggen op de controle na afloop van het kalenderjaar.

Geconcludeerd is derhalve dat het voor een adequate handhaving van het dagplafond voor de veehouder noodzakelijk is dat ook voor het bedrijf dat de mest afneemt een in de loop van het jaar te controleren maximum wordt gesteld aan de hoeveelheid dierlijke mest waarvoor contractueel een afnameverplichting kan worden aangegaan.

Vervolgens is bekeken op welk moment moet worden getoetst of de mestafnemer over voldoende mestaanvoerruimte beschikt.

Overwogen is om 1 januari van het kalenderjaar waarin de mest ingevolge de mestafzetovereenkomst kan worden afgezet als ijkpunt te nemen. Dit zou inhouden dat op die datum alle mestafzetovereenkomsten moeten zijn afgesloten en de akkerbouwer op 1 januari van elk kalenderjaar over voldoende mestaanvoerruimte beschikt voor de voor dat jaar door hem gecontracteerde hoeveelheid stikstof. Een dergelijke systematiek is weliswaar relatief eenvoudig maar zeer inflexibel omdat bedrijfsontwikkeling gedurende het jaar niet mogelijk is: het wordt voor veehouders zo onmogelijk om gedurende het jaar nog aanvullende mestafzetovereenkomsten af te sluiten en een akkerbouwer die in de loop van een jaar extra grond verwerft zou deze niet meer tot zijn mestaanvoerruimte kunnen rekenen. Om aan dit bezwaar tegemoet te komen is als ijkpunt gekozen het tijdstip waarop ingevolge de mestafzetovereenkomst het recht van een derde ingaat om mest op het bedrijf van de akkerbouwer af te zetten. Op dat tijdstip moet de akkerbouwer over voldoende mestaanvoerruimte voor de door hem gecontracteerde hoeveelheid beschikken. Vervolgens moet het natuurlijk zo zijn dat de akkerbouwer ook na de ingangsdatum van het afzetrecht over voldoende mestaanvoerruimte voor de door hem gecontracteerde hoeveelheid stikstof blijft beschikken.

Het voorgaande komt tot uitdrukking in de verboden opgenomen in de voorgestelde artikelen 58aj, eerste lid, en 58ak, eerste lid. Met deze op de mestafnemers gerichte verboden wordt als het ware een dagplafond geïntroduceerd waardoor het mogelijk is om in de loop van het jaar, door fysieke controles ter plaatse, ook bij de akkerbouwer of andere mestafnemer vast te stellen of deze niet teveel heeft gecontracteerd. Dit zonder afhankelijk te zijn van de eigen opgave van de agrariër na afloop van het jaar. Ter plekke kan steeds worden vastgesteld welke oppervlakte voor welke teelt in gebruik is. Dat betekent een belangrijke versterking van de handhaafbaarheid van het totale systeem, ook van het dagplafond voor de veehouder.

Het in het voorgestelde artikel 58aj, eerste lid, opgenomen verbod dient er kort gezegd toe te waarborgen dat, op het tijdstip waarop ingevolge een mestafzetovereenkomst het recht van een derde ingaat om mest op het bedrijf van de mestafnemer af te zetten, op dat bedrijf voldoende mestaanvoerruimte beschikbaar is voor de hoeveelheid dierlijke meststoffen die deze derde op jaarbasis kan afzetten.

Bij de berekening van de mestaanvoerruimte wordt rekening gehouden met de bij het bedrijf behorende grond, de aard van het grondgebruik en al eerder met andere bedrijven aangegane mestafzetovereenkomsten (artikel 58aj, derde lid); hierop werd reeds in subparagraaf 4.3, onderdeel c, van deze memorie ingegaan. Daarbij wordt voorzien in een proportionele correctie van deze op jaarbasis berekende aanvoerruimte al naar gelang het deel van het jaar dat op de ingangsdatum van het afzetrecht reeds is verstreken.

Via het in het voorgestelde artikel 58ak, eerste lid, opgenomen verbod wordt vervolgens zeker gesteld dat niet alleen op de datum met ingang waarvan de wederpartij het recht heeft zijn mest op het bedrijf van de mestafnemer af te zetten, maar ook gedurende de rest van het jaar voldoende mestaanvoerruimte beschikbaar is voor de hoeveelheid stikstof waarvoor in het desbetreffende jaar contractuele verplichtingen zijn aangegaan. De agrariër die zich heeft verplicht tot de afname van mest mag derhalve niet de oppervlakte landbouwgrond of de teelt wijzigen als dit tot gevolg heeft dat zijn mestaanvoerruimte te klein wordt in verhouding tot de aangegane verplichtingen.

De wettelijke systematiek brengt met zich dat agrariërs bij het sluiten van de mestafzetovereenkomst moeten weten wat de mestaanvoerruimte op de ingangsdatum van de afnameverplichting zal zijn en hoe deze zich in de loop van het jaar zal ontwikkelen. Dat behoeft in de agrarische praktijk geen problemen te geven, aangezien in het algemeen bij aanvang van het jaar het areaal en de benutting daarvan in de vorm van bouwplannen wordt vastgelegd. Er bestaat derhalve een nauwkeurig beeld van de omvang van de mestaanvoerruimte. Daarbij ligt het in de rede dat bedrijven bij het aangaan van mestafzetovereenkomsten een zekerheidsmarge in acht nemen. Bovendien kan, als een bedrijf door onvoorziene omstandigheden toch wordt gedwongen om lopende het jaar de oppervlakte grond te verkleinen, overtreding van artikel 58ak worden voorkomen door met derden een mestafzetovereenkomst te sluiten op grond waarvan de akkerbouwer in voorkomend geval de door de veehouder afgeleverde mest kan afzetten.

b. Handhavingsmechanismen

Voor de handhaving van de artikelen 58aj en 58ak ligt als primaire reactie een bestuursrechtelijke sanctie in de rede. Het gaat daar immers om een op zichzelf nog te herstellen feit: de akkerbouwer beschikt op het moment dat zijn mestafnameplicht ingaat nog over onvoldoende mestaanvoerruimte, maar zou door verwerving van grond of het sluiten van mestafzetovereenkomsten alsnog in deze plaatsingsruimte kunnen voorzien. Voor die situatie ligt, ingeval lopende het jaar overtreding van de verboden wordt geconstateerd, de toepassing van de last onder dwangsom voor de hand, overeenkomstig de wijze waarop ook het dagplafond van de veehouder wordt gehandhaafd. Verwezen zij naar subparagraaf 4.5 van deze memorie.

Aangezien zeer wel denkbaar is dat de overtreding van de genoemde artikelen eerst na afloop van het jaar blijkt, dient echter ook terug te kunnen worden gevallen op het strafrecht. Het is noodzakelijk dat adequaat kan worden opgetreden wanneer na afloop van het jaar blijkt dat bedrijven welbewust en vanuit een winst oogmerk meer contracten

hebben afgesloten dan op grond van hun mestaanvoerruimte mogelijk is. Het betreft hier in beginsel zeer laakbare gedragingen, die fnuikend zijn voor het met het stelsel van mestafzetovereenkomsten te bereiken doel. Strafbaarstelling volgens de eerste categorie van artikel 1a van de WED is in dit licht gerechtvaardigd.

4.7 Perceels- en mestafzetovereenkomstenregistratie

a. Belang registratie

Voor een sluitende controle op de naleving van de verboden van het stelsel van mestafzetovereenkomsten is een centrale registratie van alle mestafzetovereenkomsten en van alle grond, onderscheiden naar de aard van het grondgebruik, van mestproducenten en van bedrijven die op basis van mestafzetovereenkomsten aan derden een mestafzetrecht verschaffen van groot belang. Om zeker te stellen dat deze grond en contracten daadwerkelijk worden geregistreerd, wordt in de voorgestelde artikelen 58am, 58an en 58ao bepaald dat grond en contracten uitsluitend in aanmerking worden genomen als deel van de mestplaatsingsruimte van de mestproducent of mestaanvoerruimte van de mestafnemer, indien deze grond van tevoren is aangemeld, respectievelijk de mestafzetovereenkomst naar het Bureau Heffingen is verzonden. Om ervan verzekerd te zijn dat ook latere mutaties betreffende de grondoppervlakte en de aard van het grondgebruik worden gemeld, zullen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gebaseerd op artikel 7 van de Meststoffenwet ter zake van deze meldingen nadere voorschriften worden opgenomen.

Thans is op centraal niveau bij de overheid in het kader van de Meststoffenwet uitsluitend sprake van een registratie van het grondgebruik na afloop van het jaar, waarbij alleen de gemiddelde oppervlakte van de onderscheiden vormen van grondgebruik op bedrijfsniveau worden geregistreerd. Voor een zo effectief mogelijke uitvoering en handhaving van het stelsel van mestafzetovereenkomsten is deze registratie te globaal en komt zij te laat. Van belang is dat de overheid op een centraal punt over een actuele registratie beschikt van alle percelen landbouwgrond die een bedrijf op grond van een erkende gebruikstitel in gebruik heeft en van de oppervlakte van de daarop plaatsvindende teelten, onderscheiden naar gewas, alsmede van de tot het bedrijf behorende percelen natuurterrein. De registratie dient zodanig te zijn ingericht dat op eenvoudige wijze de opgegeven gegevens op juistheid kunnen worden geverifieerd en verbanden kunnen worden gelegd met andere registraties, zoals bijvoorbeeld het Kadaster, en met topografische kaarten. Daarnaast is een centrale registratie van de mestafzetovereenkomsten van belang opdat steeds in beeld is welk deel van de mestplaatsingsruimte van een bedrijf aan andere bedrijven in gebruik is gegeven, onderscheidenlijk bij andere bedrijven in gebruik is.

Deze registraties zijn niet alleen van belang voor de controle op de naleving van het jaarplafond van artikel 58aa door de mestproducent, meer bepaald voor de selectie van bedrijven van mestproducenten ten behoeve van de fysieke controle op de naleving van dagplafond van artikel 58af, maar ook voor de controle op de naleving van de artikelen 58aj en 58ak door het bedrijf dat contractueel een mestafnameplicht aangaat. Bij een adequate centrale grond- en mestafzetovereenkomstenregistratie worden overtredingen van deze bepalingen meteen zichtbaar en weet de desbetreffende agrariër dat de kans groot is dat hij wegens de overtreding een sanctie krijgt opgelegd. De centrale registratie is evenzeer van belang, wil de overheid de mestproducent kunnen aanspreken op het feit dat zijn wederpartij artikel 58aj of artikel 58ak heeft overtreden en een grotere afnameplicht is aangegaan dan gelet op zijn mestaanvoerruimte verant-

woord is. Voor een optimale werking van het stelsel van mestafzetovereenkomsten is dat essentieel. In dat verband wordt in de voorgestelde artikelen 58an, eerste lid, onderdeel c, en 58ao, onderdeel b, bepaald dat geen rekening wordt gehouden met mestafzetovereenkomsten die zijn gesloten met mestafnemers die te weinig mestaanvoer ruimte hebben. Deze bepalingen kunnen evenwel alleen goed in rechte worden gehandhaafd indien de mestproducent redelijkerwijs kennis hadden kunnen dragen van het feit dat de wederpartij over onvoldoende mestaanvoerruimte beschikte. Door de centrale registratie van contracten en grond kan de overheid de mestproducent onmiddellijk na inzending van een afschrift van een mestafzetovereenkomst informeren over het feit dat zijn wederpartij over onvoldoende mestplaatsingsruimte beschikt. Eenzelfde terugmelding vindt plaats ingeval een mestafzetovereenkomst is gesloten met een erkende mestverwerker of exporteur die voor een te grote hoeveelheid mest een afnameplicht is aangegaan en daarmee in strijd met artikel 58al heeft gehandeld. De mestproducent kan dan tijdig maatregelen nemen om overtreding van artikel 58aa te voorkomen, hetzij door het sluiten van aanvullende mestafzetovereenkomsten hetzij door de verwerving van grond of verkleining van de veestapel. Voor het sluiten van aanvullende mestafzetovereenkomsten krijgt de veehouder, indien hij eerst na 1 augustus bekend raakt met het feit dat zijn wederpartij artikel 58aj of artikel 58ak heeft overtreden, tot en met 31 december van het desbetreffende jaar de tijd (artikel 58an, tweede lid).

b. Terugmelding Bureau Heffingen

Gegeven het belang van een tijdige melding aan de veehouder van het feit dat diens mestafzetovereenkomst al dan niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen, is terzake een termijn van 13 weken opgenomen (artikel 58an, derde lid). De melding geschiedt door het Bureau Heffingen. De termijn van 13 weken gaat in op het tijdstip waarop volgens de mestafzetovereenkomst een verplichting tot aanvoer van meststoffen gaat gelden. In de praktijk zal dit in de meeste gevallen neerkomen op een melding binnen 13 weken na 1 januari van het desbetreffende kalenderjaar waarvoor mestafzetovereenkomsten worden afgesloten; in een aantal gevallen zal de overeenkomst evenwel een latere ingangsdatum vermelden en zal derhalve ook de 13-wekentermijn op een later tijdstip aanvangen. Ingeval de mestafzetovereenkomst pas wordt ingestuurd na het tijdstip waarop de verplichting tot aanvoer ingaat, wordt de datum van ontvangst door het Bureau Heffingen als ingangsdatum van de verplichting aangehouden en gaat de 13-wekentermijn pas op het tijdstip van ontvangst lopen (artikel 58ap).

De melding is als zodanig niet op rechtsgevolg gericht en puur feitelijk van aard. Het gaat om een feitelijke weergave van hetgeen Bureau Heffingen terzake van de mestafzetovereenkomsten, en overigens ook terzake van de andere gegevens die bepalend zijn voor de mestplaatsingsruimte, is gebleken. Het is aan de mestproducent om aan de terugmelding van het Bureau Heffingen al dan niet consequenties te verbinden en bijvoorbeeld vervangende mestafzetovereenkomsten te sluiten, en het is aan de strafrechter om uiteindelijk te beoordelen of artikel 58aa al dan niet is overtreden.

De mestproducent blijft te allen tijde zelf verantwoordelijk voor de door hem bij de mestafzetovereenkomst verstrekte gegevens alsmede voor de door hem te realiseren mestproductie.

Ook overschrijding van de termijn van 13 weken voor de terugmelding heeft als zodanig geen rechtsgevolg. Het is een termijn van orde. Het is derhalve uitdrukkelijk niet zo dat een mestafzetovereenkomst eerst in aanmerking wordt genomen nadat het Bureau Heffingen aan beide

partijen een overzicht van de gegevens met betrekking tot de mest-plaatsingsruimte en de mestaanvoerruimte van elk van de partijen bij de overeenkomst heeft verstrekt. Voorwaarde is slechts dat de mestafzet-overeenkomst tijdig aan het Bureau Heffingen is verzonden en blijkens de registratie van dat bureau daadwerkelijk is ontvangen (vgl. de artikelen 58a, eerste lid, onderdelen a en b, en 58ao).

In de praktijk zullen veehouders al voorafgaande aan het relevante kalenderjaar waarin de mestproductie plaatsvindt mestafzetovereenkomsten bij het Bureau Heffingen indienen. Het Bureau Heffingen registreert de ingediende overeenkomsten en stuurt een ontvangstbevestiging. Daarbij zal het Bureau Heffingen de bij de mestafzetovereenkomst betrokken partijen erop wijzen dat zij er in beginsel zelf verantwoordelijk voor zijn dat zij vanaf het tijdstip waarop ingevolge de mestafzetovereenkomst een verplichting tot aanvoer van meststoffen gaat gelden, kunnen beschikken over voldoende mestplaatsingsruimte, respectievelijk mestaanvoerruimte. Vervolgens zal het bureau de betrokken partijen binnen 13 weken na het hiervoor bedoelde tijdstip een overzicht verschaffen van de bij het bureau geregistreerde gegevens met betrekking tot de mestplaatsingsruimte en de mestaanvoerruimte.

c. Inrichting perceelsregistratie

Binnen het stelsel van mestafzetovereenkomsten is op zichzelf niet van belang op welke individuele percelen de onderscheiden teelten plaatsvinden, zolang op bedrijfsniveau maar verzekerd is dat de normen voor de dierlijke mestgiften niet worden overschreden. Voor een goede controle is het derhalve primair noodzakelijk te beschikken over actuele gegevens betreffende het aantal hectares landbouwgrond, onderscheiden naar het soort gebruik, dat bij een bedrijf in gebruik is. Daarnaast kan het evenwel van belang zijn om, bijvoorbeeld in het kader van fysieke controles door de Algemene Inspectiedienst of satellietcontroles en het leggen van verbanden met andere registraties, ook individuele percelen te kunnen onderscheiden. Een goede verificatie van de mate waarin de mest-plaatsings- en mestaanvoerruimte van een bedrijf werkelijk is benut, is uiteindelijk alleen mogelijk indien ieder individueel perceel, bijvoorbeeld aan de hand van een uniek nummer, kan worden geïdentificeerd.

Gelet op het voorgaande heeft de regering besloten om een centrale basisregistratie percelen op te zetten.

Gegeven het tijdspad voor de invoering van het stelsel van mestafzet-overeenkomsten zal de registratie in eerste instantie uitsluitend de uitvoering van dat stelsel en het stelsel van regulerende mineralenheffingen faciliteren. Dat betekent dat in eerste instantie met name die gegevens in de basisregistratie worden opgenomen, die voor de uitvoering van deze stelsels nodig zijn. Deze gegevens betreffen in ieder geval het gebruik van de grond – met daarbij een onderscheid naar grasland, bouwland, braakland en natuurterrein –, de gebruiker van de grond, gegevens over eigendom, zakelijke rechten, pacht en overige gebruikstitels zoals de grondgebruiksverklaring, alsmede topografische gegevens.

Uiteindelijk is het evenwel de bedoeling te komen tot een centrale registratie van percelen, die naast ondersteuning van het mestbeleid ook andere doelen dient. Zulks dient niet alleen de doelmatigheid van de uitvoering van de verschillende wetgevingsclusters, maar draagt tevens bij aan een betere dienstverlening aan de ondernemers en aan vermindering van de administratieve lastendruk. Daartoe zal de perceelsregistratie in 2002 uitgebreid worden voor gebruik in het kader van andere regelingen voor de uitvoering waarvan inzicht in het grondgebruik noodzakelijk is. Bij het opzetten van de perceelsregistratie wordt hier al rekening mee gehouden.

Cruciaal voor de controle van de naleving van de verschillende wettelijke regelingen is de wijze waarop de afzonderlijke percelen worden onderscheiden. Binnen de huidige regelgeving worden percelen ofwel onderscheiden naar de betaalde oppervlakte respectievelijk de gemeten maat ofwel naar hun kadastrale aanduiding (kadastrale maat). Verordening nr. 3508/92 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 27 november 1992 tot instelling van een geïntegreerd beheers- en controlesysteem voor bepaalde communautaire steunregelingen (PbEG L 355) voorziet daarnaast in een alfanumeriek systeem voor de identificatie van percelen landbouwgrond. De uiteindelijke basisregistratie zal aan het hiervoor genoemde onderscheid recht moeten doen, en zeker moeten stellen dat de voor de wetgeving relevante betaalde oppervlakten in relatie tot hun topografische ligging kenbaar zijn en dat voorts een relatie kan worden gelegd met de aan kadastrale percelen gekoppelde gebruiksrechten.

Het opzetten en inrichten van een dergelijke basisregistratie vergt een grote inspanning en veel tijd. De regering is zich daarvan bewust. Alle inspanningen zijn er op gericht om in de tweede helft van 2001 de perceelsregistratie operationeel te hebben. De opzet en uitwerking van de registratie zijn dan ook in een afzonderlijk project ondergebracht, waarvoor de nodige menskracht en middelen beschikbaar zijn gesteld.

Wil het Bureau Heffingen binnen 13 weken na 1 januari 2002 een kwalitatief hoogwaardige terugmelding kunnen doen ter zake van de ten aanzien van partijen geregistreerde mestplaatsings- en mestaanvoerruimte, dan vereist zulks dat het bureau op dat moment de beschikking heeft over een landsdekkend bestand van de percelen landbouwgrond en natuurterrein die bij agrarische bedrijven in gebruik zijn. Zou de perceelsregistratie pas geleidelijk worden opgezet op basis van de door mestproducenten en mestafnemers gemelde gegevens ten aanzien van percelen die als mestplaatsingsruimte, onderscheidenlijk mestaanvoerruimte in aanmerking moeten worden genomen (artikel 58am), dan zal zij – gelet op de doorlooptijd van de invoering van de benodigde gegevens – in een te laat stadium beschikbaar komen en bij aanvang van het stelsel van een onvoldoende kwaliteit zijn. Derhalve zal al in een eerder stadium een inwinning van gegevens ten behoeve van de basisregistratie moeten plaatsvinden, waarbij onontkoombaar is dat inwinning van de gegevens geschiedt bij de totale doelgroep van mestproducenten en mestafnemers omdat deze alle in potentie met het stelsel van mestafzetovereenkomsten te maken krijgen. Met het oog daarop voorziet het voorgestelde artikel 7a (artikel I, onderdeel C) in een verplichting voor mestproducenten en afnemers van mest tot het verstrekken van gegevens met betrekking tot de identificatie van individuele percelen landbouwgrond en natuurterrein die tot hun bedrijf behoren. Dit betreft een in beginsel eenmalige opgave, om tijdig te kunnen beschikken over een landsdekkend bestand van de percelen landbouwgrond en natuurterrein die bij agrarische bedrijven in gebruik zijn. Gegeven de systematiek van de Meststoffenwet waarbij de gerealiseerde mestproductie in beginsel van jaar op jaar moet worden verantwoord en gelet op het feit dat er na verloop van tijd ten opzichte van de uitgangssituatie wijzigingen kunnen optreden in de geografische en topografische situatie waarop agrariërs geen invloed kunnen uitoefenen, is evenwel niet uitgesloten dat er sprake zal zijn van een verplichte jaarlijkse opgave van de percelen landbouwgrond en natuurterrein.

Bij de initiële inwinning van de gegevens en – in voorkomend geval – de jaarlijkse actualisatie van de basisregistratie percelen kunnen ingevolge het voorgestelde artikel 7a, tweede lid, niet alleen gegevens worden gevraagd over de op het tijdstip van opgave door de agrariër bestaande situatie ten aanzien van de percelen die het bedrijf in gebruik heeft en ten

aanzien van de aard van dat gebruik, maar kunnen ook gegevens worden gevraagd ten aanzien van het bouwplan van dat bedrijf. Met deze laatste systematiek kan worden aangesloten bij de opgave die thans reeds in het kader van de verschillende Europese steunmaatregelen voor de akkerbouwsector wordt gedaan en zal bovendien het aantal mutaties van de gegevens naar verwachting kunnen worden beperkt; een en ander voorkomt onnodige administratieve lasten voor de agrariërs en voor de uitvoeringsorganisatie.

Teneinde ook in de loop van het kalenderjaar op elk moment te kunnen beschikken over een actuele perceelsregistratie, wordt daarnaast voorgesteld de wettelijke omschrijving in artikel 7 zodanig te verruimen, dat in dit kader tevens wijzigingen moeten worden doorgegeven die betrekking hebben op de individuele percelen landbouwgrond, onderscheidenlijk natuurterrein. Dit betreft wijzigingen waarvoor de betrokken agrariër zelf verantwoordelijk is, zoals het vergroten of verkleinen van de oppervlakte landbouwgrond of natuurterrein en het wijzigen van de daarop plaatsvindende teelten.

Tot slot zullen de ingevolge artikel 58am bij ministeriële regeling te stellen regels de eis bevatten dat in het kader van de aanmelding van de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond en natuurterrein een differentiatie op perceelsniveau plaatsvindt. Deze aanmelding van gronden is alleen relevant voor bedrijven die mestafzetovereenkomsten afsluiten; de opgave van percelen ingevolge artikel 7a betreft daarentegen in beginsel alle landbouwbedrijven. Hierop wordt in de artikelsgewijze toelichting nader ingegaan.

Nog bezien wordt bij welke instantie de basisregistratie percelen het beste kan worden ondergebracht. In verband hiermee is in de artikelen 7a en 58am bepaald, dat de verstrekking van gegevens met betrekking tot de afzonderlijke percelen landbouwgrond en natuurterrein, respectievelijk de aanmelding van de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond en natuurterrein, zal moeten plaatsvinden aan een bij ministeriële regeling nader aan te duiden orgaan. Uiteraard zal het Bureau Heffingen, dat met de uitvoering van het stelsel van mestafzetovereenkomsten is belast, hoe dan ook gebruik moeten kunnen maken van de in de basisregistratie opgeslagen gegevens. Daarvoor is het echter niet noodzakelijk dat het bureau de basisregistratie ook zelf gaat beheren. Wel zal de registratie van de mestafzetovereenkomsten bij het Bureau Heffingen plaatsvinden. Voorwerp van onderzoek is ook nog in hoeverre op langere termijn sprake zal kunnen zijn van een – wettelijk vorm te geven – openbaar register, dat ook zelfstandig door agrarische ondernemers kan worden geraadpleegd. In dat geval zal de terugmelding van het Bureau Heffingen als bedoeld in artikel 58an, derde lid, minder relevantie verkrijgen omdat de mestproducent dan zelf kan nagaan of zijn wederpartij over voldoende mestplaatsingsruimte beschikt.

d. Handhavingsmechanismen

Het niet doen van de meldingen betreffende de bij het bedrijf behorende oppervlakte grond en de teelten (artikel 58am), het niet inzenden van een afschrift van de mestafzetovereenkomsten en het niet voldoen van de contracten aan de daaraan gestelde eisen (artikelen 58an, 58ao) is in het onderhavige wetsvoorstel als zodanig niet strafbaar gesteld. Het niet voldoen aan de genoemde verplichtingen heeft wel consequenties voor de berekening van de omvang van de mestplaatsingsruimte of de mestaanvoerruimte en kan er derhalve toe leiden dat de verboden van de artikelen 58aa, 58af en 58aj zijn overtreden en kan vervolgens in dat kader tot sanctionering of bestuursrechtelijke maatregelen leiden.

Voorzover de agrariër zelf geen direct belang heeft bij het doen van meldingen ten aanzien van de oppervlakte landbouwgrond en natuurterrein, of de daarop plaatsvindende teelt en wijzigingen daarin, stelt het voorschrijven van deze meldingen in een krachtens artikel 7 van de Meststoffenwet vastgestelde algemene maatregel van bestuur de strafrechtelijke sanctie zeker. Het handelen in strijd met de bij of krachtens artikel 7a gestelde regels is eveneens strafbaar gesteld (artikelen I, onderdeel Z, en II, onderdeel B).

§ 5. Bedrijfseffecten

5.1. Sociaal-economische effecten

De maatregelen uit het onderhavige wetsvoorstel zijn gericht op alle landbouwbedrijven maar zullen ook gevolgen hebben voor de handel, de slachterijen en de veevoerindustrie. Bij de landbouwbedrijven gaat het om circa 60 000 veehouderijbedrijven en circa 30 000 akkerbouwbedrijven. Het aantal bedrijven in de rest van de keten dat gevolgen ondervindt van de voorgestelde maatregelen is globaal genomen een aantal van 3500 bedrijven (CBS), de primaire landbouwbedrijven buiten beschouwing gelaten, waarbij een grote diversiteit bestaat in omvang en organisatiestructuur van de bedrijven. Het kan daarbij gaan om eenmanszaken maar ook om grote concerns. In de keten van intensieve veehouderij en roodvleesproductie, inclusief veehouderijbedrijven, zijn ongeveer 100 000 personen werkzaam (LEI).

Het Centraal Planbureau (CPB) en het Landbouw-Economisch Instituut van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LEI) hebben de sociaal-economische gevolgen van de in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen maatregelen in kaart gebracht. Het rapport getiteld «Economische effecten van milieubeleidsvoornemens voor de landbouw voor 2002 en 2003» is bij brief van 5 oktober 1999 (kamerstukken II 1999/2000, 26 729, nr. 2) aan de Tweede Kamer toegezonden. Begin 2000 is door het LEI een aanvullend onderzoek verricht naar de sociaal-economische gevolgen van de in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen maatregelen, waarvan de uitkomsten zijn neergelegd in het rapport getiteld «Aanvullend onderzoek naar de gevolgen van het beleidsvoornemen Integrale Aanpak Mestproblematiek» (LEI, februari 2000).

De voorgestelde maatregelen leiden allereerst tot een daling van het arbeidsinkomen van veehouderijbedrijven. Deze daling wordt met name veroorzaakt doordat als gevolg van de invoering van het stelsel van mestafzetovereenkomsten en het aanscherpen van de in het stelsel van regulerende mineralenheffingen gehanteerde verliesnormen, minder mest op het eigen bedrijf kan worden aangewend. De kosten om mest af te kunnen voeren – thans f 30,- per ton mest – zullen stijgen in een situatie waarin meer mest wordt aangeboden dan kan worden afgezet. Door de aanscherping van de verliesnormen zal er in 2002 sprake zijn van een landelijk mestoverschot van 14 miljoen kilogram fosfaat en in 2003 van 24 miljoen kilogram fosfaat. Er zullen dan ook bedrijven zijn die als gevolg van het gebrek aan mestafzetmogelijkheden het huidige productieniveau niet kunnen handhaven en dieren zullen moeten afstoten. Het LEI heeft berekend dat als gevolg van de voorgestelde maatregelen de omvang van de pluimveehouderij ten opzichte van 1998 met 20% zal afnemen, de omvang van de kalvermestery met 10%, de omvang van de mestrundveestapel met 30% en de omvang van de varkensstapel met circa 15%. Deze afname van de varkensstapel met 15% komt overigens overeen met de reductie van de varkensstapel die feitelijk zou zijn bereikt via de Wet herstructurering varkenshouderij. De reductie van de mestrundveestapel is relatief groot vanwege de beperkte omvang van deze sector.

De inkomenseffecten verschillen per bedrijfstype. In de onderstaande tabel zijn de inkomenseffecten per bedrijfstype weergegeven, zoals berekend door het LEI. De inkomenseffecten hebben voor een belangrijk deel een tijdelijk karakter en zullen na 2003 verminderen als gevolg van het evenwicht op de mestmarkt.

Tabel Inkomenseffecten 2003 uitgedrukt in guldens.

Bedrijfstype	Inkomenseffect
gespecialiseerde melkveebedrijven	- 7 000
gemengde bedrijven	- 6 000
akkerbouwbedrijven	+ 5 000
vleesvarkensbedrijven	- 16 000
fokzeugenbedrijven	- 12 000
gesloten varkensbedrijven	- 15 000
legkippenbedrijven	- 22 000

Het inkomenseffect bestaat uit de afname van de arbeidsopbrengst per bedrijf als gevolg van de voorgestelde maatregelen. De effecten van de aanscherping die per 2001 plaatsvindt ingevolge de eerder aangehaalde, bij de Tweede Kamer aanhangige voorstellen tot wijziging van de Meststoffenwet (26 840 en 26 473) zijn niet inbegrepen. Uitgangspunt is dat het bedrijf optimaal wordt aangepast aan de nieuwe situatie.

De voorgestelde maatregelen zullen in de niet-grondgebonden sectoren, zoals de gespecialiseerde varkens- en pluimveehouderij maar ook de stieren- en vleeskalverhouderij, een dusdanig groot negatief inkomenseffect hebben dat dit zal leiden tot bedrijfssluitingen. Niet grondgebonden bedrijven – die al de mest moeten afvoeren van het bedrijf – worden immers het zwaarst getroffen door de stijging van de mestafzetprijzen. Een aantal van deze bedrijven zal de mestafzetkosten niet meer op kunnen brengen. Volgens de berekeningen van het LEI zoals die zijn opgenomen in het genoemde aanvullend onderzoek zullen er circa 5700 bedrijven sluiten. Bij melkveebedrijven en gemengde bedrijven is, zoals blijkt uit de bovenstaande tabel, sprake van een minder negatief inkomenseffect dan in de niet-grondgebonden sectoren en zal er geen sprake zijn van door de voorgestelde maatregelen veroorzaakte bedrijfssluitingen. Opvolgers zullen echter in toenemende mate besluiten het bedrijf niet voort te zetten in verband met de benodigde extra investeringen in melkquota en grond. De melkveehouderij zal in haar totaliteit niet inkrimpen omdat melkquota en grond zullen worden overgenomen door de blijvers. De gemengde bedrijven zullen in veel gevallen de varkens- of pluimveetak afstoten.

Als gevolg van de voorgestelde maatregelen zal bij akkerbouwbedrijven als mestafnemers een inkomensstijging optreden vanwege de stijgende mestafzetprijzen.

De effecten voor de verwerkende industrie zullen, voorzover het de zuivelindustrie betreft, nihil zijn omdat de melkveehouderij in haar totaliteit niet zal inkrimpen. Voor de vleesverwerkende industrie zullen de effecten beperkt zijn. De vleesverwerkende industrie heeft immers de mogelijkheid om vlees vanuit andere lidstaten van de Europese Unie te betrekken. De daling van de omvang van de veestapel zal gevolgen hebben voor de handel, de slachterijen en de veevoederindustrie. Deze gevolgen kunnen wellicht voor de slachterijen worden opgevangen binnen de lopende herstructurering van de slachterijen.

Blijkens de berekeningen van het LEI zal als gevolg van de voorgestelde maatregelen de werkgelegenheid in de keten van de intensieve veehouderij en de roodvleesproductie dalen met 9% hetgeen neerkomt op onge-

veer 9100 arbeidsplaatsen. Dit wil echter niet zeggen dat er ook daadwerkelijk 9100 personen hun baan zullen verliezen. In bepaalde sectoren, zoals de slachterijsector, heerst namelijk een personeelstekort. De toegevoegde waarde in deze keten zal eveneens dalen en wel met f 1,1 miljard, wat neerkomt op een daling van 10% ten opzichte van de situatie in 2002 zonder de in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde maatregelen. Er is vanuit de werknemersorganisaties overigens nader onderzoek geïnitieerd naar de effecten van de voorgestelde maatregelen op de werkgelegenheid in de keten, dat door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij wordt ondersteund. Inmiddels heeft deze ook de financiering van het onderzoek op zich genomen.

5.2 Financiële en administratieve lasten voor bedrijven

Op de sociaal-economische effecten van de bedrijfsmaatregelen ter voldoening aan de aangescherpte verliesnormen van het stelsel van regulerende mineralenheffingen en de kosten en effecten gepaard gaande met de noodzaak om in mestafzetovereenkomsten te investeren is – op sectorniveau – al ingegaan in de voorgaande subparagraaf.

Over de betekenis voor de individuele agrariër van de prijsontwikkeling van de mestafzetruimte die in de mestafzetovereenkomst wordt vastgelegd, zij in aanvulling daarop het volgende opgemerkt. In de ex ante evaluatie van het stelsel van mestafzetovereenkomsten, uitgevoerd door de Inspectie voor de Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie (zie subparagraaf 7.2 van deze memorie van toelichting), is geschat dat veehouders voor het afsluiten van mestafzetcontracten per kilogram stikstof f 1,- à f 1,50 zullen moeten betalen aan de mestafnemers die de gecontracteerde mest op hun grond zullen ontvangen, met name akkerbouwers. Het LEI heeft een schatting gegeven voor de middellange termijn, twee tot vijf jaar, van f 2,00 per kilogram stikstof. Deze schattingen betekenen bijvoorbeeld per vleesvarken een bedrag van circa fl.10,00 per jaar. Dit bedrag kan variëren. De andere afspraken in de mestafzetovereenkomst, bijvoorbeeld over de kwaliteit van de geleverde mest en over de periode van het jaar waarin de mest geleverd wordt, zullen invloed hebben op dit bedrag. Deze kosten komen bovenop de kosten die de mestoverschotbedrijven moeten maken voor het enkele transport van de mest – overeenkomend met f 10,- à f 15,- per ton mest op de langere afstand – en de kosten voor eventuele tussenopslag of bewerking van de mest. Daarbij is het ook nu vaak al de praktijk dat de mestontvanger geld toe krijgt bij de afname van mest. De totale kosten voor afvoer van mest komen daarmee nu al op een bedrag f 30,-, zoals is aangegeven in de voorgaande paragraaf. De kosten op bedrijfsniveau zijn meegenomen in de berekeningen van de sociaal-economische effecten. Tijdens de start van het systeem van mestafzetovereenkomsten zal de situatie meer ongewis zijn. De markt moet zich nog zetten en de betrokken partijen moeten hun weg nog vinden. De prijs voor het afsluiten van mestafzetovereenkomsten kan hierdoor tijdelijk oplopen. Dit geeft ook het belang aan van het bereiken van een globaal evenwicht op de mestmarkt.

Over de administratieve lasten van het onderhavige wetsvoorstel kan worden vastgesteld dat de aanscherping van de normen van het stelsel van regulerende mineralenheffingen niet of nauwelijks tot een specifieke lastenverzwaring leidt. Dat is anders voor het stelsel van mestafzetovereenkomsten. De veehouder zal tijd en moeite moeten investeren in het verkrijgen van de benodigde afzetmogelijkheden. Hij zal daartoe actief contacten moeten leggen met mestafnemers, in veel gevallen akkerbouwers, en moeten onderhandelen over de contractvoorwaarden voor zover deze niet in de regelgeving zijn vastgelegd; de mestdistributeur kan hierbij een belangrijke bemiddelende rol spelen. Vervolgens zal de mest-

afzetovereenkomst moeten worden opgesteld en ter registratie moet worden opgestuurd naar het Bureau Heffingen.

De invoering van het stelsel van mestafzetovereenkomsten zal ook daarbuiten gepaard gaan met een lichte verzwaring van de administratieve lastendruk van landbouwbedrijven. Wat betreft de administratie op bedrijfsniveau zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij de administratieve verplichtingen, zoals de veesaldokaart en de grondkaart die thans al ingevolge de mestregelgeving moeten worden bijgehouden. Het betreft overigens gegevens die in het kader van de normale bedrijfsvoering al aanwezig zijn op een bedrijf. Ten behoeve van de uitvoering en handhaving van de mestregelgeving dienen de gegevens echter meer gestructureerd te worden bijgehouden. De invoering van een perceelsregistratie zal daarnaast met zich brengen dat bedrijven eerder, frequenter en meer gespecificeerd opgave zullen moeten doen van de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond, onderscheiden naar teelten, en natuurterrein, van de ligging van de desbetreffende percelen en van mutaties van die gegevens. Voor een groot deel van de bedrijven zal dit nauwelijks een lastenverzwaring met zich brengen omdat de mutaties in de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond zeer beperkt zijn, evenals teeltwijzigingen. Voor een beperkte groep bedrijven zal het gaan om een groter aantal mutaties, met name in de gebieden waar veel grondruil plaatsvindt. Deze grondruil dient overigens thans al te worden gemeld bij het Bureau Heffingen door inzending naar het Bureau Heffingen van de zogenoemde grondgebruiksverklaring Meststoffenwet.

Tegenover de lastenverzwaringen staan ook belangrijke lastenverlichtingen.

Zoals in subparagraaf 4.1 van deze memorie al werd aangegeven vervallen met ingang van 1 januari 2005 de mestproductierechten, varkensrechten en pluimveerechten. Als gevolg daarvan zal vanaf die datum ingeval van uitbreiding niet langer in productierechten behoeven te worden geïnvesteerd. Bovendien zullen de administratieve lasten gepaard gaande met de overgang van productierechten komen te vervallen.

Bovendien heeft de regering in vervolg op het eerdergenoemde overleg met LTO-Nederland van 19 februari 2000, dat uitmondde in de bij brief van 25 februari 2000 aan de Tweede Kamer toegezonden gemeenschappelijke positiebepaling, besloten tot een tweetal materiële maatregelen ter vermindering van de financiële en administratieve lasten van het bedrijfsleven. Ten eerste is besloten om een belangrijke belemmering op te heffen voor de samenvoeging van verschillende, op korte afstand van elkaar gelegen bedrijven van één eigenaar die feitelijk als één samenhangend geheel van productie-eenheden zouden kunnen worden geëxploiteerd. De zogenoemde «afroming» van de bij de samenvoeging betrokken productierechten zal daartoe op nihil worden gesteld. Samenvoeging zal voor de betrokken bedrijven een aanzienlijke administratieve lastenverlichting betekenen. De maatregel zal worden ingevuld door wijziging van het mede op artikel 21 van de Wet herstructurering varkenshouderij gebaseerde Uitvoeringsbesluit Wet herstructurering varkenshouderij en van de mede op artikel 6, tweede lid, van de Wet verplaatsing mestproductie gebaseerde Kortingsregeling Wet verplaatsing mestproductie. De beoogde inwerkingtredingsdatum van de wijzigingen is 1 januari 2001. Ten tweede is besloten de in de eerder aangehaalde brief van 10 september 1999 aangekondigde invoering van een bestemmingsheffing voor veehouderijbedrijven met een mestoverschot op bedrijfsniveau niet door te zetten. De opbrengst van die heffing was geraamd op f 35,2 miljoen op jaarbasis.

Verder is met LTO-Nederland afgesproken dat als onderdeel van de evaluatie van het mest- en ammoniakbeleid in 2000 de mogelijkheden van vereenvoudiging van het stelsel van regulerende mineralenheffingen zullen worden onderzocht. Daartoe is een werkgroep ingesteld bestaande uit vertegenwoordigers van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, LTO-Nederland en Cumela-Nederland. Inmiddels heeft in dit verband reeds een vereenvoudiging plaatsgevonden van de in de Regeling hoeveelheidsbepaling dierlijke en overige organische meststoffen opgenomen voorschriften inzake weging en bemonstering van mest, voor kleinere mesttransporten op de korte afstand tussen boeren onderling (wijzigingsregeling van 19 juli 2000, Stcrt. 142).

5.3 Flankerend beleid

De regering onderkent dat een substantieel pakket van flankerend beleid gelet op de ingrijpende gevolgen voor de sector van de voorgestelde maatregelen geboden is. In de eerder aangehaalde brief van 10 september 1999, in de brief van de Ministers van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 3 december 1999 (kamerstukken II 1999/2000, 26 729, nr. 13) en tijdens het Algemeen Overleg naar aanleiding hiervan op 15 december 1999 (26 729, nr. 17), zijn de contouren van het flankerend beleid geschetst. De uitwerking van het beleid is neergelegd in de eerder aangehaalde brief van de genoemde ministers aan de Tweede Kamer van 25 februari 2000 (kamerstukken II 1999/2000, 26 729, nr. 19). Aan de gedachtevorming over de uitwerking heeft de daarvoor ingestelde Begeleidingscommissie voor de herstructurering van de veehouderij onder voorzitterschap van mr. H.E. Koning een belangrijke bijdrage geleverd. Het advies van deze commissie is bij de brief van 25 februari 2000 opgenomen.

Geconfronteerd met de omslag die zal worden gemaakt in het mestbeleid, maar ook met de te verwachten ontwikkelingen op de vleesmarkten en andere factoren die bepalend zijn voor het de bedrijfsprospectief, zoals wetgeving ten aanzien van dierenwelzijn en diergezondheid en zoals het ruimtelijke beleid en natuurbeluid, zullen de agrarische ondernemers – in het bijzonder intensieve veehouders – voor de keuze komen te staan om met het bedrijf te stoppen of door te gaan. Het flankerend beleid heeft tot doel de sociale gevolgen van de herstructurering in goede banen te leiden en individuele ondernemers op korte termijn in staat te stellen beslissingen te nemen over de toekomst van hun bedrijf. Er wordt een proces van bedrijfsbeëindiging en -ontwikkeling in gang gezet. Bovendien zal effectief flankerend beleid, waarbij ondernemers anticiperen op de invoering van het stelsel van mestafzetovereenkomsten en waarbij een groot deel van het mestoverschot al vóór invoering van dat stelsel uit de markt zal zijn genomen, de handhavingsdruk verminderen. Het flankerend beleid biedt verder mogelijkheden voor een versterking van de samenhang tussen het mestbeleid en de reconstructie in de zogenoemde concentratiegebieden binnen het kader van het bij de Tweede Kamer aanhangige voorstel voor de Reconstructiewet, waardoor een nieuwe dynamiek kan worden gegeven aan het proces van plattelandsvernieuwing.

Tegen deze achtergrond wordt in de brief van 25 februari 2000 in een substantieel en samenhangend pakket van maatregelen voorzien, dat geraamd wordt op maximaal f 2 miljard.

Van belang is de uitgebreide, toegankelijke voorlichting die zal plaatsvinden over de gevolgen van het overheidsbeleid voor het individuele bedrijf en over de mogelijkheden die het flankerend beleid biedt. Uitgegaan wordt van een individuele benadering en begeleiding, door onder meer het verrichten van bedrijfsanalyses, advisering over innovatie- en aanpassingsmogelijkheden van het bedrijf, sociaal-psychologische onder-

steuning van gezinnen van beëindigers, omscholing en begeleiding bij de overstap naar ander werk of bij de opzet van een andersoortige onderneming. Bij de aanpak wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande, en in de agrarische sector bekende expertise en structuren. Het Sociaal Economisch Plan (SEP) speelt daarbij een centrale en coördinerende rol. Het SEP zal worden verbreed van de varkenssector naar alle veehouderijsectoren. Voor de genoemde maatregelen is in de periode 2000–2004 in totaal f 84 miljoen beschikbaar.

Voor veehouders die varkens, kippen of runderen voor de witof roodvleesproductie houden en één of meer van deze takken willen beëindigen is de Regeling beëindiging veehouderijtakken vastgesteld (Stcrt. 1999, nr. 55). In het kader van deze regeling kunnen veehouders hun varkens- of mestproductierechten tegen een vergoeding aan de overheid aanbieden. Daarvoor is los van de uitvoeringskosten in de periode 2000–2004 in totaal f 669 miljoen beschikbaar. Voorts kunnen veehouders in de concentratiegebieden van intensieve veehouderijen, zoals deze zijn aangegeven in de bijlage bij de Wet verplaatsing mestproductie, hun stallen tegen een vergoeding laten slopen. Sloop van bedrijfsgebouwen zal een aanzienlijke bijdrage leveren aan de verbetering van de kwaliteit van het landschap in de betrokken gebieden. De sloopvergoeding wordt gefinancierd uit de per provincie op verschillende wijze te genereren gelden uit de verkoop van bouw kavels. De verwachting is dat dit maximaal f 1,1 miljard zal opleveren. De sloopvergoeding is afhankelijk van de vraag op welke wijze op lokaal niveau invulling wordt gegeven aan het ruimtelijk beleid en van het voor de desbetreffende provincie beschikbare budget. De beëindigingsregeling wordt in de periode tot 2003 in verschillende tranches opgesteld. De eerste tranche betreft de periode van 22 maart tot en met 19 mei 2000.

Voor de eerste tranche zijn ruim 3500 aanvragen gedaan voor de opkoop van mestproductierechten en varkensrechten overeenkomend met een mestproductie van circa 7,44 miljoen kilogram fosfaat. Een vermindering van de mestproductie met deze hoeveelheid betekent een reductie van het geprognosticeerde mestoverschot in 2003 (21,5 miljoen kilogram fosfaat, in aanmerking genomen het effect van de 10%-reductie van de Wet herstructurering varkenshouderij) met circa 35%, en een reductie van het geprognosticeerde mestoverschot in 2002 (11,5 miljoen kilogram) met circa 65% (vgl. kamerstukken II 1999/2000, 24 445, nr. 52). Het feit dat in zo korte tijd een zo groot aantal veehouders zich heeft aangemeld voor deelname aan de regeling is hoopgevend voor het vervolgtraject tot 2003.

Hoewel het kabinetsbeleid er in zijn algemeenheid op is gericht zoveel mogelijk mensen in het arbeidsproces te houden dan wel te reïntegreren, neemt dit niet weg dat in specifieke gevallen onvoldoende perspectief kan bestaan voor reïntegratie en een vorm van vervroegde uittreding uitkomst kan bieden. Veehouders die vervroegd willen uittreden, kunnen in aanmerking komen voor de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ). Gezien de bijzondere situatie in de veehouderij is besloten tot een maatregel die voor veehouders een ruimere toetreding dan de IOAZ mogelijk maakt. Hiervoor is, inclusief de kosten voor de uitvoering, f 15 miljoen extra beschikbaar gesteld, naast f 13 miljoen extra voor de reguliere sociale uitkeringsregelingen. De maatregel is inmiddels geïmplementeerd met de Regeling inkomensvoorziening voor oudere gewezen zelfstandigen in de veehouderij (Stcrt. 2000, nr. 105). Voor ondernemers die als zelfstandige willen doorgaan worden extra faciliteiten geboden. Aanvullend op de al genoemde activiteiten die vanuit het SEP worden gecoördineerd, kan aan de doorstartende ondernemer tot een maximumbedrag in de vorm van vouchers worden verstrekt voor opleidingen, haalbaarheidsstudies, ondernemingsplannen en begeleiding. Voorts bestaan voor ondernemers

met kansrijke initiatieven, maar met een te gering eigen vermogen om een doorstart te kunnen maken, toegesneden financieringsfaciliteiten in het kader van het Besluit Borgstelling MKB Kredieten en binnen de reguliere kaders van het Borgstellingsfonds Landbouw. Voor doorstarters die investeren in niet-agarische activiteiten zal een tijdelijke faciliteit worden geschapen, waarmee circa f 25 miljoen aan borgstellingskredieten kan worden verstrekt. Hiertoe zal f 5 miljoen worden toegevoegd aan het Borgstellingsfonds Landbouw. Voorwaarde om van deze faciliteit gebruik te maken is dat in de periode 2000 tot en met 2002 het gehele mestproductie- of varkensrecht is doorgehaald.

Voorts wordt in de brief van 25 februari 2000 een aantal fiscale faciliteiten voor beëindigers en – gedeeltelijke – doorstarters genoemd. Deze betreffen de belasting die een ondernemer bij staking van zijn onderneming moet betalen over zijn stakingswinst. Het gaat bij deze faciliteiten – onder de huidige inkomstenbelasting – om 1) de zogenoemde stakingsvrijstelling, die afhankelijk van de omstandigheden f 20 000 tot f 45 000 kan bedragen, 2) het bijzondere tarief van 45% waartegen het resterende deel van de stakingswinst wordt belast en 3) de mogelijkheid om onder voorwaarden voor de stakingswinst een lijfrente te kopen, tot maximaal f 770 000. Een en ander geldt ook bij gedeeltelijke staking. Slechts in bij uitvoeringsbeleid bepaalde gevallen kan een gedeeltelijk stakende ondernemer gebruik maken van de vervangingsreserve.

In de Wet Inkomstenbelasting 2001 vervalt een aantal van de hiervoor genoemde faciliteiten: de stakingsvrijstelling wordt in 5 jaar afgebouwd tot maximaal f 8 000 per ondernemer en het bijzondere tarief van 45% wordt afgeschaft. Hier staat echter tegenover dat het maximale progressieve tarief wordt verlaagd van 60% naar 52%. Voorts blijft de mogelijkheid tot het kopen van een stakingslijfrente bestaan.

Daarnaast is op 27 juni 2000 het wetsvoorstel ondernemerspakket 21e eeuw aan de Tweede Kamer aangeboden. Dit pakket bevat onder meer een omvorming van de vervangingsreserve in een herinvesteringsreserve. Voor de toepassing hiervan blijft voor onroerende zaken het vervangingsvereiste bestaan. De Staatssecretaris van Financiën zal verder een faciliteit treffen waardoor het mogelijk wordt bij staking van een onderneming in het kader van de herstructurering de belastingclaim door te schuiven naar de boekwaarden van investeringen in alle bedrijfsmiddelen, roerend en onroerend, die in het kader van de bestaande of een nieuwe onderneming worden aangeschaft.

Verder zal de Staatssecretaris van Financiën een betalingsregeling gedurende tien jaar treffen voor de belasting van de stakingswinst over bedrijfswoning en aanhorigheden, voor ondernemers die hun bedrijf staken, maar in de bedrijfswoning blijven wonen.

5.4 Gevolgen expiratie bestaande productierechten in 2005

De regering heeft gezien of in het kader van het flankerende beleid aanvullende voorzieningen zouden moeten worden getroffen wegens de geleidelijke waardedaling tot nihil van de mestproductierechten en varkensrechten waarmee ondernemers in de periode tot 1 januari 2005 geconfronteerd worden. Deze waardedaling is het gevolg van het feit dat de rechten per die datum komen te vervallen.

Voor bedrijven die zonder kosten, op basis van een historische referentiehoeveelheid, van rechtswege op de productierechten aanspraak konden maken en nimmer wegens uitbreiding van de productie of ter compensatie van de 10%-korting van de Wet herstructurering varkenshouderij rechten hebben behoeven te verwerven, is een dergelijke voorziening in ieder geval niet noodzakelijk. Deze bedrijven hebben immers niet geïnvesteerd.

Ondernemers die wel in productierechten hebben geïnvesteerd, omdat ze wilden uitbreiden ten opzichte van hun productierecht of zich wilden nieuwvestigen, deden dit in de wetenschap dat zij te maken hadden met een stelsel dat mogelijk in de nabije toekomst zou worden afgeschaft. Van de zijde van de overheid is nimmer het vertrouwen gewekt dat eenmaal verworven productierechten een rustig bezit zouden vormen. Zo hebben bedrijven die in 1994 en 1995 mestproductierechten verworven dit gedaan in de wetenschap dat in artikel 22, derde lid, van de Wet verplaatsing mestproductie 1 januari 1997 als expiratiedatum van de wet was opgenomen; deze datum was opgenomen bij amendement van het lid Van Noord (kamerstukken II 1992/93, 21 114, nr. 23) vanuit de gedachte dat vanaf die datum het stelsel van mestproductierechten vervangen zou kunnen worden door een nieuw instrumentarium waarin de verzekerde mestafzetmogelijkheden bepalend zouden zijn voor de omvang van de mestproductie op het bedrijf. Eerst bij wet van 15 mei 1996 (Stb. 229) is de expiratiedatum komen te vervallen, aangezien invoering van dit nieuwe instrumentarium van mestafzetrechten niet binnen korte termijn kon worden verwacht. Bij de parlementaire behandeling van voornoemde wet werd evenwel door de regering aangegeven dat op termijn een overgang naar een systeem van mestafzetrechten – waarop door de Tweede Kamer eerder bij motie van de leden Ter Veer, Blauw en Huys was aangedrongen (kamerstukken II 1995/96, 24 445, nr. 15) – wordt ondersteund en dat de mogelijkheden daartoe samen met het bedrijfsleven zouden worden onderzocht (kamerstukken II 1995/96, 24 426, nr. 5, p. 2; zie ook kamerstukken II 1995/96, 24 445, nr. 26, p. 6). Bij de parlementaire behandeling van de wet van 2 mei 1997 (Stb. 360), houdende wijziging van de Meststoffenwet, is op aandringen van de Tweede Kamer 2000 aangegeven als het jaar waarna de regering een systeemwijziging van mestproductierechten naar afzetrechten denkbaar acht (kamerstukken II 1996/97, 24 782, nr. 5, p. 32). Waar het de varkensrechten betreft, heeft de regering bij de parlementaire behandeling van de Wet herstructurering varkenshouderij uitdrukkelijk overwogen dat het stelsel van varkensrechten niet langer zal worden gehandhaafd dan voor het realiseren van de doelstellingen strikt noodzakelijk is, en dat in verband daarmee in een periodieke evaluatie van de wet wordt voorzien (kamerstukken II 1997/98, 25 746, nr. 3, p. 76). Al snel na de inwerkingtreding van die wet werden bovendien door verschillende belangenorganisaties civiele procedures gestart strekkende tot buitenwerkingstelling van de wet, welke buitenwerkingstelling bij wijze van voorlopige voorziening ook daadwerkelijk is geëffectueerd van 23 februari 1999 tot 20 januari 2000. Ondernemers hebben derhalve in productierechten geïnvesteerd terwijl zij wisten of hadden kunnen weten dat deze op termijn in waarde zouden kunnen dalen of zelfs waardeloos zouden kunnen worden en hebben willens en wetens voor het eventuele nadeel gekozen. Dit geldt eens te meer voor ondernemers die na de aankondiging van de onderhavige maatregelen bij brief van 10 september 1999 (kamerstukken II 1998/99, 26 729, nr. 1) hebben geïnvesteerd of gaan investeren in productierechten. Het is bovendien niet zo dat de productierechten van de ene op de andere dag vervallen; er wordt een ruime overgangstermijn tot 1 januari 2005 gehanteerd. De meeste productierechten zijn voorts inmiddels als bedrijfsmiddelen fiscaal afgeschreven en voorzover dat nog niet het geval is geldt ingevolge het beleid van de Staatssecretaris van Financiën een fiscale afschrijvingstermijn tot 1 januari 2005. Er is derhalve geen aanleiding voor een aanvullende voorziening in het kader van het flankerend beleid. Evenmin voor bedrijven die nu hun productie willen stoppen. Deze bedrijven kunnen gebruik maken van de mogelijkheid om hun rechten tegen de huidige marktwaarde ter opkoop aan te bieden aan de overheid in het kader van de Regeling beëindiging veehouderijtakken of de rechten vervreemden aan andere veehouders. Doen zij dit niet, dan geldt ook voor deze bedrijven dat ze na een bewuste

afweging een mogelijke waardedaling van de productierechten voor lief nemen.

Concluderend kan worden gezegd dat de geleidelijke daling van de waarde van de productierechten in de periode tot 1-1-2005 tot nihil, voor de betrokken bedrijven en in totaal slechts beperkte gevolgen zal hebben, aangezien de bedrijven met deze mogelijkheid rekening hebben gehouden bij het aangaan van de transactie en de investering bovendien fiscaal kunnen afschrijven. Daarbij is sprake van een ruime overgangstermijn.

§ 6. Juridische aspecten

6.1 Schade

Als gevolg van de met dit wetsvoorstel te treffen maatregelen worden veehouders beperkt in de gebruiksmogelijkheden van hun eigendom, te weten van de bedrijfsgebouwen en de grond van hun bedrijf. Het stelsel van afzetcontracten brengt immers met zich dat een veehouder slechts dieren mag houden voorzover hij zich vooraf heeft verzekerd van voldoende aanwendings- en afzetmogelijkheden voor de meststoffen die door deze dieren worden geproduceerd.

Onderstaand wordt ingegaan op de vraag of er in verband met deze beperkingen enigerlei vorm van schadevergoeding zou moeten plaatsvinden. Dit in het licht van de Grondwet, de fundamentele rechtsbeginselen en het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Op de relatie met het EU-recht wordt in subparagraaf 6.2 van deze memorie afzonderlijk ingegaan.

Bij een beperking van het eigendomsrecht bestaat ingevolge artikel 14, derde lid, van de Grondwet slechts aanspraak op schadevergoeding in de gevallen waarin dat bij wet is voorzien. Voor schadevergoeding bestaat bij de voorgestelde maatregelen geen aanleiding. Doel van de maatregelen is primair om het gebruik van dierlijke meststoffen in overeenstemming te brengen met de normen van de Nitraatrichtlijn en daarbij te verzekeren dat er op landelijk niveau niet meer meststoffen worden geproduceerd dan op het eigen bedrijf kunnen worden aangewend en bij derden kunnen worden afgezet. Zowel de aanscherping van de verliesnormen als het stelsel van afzetcontracten moeten worden gezien als in het licht van de Nitraatrichtlijn noodzakelijke en onvermijdelijke maatregelen. Daarbij is onontkoombaar dat de gehele veehouderij wordt aangesproken op de milieuproblemen die als gevolg van de eigen economische activiteiten optreden. Dit is in overeenstemming met het nationaal en internationaal erkende, in artikel 174, tweede lid (ex artikel 130R, tweede lid), van het EG-verdrag neergelegde, beginsel «de vervuiler betaalt».

Ook de algemene rechtsbeginselen nopen niet tot een schadevergoeding. Voor alle veehouderijbedrijven gelden dezelfde uitgangspunten en voorwaarden; er wordt op geen enkele wijze onderscheid gemaakt tussen de verschillende sectoren. Ieder bedrijf kan de beschikbare productiecapaciteit benutten naar de mate waarin dat bedrijf er in slaagt de op het bedrijf geproduceerde hoeveelheid dierlijke meststoffen op het eigen bedrijf aan te wenden of op verantwoorde wijze aan derden af te zetten. Het wetsvoorstel gaat daarbij uit van de individuele verantwoordelijkheid van elke ondernemer voor de normale bedrijfsvoering in het licht van het milieu: de productieruimte wordt bepaald door de mate waarin iedere individuele veehouder zelf de afzet van zijn mest weet te verzekeren. Daarbij zijn de noodzaak en de proportionaliteit gegeven nu de aanwendings- en afzetmogelijkheden onmiddellijk zijn gerelateerd aan de maximale hoeveelheid

dierlijke mest die ingevolge de Nitraatrichtlijn per hectare per jaar mag worden aangewend. Voor bedrijven die zich mede als gevolg van de voorgestelde maatregelen gedwongen zien hun productie te beëindigen, is voorzien in een substantieel pakket flankerende maatregelen, zoals is uiteengezet in paragraaf 5.3 van deze memorie. Nu bovendien niet gezegd kan worden dat een duidelijk aanwijsbare, naar verhouding kleine groep binnen de veehouderij onevenredig zwaar wordt getroffen in vergelijking met andere bedrijven, is ook van strijd met het beginsel van de égalité devant les charges publiques geen sprake (vgl. Afdeling Bestuursrecht-spraak Raad van State, 6 mei 1997, AB 1997, 229; Hoge Raad, 19 januari 1991 in de zaak Staat/Leffers, NJ 1992, 638; conclusie AG Koopman bij Hoge Raad, 18 april 1997, NJ 1997, 456). Evenmin is sprake van een schending van de rechtszekerheid of het vertrouwensbeginsel. De voorgestelde maatregelen kunnen onmogelijk als een verrassing komen, gegeven de steeds verdergaande aanscherpingen van het mestbeleid sinds 1984 en gelet op het feit dat het Nederlandse streven naar een meer geleidelijke aanpak van de nitraatproblematiek van meet af aan op grote kritiek van de Europese Commissie kon rekenen. Na het uitbrengen van het met redenen omkleed advies is het evident dat aan verdere aanscherping van het mestbeleid niet langer valt te ontkomen; verwezen zij naar paragraaf 2 van deze memorie. Dit gebeurt in twee stappen, te weten in 2002 en 2003, zodat bedrijven in de gelegenheid worden gesteld om hun bedrijfsvoering geleidelijk aan te passen.

Een eventuele schadeplicht kan evenmin worden afgeleid uit het Eerste Protocol bij het EVRM. Ingevolge artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM heeft iedereen recht op het ongestoord genot van zijn eigendom; ontneming van eigendom kan alleen geschieden in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht. Blijkens hetzelfde artikel tast dit echter op geen enkele wijze het recht van staten aan tot regulering van het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang. Het algemene belang is gegeven met de milieudoelstelling die met het onderhavige wetsvoorstel wordt nagestreefd. De voorgestelde maatregelen beogen de milieubelasting veroorzaakt door stikstof en fosfaat in organische meststoffen en kunstmeststoffen terug te brengen tot een niveau dat in overeenstemming is met de terzake geldende nationale en internationale milieudoelstellingen.

De invoering van het stelsel van mestafzetovereenkomsten heeft voorts niet dermate verregaande gevolgen voor het gebruik van de bedrijfsgebouwen en de grond van veehouders dat gesproken kan worden van de facto onteigening. Er worden uitsluitend beperkingen gesteld aan het gebruik van de eigendom, doordat slechts mest mag worden geproduceerd tot de hoeveelheid waarvan de veehouder de afzet kan garanderen. Voorzover sprake is van een regulering van het gebruik van de eigendom, wordt de in dat verband door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) als maatstaf gehanteerde «fair balance» tussen het algemeen belang en het individuele belang van de veehouder niet verstoord. Het is een vaste lijn van het EHRM dat de staten een «wide margin of appreciation» toekomt waar het gaat om het oordeel of en hoe wordt opgetreden in het algemeen belang (vgl. EHRM, James en anderen v. Verenigd Koninkrijk, 21 februari 1986, Series A no. 98; Fredin v. Zweden, 18 februari 1991, Series A no. 192). De fair balance is in casu gegeven, gelet op het feit dat de maatregel, zoals in het voorgaande al is aangegeven, voldoet aan de daaraan te stellen eisen van noodzaak en proportionaliteit, en ook overigens voldaan is aan de algemene rechtsbeginselen. Op het punt van de Nitraatrichtlijn bestaat bovendien jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen waarbij is uitgemakt dat maatregelen waartoe de Nitraatrichtlijn lidstaten verplicht als zodanig geen schending van het eigendomsrecht of het evenredigheids-

beginsel opleveren (zie recentelijk het arrest van 29 april 1999, zaak C-293/97 (Standley and others)).

6.2 Verhouding tot het EU-recht

Gemeenschappelijke marktordening

Voor de toetsing van de voorgestelde maatregelen aan het EU-recht is met name van belang of de betrokken producten onderworpen zijn aan een gemeenschappelijke marktordening (artikel 40 van het EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 34 van het EG-Verdrag)). Nationale maatregelen mogen de werking van gemeenschappelijke marktordeningen niet in gevaar brengen. Voor de onderscheiden meststoffen geldt geen gemeenschappelijke marktordening. Gemeenschappelijke marktordeningen gelden wel ten aanzien van een aantal diersoorten en dierlijke producten; onder meer zijn gemeenschappelijke marktordeningen vastgesteld voor vleeskalveren, zoogkoeien, melk, varkensvlees, slachtpluimvee en voor eieren van pluimvee.

De maatregelen waarin dit wetsvoorstel voorziet, hebben uitdrukkelijk niet de strekking van de marktordening af te wijken of daarop inbreuk te maken. De doelstellingen van de maatregelen liggen geheel op het vlak van het milieu. Daarmee vormt dit wetsvoorstel één van de vele beperkingen die in het belang van het milieu aan de veehouderij in Nederland worden opgelegd, naast reeds lang bestaande regelgeving zoals de Wet milieubeheer, de Wet Bodembescherming en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Daar komt bij dat de voorgestelde maatregelen noodzakelijk zijn om te kunnen voldoen aan de Nitraatrichtlijn; na het uitbrengen van het met redenen omkleed advies door de Europese Commissie is een verdere aanscherping van de normering van het gebruik van dierlijke meststoffen onvermijdelijk geworden. Om zeker te stellen dat de ingevolge de Nitraatrichtlijn voorgeschreven maximale dierlijke mestgiften niet zullen worden overschreden, wordt daarnaast een stelsel van afzetcontracten ingevoerd om op landelijk niveau een evenwicht te verzekeren tussen de omvang van de mestproductie en de voor de mest beschikbare plaatsingsruimte, gegeven de normen van de Nitraatrichtlijn voor het gebruik van dierlijke mest.

Tegen deze achtergrond kan niet worden gezegd dat de voorgestelde maatregelen inbreuk maken op de bepalingen van de marktordening of de werking van de instrumenten van de marktordening frustreren. Evenmin valt in te zien dat de voorgestelde maatregelen een reëel effect op de prijzen zullen hebben. Zelfs als deze effecten zich wel zouden voordoen – quod non – dan is evident dat in het licht van dwingende milieu-eisen van Europese oorsprong naleving van de Nitraatrichtlijn op geen enkele wijze strijd zal kunnen opleveren met de gemeenschappelijke marktordening.

Vrijheid van vestiging De voorgestelde maatregelen strekken tot regulering van de vrije beroepsuitoefening in Nederland. Van wezenlijke belemmeringen op het punt van het beginsel van «de vrije toegang tot de markt» of de door artikel 52 van het EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 43 van het EG-Verdrag) beschermde vrijheid van vestiging is daarbij geen sprake. De voorwaarden waaronder in Nederland dieren mogen worden gehouden gelden immers ongeacht de nationaliteit van degene die in Nederland een veehouderijbedrijf uitoefent. Hetzelfde geldt voor de voorwaarden waaraan mestverwerkers en exporteurs in het kader van een erkenning moeten voldoen. Het betreft in alle gevallen maatregelen zonder onderscheid. De maatregelen worden bovendien gerechtvaardigd door dwingende redenen verband houdend met de milieubescherming, die direct zijn terug te voeren op de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn. De maatregelen zijn voor dat doel geschikt, noodzakelijk

en proportioneel; verwezen zij naar hetgeen hierover in subparagraaf 6.1 van deze memorie is opgemerkt.

Vrij verkeer van goederen

De maatregelen waarin dit wetsvoorstel voorziet, treffen alle ondernemers die in Nederland een veehouderijbedrijf uitoefenen in gelijke mate. De in dat verband aan de veehouderij gestelde voorwaarden en beperkingen treffen de binnenlandse handel evenzeer als de in- en uitvoer. De binnenlandse productie of markt wordt niet bevoordeeld ten koste van de productie of handel van andere lidstaten.

De specifieke voorwaarden die aan de afzet van dierlijke mest buiten Nederland worden gesteld, beogen zeker te stellen dat deze mest, al dan niet na be- of verwerking, daadwerkelijk wordt afgeleverd aan een afnemer in het buitenland en dus niet alsnog in de Nederlandse landbouw terecht komt. Door een contract met een mestverwerker of een exporteur verkrijgt de Nederlandse veehouder immers het recht om een grotere hoeveelheid dierlijke meststoffen te produceren dan de mestplaatsingsruimte van zijn bedrijf. Deze mestplaatsingsruimte wordt bepaald door de hoeveelheid grond waarover de desbetreffende veehouder op zijn eigen bedrijf dan wel op basis van een contract met een ander landbouwbedrijf in Nederland kan beschikken. De hoeveelheid dierlijke mest die op deze grond mag worden aangewend, is rechtstreeks gerelateerd aan de ingevolge de Nitraatrichtlijn maximaal voorgeschreven dierlijke mestgiften. Het is essentieel dat de op grond van de in artikel 58ae vervatte uitzondering extra geproduceerde mest daadwerkelijk buiten de Nederlandse landbouw wordt afgezet en niet wordt aangewend op in Nederland gelegen landbouwgrond. Indien dit niet zo zou zijn, zou immers in Nederland extra mestproductie kunnen plaatsvinden zonder dat daar reële afzetmogelijkheden tegenover staan. Onder die omstandigheden kan niet worden gewaarborgd dat er op landelijk niveau geen mestoverschot optreedt, hetgeen haaks zou staan op de doelstellingen van het stelsel van mestafzetovereenkomsten. De voorwaarden die ingevolge het voorgestelde artikel 58ae aan de verwerking en export van mest gesteld zullen worden en de mogelijkheid om aan exporteurs of mestverwerkers in het kader van een erkenning voorwaarden te stellen, zijn dan ook ingegeven door het belang van de bescherming van het milieu en de volksgezondheid en strekken daarmee tevens tot het naleven van de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn in Nederland. De erkenning strekt hierbij tot zekerheid vooraf dat de mest op een verantwoorde wijze wordt afgeleverd in het buitenland. De voorwaarden voor erkenning zullen dusdanig van karakter zijn dat ook buitenlandse ondernemingen een erkenning als mestverwerker of exporteur van mest voor de Nederlandse markt kunnen verkrijgen; van bevoordeling van nationale ondernemingen zal derhalve geen sprake zijn.

Het onderhavige wetsvoorstel stelt geen beperkingen aan de uitvoer van dierlijke meststoffen als zodanig, doch slechts voorzover op basis van die uitvoer in Nederland meer dieren worden gehouden dan overeenkomt met de voor het desbetreffende bedrijf beschikbare mestplaatsingsruimte.

Niettemin kan de vraag worden opgeworpen of er sprake is van een ingevolge artikel 34 van het EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 29 van het EG-Verdrag) verboden kwantitatieve uitvoerbeperking of maatregel van gelijke werking, welk verbod ook in het kader van de gemeenschappelijke marktordening geldt. Daarbij gaat het om nationale maatregelen die een specifieke beperking van het uitgaande goederenverkeer tot doel of tot gevolg hebben en aldus tot een ongelijke behandeling van de binnenlandse handel en de uitvoerhandel van een lidstaat leiden, waardoor aan de nationale productie of de binnenlandse markt van de betrokken lidstaat een bijzonder voordeel wordt verzekerd (o.m. HvJ zaak 15/79, Groenveld,

Jur. 1979, blz. 3049; zaak 237/83, Jongeneel Kaas, Jur.1984, blz. 483; zaak 47/90, Delhaize, Jur. 1992, blz.3669). Dergelijke maatregelen zijn in beginsel slechts geoorloofd indien een beroep kan worden gedaan op één van de in artikel 36 van het EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 30 van het EG-Verdrag) genoemde belangen.

Een van deze belangen is het belang van de gezondheid van personen of dieren. In het eerder aangehaalde arrest van 29 april 1999 heeft het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen uitdrukkelijk bevestigd dat de regeling waarin artikel 5 van de Nitraatrichtlijn voorziet, beantwoordt aan vereisten verband houdend met de bescherming van volksgezondheid (zaak C-293/97, Standley and others). Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor noodzakelijke nationale maatregelen die strekken ter uitvoering van dit artikel. Het stelsel van mestafzetovereenkomsten moet in dit verband beschouwd worden als een noodzakelijke, aanvullende maatregel als bedoeld in artikel 5, vijfde lid, van de Nitraatrichtlijn.

De met dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen strekken daarnaast ter bescherming van het algemene belang van het milieu; in dit verband is relevant dat het Hof van Justitie de laatste jaren ook dwingende maatregelen van milieubescherming – in zoverre in afwijking van en in aanvulling op artikel 30 EG – lijkt te accepteren als een rechtvaardiging van specifieke in- en uitvoerbeperkingen (zaak 2/90, Waalse afvalstoffen, Jur. 1992, blz. I-4431; zaak 203/96, Dusseldorp, Jur. 1998, blz. I-4075). Weliswaar is nog niet geheel duidelijk of deze jurisprudentie, die betrekking heeft op grensoverschrijdend vervoer van afvalstoffen, ook buiten dat specifieke terrein geldt, maar dierlijke mest valt in principe onder de begripsomschrijving van afvalstoffen zoals die in Richtlijn nr. 91/156/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 18 maart 1991 tot wijziging van Richtlijn 75/442/EEG betreffende afvalstoffen (PbEG L 078) wordt gehanteerd.

Tot slot is van belang dat de aan de uitvoer van dierlijke mest te stellen voorwaarden niet verder zullen gaan dan strikt noodzakelijk is om te waarborgen dat de mest daadwerkelijk buiten Nederland wordt afgezet en derhalve verzekerd is dat niet in werkelijkheid te veel dierlijke mest op Nederlandse bodem wordt aangewend. Immers, de uitvoer van dierlijke mest blijft op zichzelf mogelijk en wordt slechts in het kader van een wettelijke vrijstelling van het in artikel 58aa vervatte verbod aan nadere beperkingen onderworpen.

6.3 Artikel 6 van het EVRM

Bezien is of de verhoging van het tarief van de fosfaatheffing en de stikstofheffing kan worden opgevat als een punitieve sanctie op het teveel produceren van meststoffen, als gevolg waarvan deze heffingen binnen de reikwijdte van artikel 6 van het EVRM zouden komen te vallen. Genoemd artikel voorziet in het tweede en derde lid in een aantal waarborgen voor een eerlijke rechtsgang wanneer er sprake is van een strafrechtelijke vervolging («criminal charge»).

Aan het begrip «criminal charge» komt een autonome betekenis toe. De waarborgen van artikel 6 zijn ook van toepassing op bepaalde maatregelen die door de wetgever aan de sfeer van het strafrecht zijn onttrokken; de kwalificatie volgens nationaal recht is derhalve niet doorslaggevend, hoewel zij wel een aanwijzing kan vormen (vgl. EHRM, Engel en anderen v. Nederland, 6 juni 1976, Series A no. 22; EHRM, Öztürk v. Duitsland, 21 februari 1984, Series A, no. 73; EHRM, Lutz v. Duitsland, 26 augustus 1987, Series A, no. 123).

Volgens vaste jurisprudentie van het EHRM wordt de vraag of er sprake is van een «criminal charge», waardoor artikel 6 van het Verdrag van toepassing is, bepaald aan de hand van drie alternatieve criteria: (a) de juridische classificatie van de maatregel in het nationale recht; (b) de aard van de maatregel; (c) de zwaarte van de maatregel.

Zie o.a. Lauko v. Slowakije, 2 september 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-VI no. 88; Raimondo v. Italië, 22 februari 1994, Series A no. 281-A; Ravensborg v. Zweden, 23 maart 1994, Series A no. 283-B; Engel en anderen v. Nederland, 8 juni 1976, Series A no. 22.

Voor de bepaling van de aard van de maatregel zijn de vragen van belang of de maatregel zich richt tot alle burgers of tot een specifieke groep en of de maatregel reparatoir en compensatoir van karakter is of dat zij ook bestraffing tot doel heeft. Een maatregel die zich richt tot een specifieke groep en die geen leedtoevoegend, bestraffend karakter heeft, is geen «criminal charge» in de zin van artikel 6, tenzij de maatregel zo zwaar is dat zij ingrijpende gevolgen heeft voor de betrokken groep.

Het karakter van de regulerende heffingen is als gevolg van de tariefsverhoging niet zodanig gewijzigd dat zij, anders dan bij de invoering (zie kamerstukken II 1995/96, 24 782, nr. 3, blz. 34–36), thans als een «criminal charge» zouden moeten worden aangemerkt. De heffingen zijn gericht op een specifieke groep burgers, te weten agrariërs die meststoffen produceren of gebruiken en ondernemingen die als intermediair op de mestmarkt opereren. De verhoging van het tarief van de heffingen is uitsluitend ingegeven door de overweging dat van de huidige hoogte van de heffingen onvoldoende stimulans uitgaat om bepaalde aanpassingen in de bedrijfsvoering daadwerkelijk door te voeren; daardoor kan het onder omstandigheden aantrekkelijker zijn de heffingen «af te kopen» in plaats van kosten te maken voor de duurzame afzet van overtollige mest. Dit vormde een belangrijk bezwaar van de Commissie van de Europese Gemeenschappen in het eerder geciteerde met redenen omkleed advies.

De verhoging van het tarief van de fosfaatheffing moet verzekeren dat bedrijven ook voor de komende jaren waarin sprake zal zijn van een gefaseerde aanscherping van de verliesnormen, eerder zullen kiezen voor gebruikmaking van duurdere oplossingsrichtingen als mestafzet op lange afstand en mestbe- of verwerking, dan voor betaling van de heffing. De verhoging van het tarief van de stikstofheffing strekt ertoe om agrariërs ertoe te bewegen maatregelen te treffen die gericht zijn op de terugdringing van het stikstofgehalte in de mest door veevoermaatregelen alsmede op het terugdringen van de stikstofverliezen door aanpassingen in het beweidingssysteem.

Beide verhogingen beogen daarmee recht te doen aan het oorspronkelijke doel van de heffingen, namelijk om agrariërs die investeren in concrete maatregelen waarmee de stikstof- en fosfaatverliezen worden teruggedrongen, economisch niet achter te stellen bij bedrijven die dergelijke kosten niet maken en de verliesnormen overschrijden.

De tariefsverhogingen doen daarbij geen afbreuk aan het reparatoire en compensatoire karakter van de heffingen. Weliswaar worden de tarieven fors aangescherpt, maar zij zijn niet punitief van karakter, nu zij de verwachte kosten van concrete investeringen waarmee de stikstof- en fosfaatverliezen kunnen worden verminderd, niet te boven gaan. Omdat de uiteindelijke hoogte van de heffing gerelateerd is aan de mate waarin de verliesnormen zijn overschreden, is de heffing bovendien proportioneel. Daarnaast is van belang dat de enkele niet-betaling van de heffing niet leidt tot oplegging van gevangenisstraf; niet-betaalde heffingen worden via dwanginvordering bestuurlijk geïnd. Het niet of niet-tijdig doen van de aangifte is op zichzelf wel een strafbaar feit. De afdoening

van dat feit staat evenwel, net als bij de reguliere belastingen, los van de verschuldigde heffing zelf.

Nu het opleggen van de heffing niet gezien kan worden als een «criminal charge» kan ook niet gezegd worden dat de heffingplichtige als gevolg van de aangifte meewerkt aan zijn eigen veroordeling, wat in strijd zou kunnen zijn met het aan artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering ten grondslag liggende «nemo tenetur» beginsel, inhoudende dat een verdachte niet kan worden verplicht tot het afleggen van een verklaring omtrent zijn betrokkenheid bij een strafbaar feit, waarvan niet kan worden gezegd dat zij in vrijheid is afgelegd. Zolang van de verdenking van enig strafbaar feit dan wel van een «criminal charge» als bedoeld in artikel 6 van het EVRM geen sprake is, is de heffingplichtige derhalve gehouden tijdig aangifte te doen. Dat op grond van een dergelijke aangifte mogelijk een verdenking ter zake van enig strafbaar feit zou kunnen rijzen doet daaraan niet af (vgl. Hoge Raad 22 juni 1999, NJB 1999, blz. 1432, nr. 112; Europese Commissie voor de Rechten van de Mens, zaak nr. 27 943/95 M. Abas v. Nederland, 26 februari 1997).

6.4 Technische voorschriften

Niet uit te sluiten valt dat het wetsvoorstel, met name waar het strekt tot de invoering van een stelsel van mestafzetcontracten, bepalingen bevat die zijn aan te merken als technische voorschriften in de zin van Richtlijn nr. 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften (PbEG nr. L 204).

Het wetsvoorstel is dan ook tegelijkertijd met de adviesaanvraag aan de Raad van State in het kader van die richtlijn aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen genotificeerd.

§ 7. Handhavingsaspecten

7.1 Handhaving

a. Algemeen

Gegeven het belang van een adequate handhaving van het stelsel van mestafzetovereenkomsten zijn de Algemene Inspectiedienst, het Bureau Heffingen en het Openbaar Ministerie nauw betrokken geweest bij de vormgeving van dit wetsvoorstel en bij de keuze voor de verschillende handhavingsmechanismen. Tevens is het Expertisecentrum Rechts-handhaving van het Ministerie van Justitie verzocht een ex ante evaluatie van de sturingskracht van het stelsel van mestafzetovereenkomsten en de voorgestelde wijzigingen in het stelsel van regulerende mineralenheffingen te verrichten. Op de uitkomsten daarvan wordt in subparagraaf 7.2 van deze memorie van toelichting ingegaan.

Het toezicht op de naleving van het stelsel van mestafzetovereenkomsten zal geschieden door de Algemene Inspectiedienst van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Deze dienst is daartoe aangewezen op basis van artikel 69 van de Meststoffenwet. De Algemene Inspectiedienst zal in het kader van dat stelsel tevens worden belast met de opsporing van strafbare feiten onder het gezag van het Openbaar Ministerie. Bij de uitoefening van deze taak zal de Algemene Inspectiedienst onder meer gebruik maken van administratieve gegevens die bij het Bureau Heffingen beschikbaar zijn.

De handhavingsmechanismen die van toepassing zijn op de verschillende in het wetsvoorstel opgenomen verboden zijn beschreven in de para-

grafen 4.3, onderdeel e (jaarplafond), 4.4, onderdeel b (mestverwerking en mestexport), 4.5, onderdeel b (dagplafond), en 4.6, onderdeel b (afnemers van mest) van deze memorie van toelichting. In deze subparagraaf wordt aangegeven hoe deze handavingsmechanismen in de praktijk vorm krijgen. Voorzover de in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen verboden strafrechtelijk worden gehandhaafd, zal het Openbaar Ministerie afspraken maken met de handavingspartners over het opsporings- en handavingsbeleid ter waarborging van een adequate handhaving. Het Openbaar Ministerie heeft erop gewezen dat in de situatie dat er geen sprake is van evenwicht op de mestmarkt de doelstellingen van het mestbeleid niet door handhaving alleen kunnen worden bereikt. Voor een adequate handhaving is volgens het Openbaar Ministerie een effectief flankerend beleid ten behoeve van het bereiken van een evenwicht op de mestmarkt van groot belang. De regering is zich hiervan bewust en zet daarom ook een breed pakket flankerende maatregelen in; hiervoor wordt verwezen naar subparagraaf 5.3.

b. Jaarplafond

Het jaarplafond dat is opgenomen in het voorgestelde artikel 58aa wordt strafrechtelijk gehandhaafd via de WED. Bij de controle en handhaving van het jaarplafond zal de Algemene Inspectiedienst in eerste instantie de administratieve gegevens die het Bureau Heffingen beschikbaar heeft als resultaat van de door dat bureau uit te voeren administratieve controle van het jaarplafond als uitgangspunt nemen. Deze controle houdt in dat bij het Bureau Heffingen na afloop van het kalenderjaar een vergelijking plaatsvindt van het gemiddeld aantal in een bepaald kalenderjaar op een bedrijf gehouden dieren met de bij het Bureau Heffingen bekende gegevens over de bij dat bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond en natuurterrein en met de bij dat bureau geregistreerde mestafzetovereenkomsten. In principe worden alle mestproducerende bedrijven aan deze administratieve controle onderworpen. Afhankelijk van de uitkomsten van deze controle zal de Algemene Inspectiedienst bedrijfscontroles uitvoeren.

Om het jaarplafond te kunnen controleren is het noodzakelijk dat de gegevens over de op de veehouderijbedrijven gehouden aantallen dieren bij Bureau Heffingen bekend zijn. Thans dienen de gegevens betreffende het aantal op een bedrijf gehouden dieren tegelijk met de aangifte van het stelsel van regulerende mineralenheffingen te worden ingediend, dat is uiterlijk voor 1 september van het kalenderjaar volgend op het heffingsjaar. Ten behoeve van een adequate controle van het jaarplafond is het echter noodzakelijk dat deze gegevens eerder in het jaar beschikbaar zijn. De veehouder zal de opgave van het gemiddeld aantal op zijn bedrijf gehouden dieren voor 1 februari van het kalenderjaar volgend op het jaar waarin de dieren zijn gehouden in moeten dienen. Dit is een zeer eenvoudige opgave. Het betreft een opgave van het totaal van de dieradministratie die lopende het jaar door de veehouder moet worden bijgehouden. Op de voor de controle noodzakelijke perceels- en mestafzetovereenkomstenregistratie werd al in subparagraaf 4.7 van deze memorie van toelichting ingegaan.

c. Mestverwerking en mestexport

Het in het voorgestelde artikel 58al opgenomen verbod gericht tegen de verwerker of de exporteur dat deze zich niet bij mestafzetovereenkomst mag verplichten tot afname van een grotere hoeveelheid stikstof dan de hoeveelheid waarvoor zijn erkenning is afgegeven, wordt strafrechtelijk gehandhaafd via de WED, evenals de aan de erkenning verbonden voorschriften en beperkingen. Daarnaast bestaat de bestuursrechtelijke

bevoegdheid tot gehele of gedeeltelijke intrekking of schorsing van de erkenning indien blijkt dat niet (meer) aan de erkenningsvoorwaarden wordt voldaan. Met het Openbaar Ministerie zullen in het kader van het reguliere overleg tussen het Openbaar Ministerie en het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, meer in het bijzonder de Algemene Inspectiedienst, afspraken worden gemaakt over een afgewogen beleid ten aanzien van de inzet van bestuurlijke en strafrechtelijke middelen. Het Bureau Heffingen kan aan de hand van de bij dat bureau geregistreerde mestafzet- overeenkomsten en erkenningen administratief controleren of een exporteur of een verwerker het verbod uit artikel 58al heeft overtreden.

Het Bureau Heffingen – dat zal worden belast met het verlenen van de erkenningen aan mestverwerkers en exporteurs – voert voorafgaand aan het verlenen van een erkenning een administratieve toets uit of de mestverwerker of exporteur voldoet aan de erkenningsvoorwaarden en verricht een verificatie van de overgelegde stukken. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de vereiste milieuvergunning en een bedrijfsplan waarin de mestverwerker of exporteur moet onderbouwen dat de activiteit waarvoor hij een erkenning aanvraagt in technische en financiële zin haalbaar is en dat er sprake is van gegarandeerde afzetmogelijkheden. Als er twijfel bestaat of de erkenning kan worden verleend, zal de Algemene Inspectiedienst ter plaatse vaststellingen kunnen doen. Daarnaast ligt het in de bedoeling dat de Algemene Inspectiedienst jaarlijks bij elke erkende mestverwerker en exporteur een bedrijfscontrole uitvoert. Na afloop van een kalenderjaar zal Bureau Heffingen een administratieve controle uitvoeren om te bepalen of nog steeds wordt voldaan aan de erkenningsvoorwaarden en de eventueel daaraan verbonden voorschriften en of is voldaan aan de overige eisen die gelden voor de erkende mestverwerker of de erkende exporteur. Indien daar aanleiding toe is, zal de Algemene Inspectiedienst een nadere controle ter plaatse uitvoeren.

Of een bepaalde vracht dierlijke mest daadwerkelijk is geëxporteerd, wordt allereerst administratief gecontroleerd door het Bureau Heffingen aan de hand van de ingezonden afleveringsbewijzen. De Algemene Inspectiedienst zal voorts fysieke controles uitvoeren. Dit zal steekproefsgewijs gebeuren lopende het kalenderjaar naar aanleiding van de melding die de erkende exporteur aan het Bureau Heffingen moet doen voorafgaand aan het transport en na afloop van het kalenderjaar door de Algemene Inspectiedienst middels bedrijfscontroles. Belangrijk aangrijpingspunt voor de Algemene Inspectiedienst vormen de routegegevens die via het satellietvolgsysteem zijn vastgelegd. Deze routegegevens zullen in het kader van een bedrijfscontrole worden vergeleken met de op het bedrijf aanwezige administratieve gegevens. Voor een meer uitgebreide toelichting op de te stellen voorwaarden aan de erkende mestverwerker en de erkende exporteur teneinde de daadwerkelijke export van mest zeker te stellen en te kunnen controleren, wordt verwezen naar de toelichting op artikel 58ae van dit wetsvoorstel.

Het Openbaar Ministerie heeft geadviseerd stapeling van voorschriften zoveel mogelijk te voorkomen teneinde ingewikkelde en fraudegevoelige regelgeving te voorkomen. Bij het opstellen van de algemene maatregel van bestuur op basis van artikel 58ae, tweede, derde, vierde en vijfde lid, van het wetsvoorstel zal met dit advies rekening worden gehouden.

d. Dagplafond

Het uitgangspunt is dat de dagplafonds voor de veehouder als voorzien in artikel 58af bestuursrechtelijk worden gehandhaafd via het opleggen van een last onder dwangsom. Strafrechtelijke handhaving lijkt met name

aangewezen ingeval van herhaalde, ernstige overtredingen of ingeval eerst na afloop van het kalenderjaar een of meer overtredingen van het dagplafond worden geconstateerd.

De maximum stikstofproductie op enig moment zoals deze volgt uit de voorgestelde artikelen 58af tot en met 58ah zal door de Algemene Inspectiedienst fysiek op het bedrijf worden gecontroleerd. Bij de controle wordt het feitelijk gehouden aantal dieren vergeleken met de op dat moment voor het bedrijf beschikbare mestplaatsingsruimte bestaande uit eigen grond en reeds afgesloten, bij Bureau Heffingen geregistreerde mestafzetovereenkomsten. Om vast te kunnen stellen of een veehouder al dan niet het dagplafond heeft overtreden, zal tevens een controle moeten plaatsvinden bij degene waarmee de veehouder een mestafzetovereenkomst heeft afgesloten. Eén controle van de Algemene Inspectiedienst omvat zowel de controle op het bedrijf van de veehouder als de controle op het bedrijf van degene waarmee de veehouder een mestafzetovereenkomst heeft afgesloten. De laatste controle betreft in het bijzonder de naleving van de artikelen 58aj en 58ak.

Een effectieve handhaving van het dagplafond vergt jaarlijks naar inschatting 1500 bedrijfscontroles van de Algemene Inspectiedienst. Dit zijn extra controles die zullen worden uitgevoerd naast de huidige controles in het kader van het stelsel van regulerende mineralenheffingen en de stelsels van dierrechten. Een deel van de 1500 controles (200) zullen op a-selecte wijze worden uitgevoerd. De overige controles zullen selecte controles zijn. Ten behoeve van de professionaliteit van de handhaving, het realiseren van een grote trefkans en het bewerkstelligen van een hoge mate van naleving zal een gekwalificeerde ondersteuning plaatsvinden van de operationele medewerkers.

e. Afnemers van mest

De afnemer van mest mag zich niet via een mestafzetovereenkomst verplichten tot de afname van een grotere hoeveelheid dierlijke meststoffen dan de mestaanvoerruimte van zijn bedrijf. Voorts mag de afnemer van mest deze aanvoerruimte na afsluiten van een mestafzetovereenkomst niet zodanig verkleinen dat hij zijn contractuele verplichtingen niet meer kan nakomen. Deze in de voorgestelde artikelen 58aj en 58ak neergelegde verboden worden primair bestuursrechtelijk gehandhaafd. Indien een overtreding van een van deze verboden eerst na afloop van het kalenderjaar wordt geconstateerd, is strafrechtelijke handhaving de aangewezen weg.

Als wederpartij van de veehouder bij een mestafzetovereenkomst zal de afnemer van mest worden betrokken in de door de Algemene Inspectiedienst lopende een kalenderjaar uit te voeren controles op het dagplafond. Immers, een overtreding van een van voornoemde verboden door een afnemer van mest kan gevolgen hebben voor de veehouder die een mestafzetovereenkomst met die afnemer heeft gesloten (artikelen 58an en 58ao). De controle houdt in dat de Algemene Inspectiedienst een vergelijking maakt tussen de geregistreerde tot het bedrijf van de afnemer behorende oppervlakte landbouwgrond en natuurterrein en de hoeveelheid dierlijke meststoffen waarvoor de afnemer blijkens de registratie van het Bureau Heffingen mestafzetovereenkomsten heeft afgesloten. Het Bureau Heffingen kan na afloop van het kalenderjaar aan de hand van de gegevens over grond en mestafzetovereenkomsten via een administratieve controle vaststellen of een afnemer van mest een van de verboden uit de artikelen 58aj of 58ak heeft overtreden. Indien daartoe aanleiding is, voert de Algemene Inspectiedienst een bedrijfscontrole uit.

7.2 Ex ante evaluatie

In de zomer van 1999 is een voorlopige ex ante evaluatie uitgevoerd door de Inspectie voor de Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie. Aangezien deze voorlopige ex ante evaluatie slechts een eerste indicatie opleverde van de sturingskracht en de fraudegevoeligheid van het nieuwe beleid is het Expertisecentrum Rechtshandhaving, zoals de Inspectie thans is genoemd, nadat het nieuwe beleid was uitgewerkt en was neergelegd in een ontwerp-wetsvoorstel met memorie van toelichting, verzocht een definitieve ex ante evaluatie uit te voeren. Bij de uitvoering van deze evaluatie is uitgegaan van een aantal aannames, waaronder de omvang van het mestoverschot zoals dat blijkt uit het LEI-rapport van september 1999.

Blijkens de definitieve ex ante evaluatie is het stelsel van mestafzetovereenkomsten in combinatie met het stelsel van regulerende mineralenheffingen handhaafbaar en heeft het voldoende sturingskracht in de situatie van evenwicht op de mestmarkt, en zelfs in de situatie waarin sprake is van een beperkte onevenwichtigheid. Voorwaarden bij het voorgaande zijn de aanwezigheid van een effectief flankerend beleid ter bevordering van de realisatie van evenwicht op de mestmarkt en een goed werkende perceelsregistratie. In een niet evenwichtssituatie worden de kosten die voor de agrariër met het beleid samenhangen hoger, en dus de fraudedruk, en nemen de handhavingsmogelijkheden en het draagvlak af. Uit de ex ante evaluatie blijkt dat het stelsel van regulerende mineralenheffingen robuuster is en derhalve tegen meer fraudedruk bestand is dan in eerdere ex ante evaluaties is ingeschat. Een beperkte onevenwichtigheid op de mestmarkt leidt naar verwachting niet tot een dusdanige fraudedruk dat de sturingskracht van het beleid in gevaar komt.

Door het expertisecentrum wordt derhalve aanbevolen een effectief flankerend beleid te realiseren. Deze aanbeveling wordt door de regering onderschreven. In paragraaf 5.3 van deze memorie is uitgebreid aangegeven op welke wijze inhoud is en wordt gegeven aan het flankerend beleid. Het pakket maatregelen waarmee een bedrag van maximaal f 2 miljard is gemoeid, zal de voor het bereiken van de doelstellingen noodzakelijke herstructurering bevorderen en op een sociaal verantwoorde wijze laten verlopen. Het flankerend beleid zal een substantiële bijdrage leveren aan het bereiken van een evenwicht op de mestmarkt.

Voorts wordt door het expertisecentrum de aanbeveling gedaan het stelsel van mestafzetovereenkomsten eerst in te voeren wanneer een sluitende en getoetste perceelsregistratie aanwezig is en er voldoende opgeleid uitvoerend personeel is. Een adequate perceelsregistratie is inderdaad van groot belang voor een sluitende controle en een kwalitatief hoog handhavingsniveau. Thans sluiten echter al allerlei belangrijke bepalingen in de Meststoffenwet en in andere landbouwwetgeving aan bij de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond, onderscheiden naar bepaalde gebruiksvormen, en deze bepalingen kunnen thans worden gehandhaafd zonder dat de overheid de beschikking heeft over een centrale perceelsregistratie. Maar er moet worden onderkend dat het belang van een dergelijke registratie aanmerkelijk groter wordt door de verdere aanscherping van de verliesnormen van het stelsel van regulerende mineralenheffingen en door introductie van het nieuwe volumeinstrumentarium van het stelsel van mestafzetovereenkomsten. Is een dergelijke registratie niet beschikbaar, dan is het nadrukkelijk dus niet zo dat de betrokken wettelijke bepalingen niet kunnen worden gehandhaafd. Er zal zonder de perceelsregistratie evenwel verhoudingsgewijs een aanzienlijk grotere controle-inspanning moeten worden geleverd, aangezien dan een grotere nadruk komt te liggen op controles ter plaatse om de

juistheid van de door landbouwer gedane opgave van de oppervlakte landbouwgrond te verifiëren. Er zal bovendien minder gericht kunnen worden gecontroleerd en meer met a-selecte steekproeven moeten worden gewerkt, wat relatief de pakkans bij overtredingen kleiner maakt. Alle inspanningen zijn er op gericht om in de tweede helft van 2001 een sluitende en landsdekkende perceelsregistratie, zoals beschreven in subparagraaf 4.7 van deze memorie, operationeel te hebben. In het geval dit onverhoopt niet gerealiseerd wordt, dan heeft dit gevolgen voor de handhaafbaarheid van het stelsel van mestafzetovereenkomsten en zal in overleg met het Openbaar Ministerie een aangepast handhavingsbeleid worden ontwikkeld. Het eventueel uitstellen van de invoering van het stelsel van mestafzetovereenkomsten is voor de regering echter geen reëel alternatief: er moet worden voldaan aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Nitraatrichtlijn binnen de in die richtlijn gestelde termijnen. De nieuwe uitvoeringstaken van het Bureau Heffingen brengen met zich dat er een substantiële personele uitbreiding bij dat bureau zal moeten plaatsvinden. Het gaat naar verwachting om een eenmalige uitbreiding met 155 mensen waarvan er structureel 127 noodzakelijk zijn. Al het streven is erop gericht deze personele uitbreiding tijdig te realiseren.

Als belangrijkste risico's van het stelsel van mestafzetovereenkomsten worden genoemd te weinig afzetmogelijkheden voor veehouders voor de op hun bedrijf geproduceerde mest als gevolg van onvoldoende medewerking van de akkerbouwers, het tijdig opzetten en vullen van een sluitende perceelsregistratie en voldoende personeel voor het uitvoeren van de uitvoeringstaken. Op de laatste twee aspecten is eerder in deze subparagraaf al ingegaan. Indien er sprake is van onevenwichtigheid op de mestmarkt wordt als extra risico gesignaleerd dat er bij de veehouderijsector onvoldoende draagvlak bestaat voor het beleid. Blijkens de aanbevelingen kan door een effectief flankerend beleid dit draagvlak worden behouden en vergroot. Overigens heeft ook het overleg met LTO-Nederland, uitmondend in de bij brief van 25 februari 2000 aan de Tweede Kamer toegezonden gemeenschappelijke positiebepaling, en de aanpassingen van de beleidsvoornemens waartoe in het vervolg daarop is besloten, zeker ten positieve bijgedragen aan een vergroting van het draagvlak; dit komt ook tot uitdrukking in het commentaar van LTO-Nederland op het wetsvoorstel. Door het Expertisecentrum wordt voorts geadviseerd de bereidheid van akkerbouwers om mestafzetovereenkomsten af te sluiten en daadwerkelijk mest te accepteren te vergroten door voorlichting, het stimuleren van kwaliteitsverbetering van mest en de professionalisering van de intermediaire sector. Onderkend wordt dat dit voor het goed functioneren van het stelsel van mestafzetovereenkomsten van cruciaal belang is. Dit onderwerp is ook naar voren gebracht door het bedrijfsleven en wordt nader behandeld in paragraaf 9 van deze memorie.

De in paragraaf 7.1 beschreven controlestrategie van de Algemene Inspectiedienst voor het dagplafond wordt in de situatie dat er sprake is van evenwicht op de mestmarkt als adequaat beoordeeld door het expertisecentrum, waarbij als voorwaarde geldt – en ook als aanbeveling is opgenomen – dat het jaarplafond 100% administratief wordt gecontroleerd. Deze aanbeveling zal worden overgenomen, zoals blijkt uit paragraaf 7.1. De voorgenomen extra 1500 controles door de Algemene Inspectiedienst van het dagplafond worden voldoende geacht. Dit aantal zou zelfs nog lager kunnen liggen in geval er meer gewerkt gaat worden met vormen van intelligente handhaving.

In de situatie dat er geen evenwicht op de mestmarkt is, zal volgens het expertisecentrum een hogere controle-frequentie nodig zijn, afhankelijk van het mestoverschot bij inwerkingtreding van het stelsel van mestafzetovereenkomsten en de effectiviteit van het flankerend beleid. Aanbevolen

wordt om in de beginperiode van het stelsel van mestafzetovereenkomsten waarin het mestoverschot in korte tijd moet verdwijnen de controle-intensiteit te verhogen. Zoals ook in het rapport zelf wordt aangegeven, is de omvang van het mestoverschot in 2002 echter in sterke mate afhankelijk van de effectiviteit van het flankerend beleid. Het is dus onzeker of de situatie zich zal voordoen dat in korte tijd een substantieel mestoverschot zal moeten worden teruggedrongen. Dit geldt in ieder geval voor 2002 omdat in dat jaar in het stelsel van mestafzetovereenkomsten nog niet de strengste stikstofnormen gelden en de verliesnormen van het stelsel van regulerende heffingen in 2002 zijn verruimd na overleg met LTO-Nederland, zoals in subparagraaf 3.1, onderdeel c, is beschreven. Op deze wijze is sprake van een meer geleidelijke invoering van het stelsel van mestafzetovereenkomsten, waarbij het jaar 2002 fungeert als een overbruggingsjaar, waarin de sector ervaring kan opdoen met het stelsel van mestafzetovereenkomsten. Mocht de situatie dat in korte tijd een substantieel mestoverschot zal moeten worden teruggedrongen zich desondanks voordoen, dan lijkt het op voorhand gelet op de tijd die nodig is voor het werven, opleiden en inwerken van controleambtenaren en de tijdelijke duur van die ontstane functies, niet mogelijk om aan genoemde aanbeveling te voldoen. Dit probleem wordt onderkend door het expertisecentrum. Door de regering is besloten tot een structurele uitbreiding met 20 controleurs met ingang van 2002 ten behoeve van de 1500 extra controles die uitgevoerd gaan worden door de Algemene Inspectiedienst.

De eisen die aan mestbe- en verwerking en export worden gesteld maken dit onderdeel van het beleid volgens het expertisecentrum goed haalbaar. De aanbeveling om de effectiviteit van de aan mestbe- en verwerking en mestexport gestelde eisen na twee jaar te evalueren wordt overgenomen. Het voornemen tot deze evaluatie is opgenomen in de toelichting op artikel 58ae. Zo mogelijk wordt deze evaluatie betrokken in de – tweejaarlijkse – evaluatie als bedoeld in artikel 68 van de Meststoffenwet.

In het rapport wordt geconstateerd dat het draagvlak voor het stelsel van mestafzetovereenkomsten als zodanig betrekkelijk groot is, dat voor een uit dat stelsel eventueel voortvloeiende verkleining van de veestapel niet. Bij de sector bestaat sterke weerstand tegen veelvormige en gedetailleerde regelgeving en de administratieve verplichtingen die met het beleid samenhangen. In verband met de stapeling van regelgeving wordt het door het expertisecentrum wenselijk geacht dat in een evenwichtssituatie wordt nagegaan of vereenvoudiging van regelgeving mogelijk is. De wenselijkheid van het waar mogelijk vereenvoudigen van regelgeving en van het terugdringen van administratieve lasten wordt door de regering onderschreven. In subparagraaf 5.2 van deze memorie is daarop al ingegaan.

§ 8. Uitvoeringslasten

De uitvoering van het stelsel van mestafzetovereenkomsten zal geschieden door het Bureau Heffingen. Het Bureau Heffingen is in het kader van de Meststoffenwet al belast met de uitvoering van het stelsel van regulerende mineralenheffingen en het stelsel van mestproductierechten. Het ligt voor de hand de uitvoering van het stelsel van mestafzetovereenkomsten ook bij het Bureau Heffingen neer te leggen gelet op de daar aanwezige expertise, de mogelijkheid om gebruik te maken van reeds geregistreerde bedrijfsgegevens en de mogelijkheid om aan te sluiten bij bestaande computerprogrammatuur.

De nieuwe taken van het Bureau Heffingen zullen met name bestaan uit het registreren van de mestafzetovereenkomsten die door veehouders worden ingediend alsmede het dierplafond dat daaruit volgt, en informatievoorziening naar de bedrijven toe. Daarnaast zal het Bureau Heffingen belast zijn met de administratieve controle van het jaarquotum, vervat in het voorgestelde artikel 58aa. Voorts zal het Bureau Heffingen worden belast met de erkenningverlening aan mestverwerkers en mest-exporteurs.

De eenmalige kosten voor Bureau Heffingen als gevolg van de invoering van het stelsel van mestafzetovereenkomsten bedragen f 7 miljoen. De structurele kosten van het Bureau Heffingen bedragen jaarlijks f 16,7 miljoen vanaf 2001.

Naast de kosten voor het Bureau Heffingen bestaan de belangrijkste uitvoeringslasten uit het opzetten en bijhouden van een basisregistratie voor percelen. Hiermee zal een nog nader aan te wijzen orgaan worden belast. De eenmalige kosten voor het opzetten van een perceelsregistratie bedragen circa f 20 miljoen. De structurele kosten voor het bijhouden van de perceelsregistratie bedragen jaarlijks f 9,5 miljoen vanaf 2002.

Zoals in paragraaf 7.1 is aangegeven vergt een effectieve handhaving van het dagplafond jaarlijks naar inschatting 1500 extra bedrijfscontroles van de Algemene Inspectiedienst. Deze controles hebben naar inschatting een doorlooptijd van 16 uur. Hiertoe zullen 20 controleurs permanent worden ingezet. Voorts zullen de operationele medewerkers gekwalificeerd worden ondersteund. Voor het overige zal de Algemene Inspectiedienst controles uitvoeren ten behoeve van de handhaving van het jaarplafond, van de eisen die zijn gesteld aan de mestverwerker en mestexporteur en van de verboden die zijn gericht tegen de afnemers van mest, voor zover deze overtredingen niet al aan het licht zijn gekomen bij de controle van het dagplafond van de veehouder. De extra handhavingskosten van de Algemene Inspectiedienst bedragen f 12 miljoen per jaar vanaf 2002.

De kosten voor het Openbaar Ministerie en de zittende magistratuur bedragen de komende jaren naar inschatting jaarlijks f 20 miljoen. De kosten betreffen civiele zaken, bestuurszaken en strafzaken. De kosten voor het hoger beroep zijn eveneens ingecalculeerd. Door het kabinet is voor de periode tot en met 2004 een bedrag van f 70 miljoen beschikbaar gesteld en overgeheveld naar de begroting van het Ministerie van Justitie.

De genoemde uitvoeringskosten zouden overeenkomstig het oorspronkelijke voornemen als neergelegd in de eerder aangehaalde brief van 10 september 1999 worden gefinancierd uit een in 2002 te introduceren bestemmingsheffing voor bedrijven met een mestoverschot. De totale opbrengst van die heffing zou daartoe de komende jaren ruim f 35,2 miljoen per jaar moeten bedragen. Zoals in de eerder aangehaalde brief van 25 februari 2000 is aangegeven zal, overeenkomstig afspraken met LTO-Nederland, van invoering van deze bestemmingsheffing worden afgezien.

De uitvoerings-, controle- en handhavingskosten zullen worden gefinancierd uit de algemene middelen.

§ 9. Commentaar maatschappelijke organisaties

Op het ontwerp van dit wetsvoorstel zijn reacties ontvangen van LTO-Nederland, het Productschap Vee en Vlees, het Productschap Pluimvee en Eieren, het Productschap Zuivel, het Interprovinciaal Overleg, de Nederlandse Vakbond Varkenshouders, de Nederlandse Akkerbouw Vakbond, Cumela Nederland, de Stichting Natuur en Milieu, Biologica, de

Unie van Waterschappen, de Nederlandse Kunstmest Federatie, de Centrale Organisatie voor de Vleessector, de Vereniging van accountants- en belastingadviesbureaus (VLB), de Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie en het Nederlands Jersey Stamboek¹. De Unie van Waterschappen zag geen aanleiding tot het maken van opmerkingen. Op de hoofdlijnen van de overige reacties – voor zover relevant voor het onderhavige wetsvoorstel – wordt in het onderstaande ingegaan. De commentaren hebben ook aanleiding gegeven tot verduidelijking van de wettekst en memorie van toelichting op onderdelen.

a. Flankerend beleid

Meerdere organisaties hebben gewezen op het belang van een effectief flankerend beleid en hebben commentaar geuit op de invulling van dat beleid. Door de regering wordt het belang van een effectief flankerend beleid onderschreven. De uitwerking van het flankerend beleid is beschreven in subparagraaf 5.3 van deze memorie. Een onderdeel van het flankerend beleid, de Regeling beëindiging veehouderijtakken, is inmiddels in werking getreden en er is een groot aantal aanvragen ingediend. Mede naar aanleiding van de commentaren zijn enkele voorwaarden waaronder subsidie kan worden verkregen gewijzigd, in het verlengde waarvan de openstellingstermijn van de eerste tranche is verlengd tot en met 19 mei 2000. De regeling zal in de periode tot 2003, binnen het totaal beschikbare subsidiebedrag, nog enkele keren worden opengesteld. Na afloop van iedere openstellingsperiode zal de effectiviteit van de regeling worden geëvalueerd. Mede gelet op de eerste ervaringen heeft de regering er vertrouwen in dat het flankerend beleid daadwerkelijk een belangrijke bijdrage zal leveren aan het terugdringen van het mestoverschot vóór 2002 en 2003.

Door het Productschap Vee en Vlees, het Productschap Pluimvee en Eieren en de Centrale Organisatie voor de Vleessector is aandacht gevraagd voor de positie van de werknemers in de primaire sector en de kolom omdat het flankerend beleid voornamelijk is gericht op primaire producenten. De conclusie dat de teruggang in werkgelegenheid in de kolom naar verwachting niet zal leiden tot werkloosheid, wordt te voorbarig geacht. Op initiatief van de werknemersorganisaties zal een onderzoek worden gestart dat naar de mening van de besturen van de genoemde productschappen geheel door de overheid moet worden gefinancierd.

Zoals in de eerder aangehaalde brief van 25 februari 2000 is verwoord, acht de regering het niet waarschijnlijk dat de teruggang in de werkgelegenheid in de keten ook tot werkloosheid zal leiden gelet op de huidige gunstige economische omstandigheden, het relatief hoge personeelsverloop, de krappe situatie op de arbeidsmarkt en het tekort aan arbeidskrachten in enkele van de desbetreffende bedrijfstakken. Het vanuit de werknemersorganisaties geïnitieerde onderzoek naar de effecten van de voorgestelde maatregelen op de werkgelegenheid in de keten wordt door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij ondersteund. Inmiddels is afgesproken dat voornoemd onderzoek in zijn geheel wordt gefinancierd door de overheid. Het onderzoek zal worden opgezet in overleg met de werknemersorganisaties, de meest betrokken productschappen en het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Mede op grond van de resultaten van dat onderzoek – die in de loop van 2000 worden verwacht – zal een oordeel kunnen worden gevormd over de te verwachten werkgelegenheidseffecten in de verschillende schakels van de vlees- en veehouderijketen.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

b. Stelsel van regulerende mineralenheffingen

De voorgestelde wijzigingen in het stelsel van regulerende mineralenheffingen hebben aanleiding gegeven tot verschillende opmerkingen. LTO-Nederland is van mening – en zo ook de Nederlandse Kunstmest Federatie – dat de voorgestelde aangescherpte verliesnormen niet noodzakelijk zijn ter realisering van de milieudoelstellingen. Het Productschap Zuivel spreekt zorg uit over de verzwaring van de aan de veehouder gestelde eisen, met name als gevolg van de aanscherping van de verliesnormen. De Stichting Natuur en Milieu acht de voorgestelde verruiming ten opzichte van de normen genoemd in de brief van 10 september 1999 in 2002 van de fosfaatverliesnormen voor bouwland en de stikstofverliesnormen voor zowel bouw- en braakland als voor grasland niet op zijn plaats.

In de paragrafen 2 en 3 van deze memorie is uitvoerig ingegaan op de noodzaak van de aanscherping van de verliesnormen ter voldoening aan de milieudoelstellingen en de eisen van de Nitraatrichtlijn. Daarbij is aangegeven tot welke verliesnormen de ingevolge de Nitraatrichtlijn maximaal toegestane stikstofgiften – uitgaande van een derogatie tot 250 kilogram stikstof voor grasland – dwingen. Een verruiming van de in het wetsvoorstel opgenomen verliesnormen voor 2003 en volgende jaren, is gelet op de verplichtingen die voortvloeien uit de Nitraatrichtlijn niet aan de orde. Met LTO-Nederland is afgesproken dat er onderzoek en monitoring zal plaatsvinden naar in ieder geval de relatie tussen mineralengebruik en de uitspoeling naar grond- en oppervlaktewater in verschillende gebieden en het aandeel van de landbouw in de nitraatconcentraties in het grondwater en het oppervlaktewater. Er zal derhalve een meer uitgebreide en gebiedsgerichte monitoring gaan plaatsvinden overeenkomstig de suggestie van het Productschap Zuivel. De onderzoeks- en monitoringsgegevens zullen onderdeel vormen van de evaluatie van het mest- en ammoniakbeleid in 2002 en indien daartoe aanleiding is leiden tot een aanpassing van de verliesnormen. Het kabinet heeft overigens de vaste overtuiging dat de resultaten van het onderzoek en de monitoring de in het wetsvoorstel opgenomen verliesnormen voor de periode vanaf 2003 zullen bevestigen. Naar het oordeel van de regering zijn de voorgestelde normen haalbaar. Onderkend wordt dat dit een behoorlijke inspanning zal vergen van bedrijven. Mede gelet daarop is besloten de voor 2002 in de brief van 10 september 1999 voorgestelde verliesnormen te verruimen. Deze verruimingen maken het mogelijk om – binnen de eisen van de Nitraatrichtlijn – voldoende dierlijke mest aan te kunnen wenden op klei- en veengronden en overige gronden. Een dergelijke overgangperiode is bovendien noodzakelijk voor een goede invoering van het stelsel van mestafzetovereenkomsten.

De voorgestelde verliesnormen zijn gedifferentieerd naar grondsoort. Overeenkomstig de suggestie van LTO-Nederland zal bij het onderscheid tussen zand- en lössgronden enerzijds en klei- en veengronden anderzijds worden uitgegaan van de kaarten die zijn vastgesteld op basis van het Besluit gebruik dierlijke meststoffen 1998. Dit komt tot uitdrukking in de in het voorgestelde artikel 1, onderdelen aa en ab, neergelegde criteria. In onderdeel e van subparagraaf 3.1 van deze memorie van toelichting is nader op de voor de kaarten te hanteren criteria ingegaan.

Naar aanleiding van een opmerking van het Interprovinciaal Overleg wordt opgemerkt dat het bij de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond gaat om alle daadwerkelijk voor de landbouw in gebruik zijnde, beteelbare grond, waarbij hectares meetellen naar gemeten maat en niet naar kadastrale maat, met inbegrip van de paden en voren die voor de teelt noodzakelijk zijn (artikel 1, eerste lid, onderdeel x, Meststoffenwet). Deze oppervlakte wordt niet gecorrigeerd voor bemestingsvrije zones, omdat een dergelijke differentiatie een eenvoudige en eendui-

dige toepassing van de wet ernstig zou bemoeilijken en omdat een dergelijke differentiatie bovendien uit een milieukundig oogpunt niet noodzakelijk is. De krachtens de Wet verontreiniging oppervlaktewater ingestelde bemestingsvrije zones betreffen namelijk relatief slechts een zeer gering deel van de totale oppervlakte landbouwgrond. Naar aanleiding van een andere opmerking van het Interprovinciaal Overleg is in subparagraaf 3.1, onderdeel b, van deze memorie van toelichting verduidelijkt wat moet worden begrepen onder tot het bedrijf behorend natuurterrein.

De opname van «stikstofbinding door vlinderbloemigen» als aanvoerpost in het stelsel van regulerende mineralenheffingen en in het bijzonder over de voor de stikstofonttrekking gehanteerde forfaits zoals opgenomen in de artikelen 17a en 25a van het wetsvoorstel hebben geleid tot opmerkingen van LTO-Nederland, Biologica en de Nederlandse Akkerbouw Vakbond. De Nederlandse Akkerbouw Vakbond geeft aan dat de forfaits niet stroken met de praktijk. Biologica geeft aan dat de stikstofbinding door vlinderbloemigen moeilijk of niet meetbaar is en LTO-Nederland pleit voor een verlaging van de forfaits omdat in de praktijk een stikstofgift aan de gewassen zal worden toegevoegd en dit de stikstofbinding door het gewas beperkt. LTO merkt bovendien nog op dat de afvoer van stikstof via luzerne veel hoger is dan het voor akker- en tuinbouwproducten gehanteerde forfait van 165 kg stikstof.

Ten algemene geldt voor forfaits dat het gemiddelde waarden betreft die derhalve niet zijn toegespitst op elke individuele bedrijfssituatie. Om dat te bereiken zou de stikstofaanvoer door stikstofbinding door vlinderbloemigen op elk bedrijf moeten worden vastgesteld door meting. Dat is echter onmogelijk. Naar aanleiding van de gestelde vragen, ook door de VLB, is subparagraaf 3.3 op dit punt verduidelijkt.

Naar aanleiding van het advies van LTO-Nederland wordt voorgesteld luzerne als afvoerpost op de mineralenbalans op te nemen in Tabel I van bijlage D bij de Meststoffenwet omdat luzerne ook als ruwvoer aan veehouders wordt geleverd. De forfaitaire afvoer van luzerne is vastgesteld op 1,4 gram fosfaat en 5,8 gram stikstof per kilogram product. Deze wijziging is opgenomen in artikel I, onderdeel AB, van het wetsvoorstel.

De Nederlandse Kunstmest Federatie is van mening dat de verhoging van het tarief van de stikstofheffing naar 2,30 euro leidt tot een dusdanig hoge fraudedruk dat kunstmest niet meer zal worden opgenomen in de fiscale boekhouding en de mineralenboekhouding.

Voor de sturingskracht van de stikstofheffing is het noodzakelijk het tarief van de stikstofheffing te verhogen naar 2.30 euro. De te geringe sturingskracht van de stikstofheffing is een van de bezwaren die door de Commissie in het met redenen omkleed advies naar voren wordt gebracht. Het tarief is te thans te laag om duurdere maatregelen ter reductie van stikstofverliezen af te dwingen, zoals veevoermaatregelen, aanpassing van het beweidingssysteem of extra afvoer van dierlijke mest. De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij zal evenwel in overleg met de kunstmestsector treden om te bezien welke aanvullende maatregelen denkbaar zijn om te waarborgen dat de kunstmeststromen goed in beeld worden gebracht. De wettelijke basis voor het opnemen van administratieve voorschriften terzake kan artikel 7 van de Meststoffenwet zijn. Het opnemen van een wettelijke basis voor eventuele maatregelen, zoals de Nederlandse Kunstmest Federatie suggereert, is derhalve niet noodzakelijk.

c. Stelsel van mestafzetovereenkomsten

Naar aanleiding van de voorgestelde invoering van het stelsel van mestafzetovereenkomsten merkt LTO-Nederland op dat een stelsel van mest-

afzetovereenkomsten de basis moet zijn voor een verantwoorde mestafzet binnen een evenwichtige mestmarkt. Dit wordt onderschreven door de Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie. De Nederlandse Kunstmest Federatie ondersteunt de invoering van het stelsel van mestafzetovereenkomsten omdat het stelsel een evenwicht op de mestmarkt bewerkstelligt, hetgeen voor de effectiviteit van het stelsel van regulerende mineralenheffingen onontbeerlijk is. De productschappen Vee en Vlees en Pluimvee en Eieren onderschrijven een milieubeleid waarin de individuele verantwoordelijkheid van de veehouder centraal staat en benadrukken de noodzaak van het bereiken van evenwicht op de mestmarkt om te voorkomen dat de handavingsdruk op het stelsel van mestafzetovereenkomsten en het stelsel van regulerende mineralenheffingen onaanvaardbaar wordt. Het Productschap Zuivel ondersteunt in beginsel het nieuwe beleid.

De Nederlandse Vakbond Varkenshouders (NVV) is van mening dat het stelsel van mestafzetovereenkomsten niet nodig is naast het stelsel van regulerende mineralenheffingen en bestrijdt dat in 2003 sprake zal zijn van een nationaal mestoverschot van 21,5 miljoen kilogram fosfaat. Het Nederlandse mestbeleid is gericht op enerzijds de beperking van het gebruik van meststoffen en anderzijds de beperking van het volume aan geproduceerde mest. Het gebruik van meststoffen wordt met name gereguleerd door het stelsel van regulerende mineralenheffingen. Voor een goede werking van dit stelsel is essentieel dat landelijk niet meer meststoffen worden geproduceerd dan door producenten op het eigen bedrijf kunnen worden aangewend en bij derden kunnen worden afgezet. Voor dit laatste is een volume-instrumentarium noodzakelijk. Het stelsel van mestafzetovereenkomsten wordt met ingang van 1 januari 2002 het nieuwe volume-instrumentarium. Het huidige volume-instrumentarium zal met ingang van 1 januari 2005 komen te vervallen. Op de achtergronden van het voorgaande is ingegaan in de subparagrafen 2.3, 2.4 en 4.1 van deze memorie van toelichting.

De prognose van het landelijke mestoverschot in 2003 is gebaseerd op de uitkomsten van het eerder aangehaalde rapport «Op zoek naar evenwicht-2» van het Bureau «Van de Bunt» en een contra-expertise daarbij van het RIVM, LEI-DLO, ID-DLO en PAV, waarbij de onderhavige beleidsvoornemens in aanmerking zijn genomen. Daarin kan geen steun worden gevonden voor de alternatieve becijferingen van de NVV. Een van de voordelen van het stelsel van mestafzetovereenkomsten boven de huidige stelsels van dierrechten is overigens dat met dat systeem niet op basis van prognoses een bepaalde reductietaakstelling hoeft te worden vastgesteld. Het stelsel legt immers een directe koppeling tussen de op enig moment aanwezige mestplaatsingsruimte en de omvang van de toelaatbare mestproductie. Bestaat daartussen balans, dan is er per definitie sprake van een landelijk evenwicht op de mestmarkt. In dat licht is de exacte omvang van een eventueel mestoverschot in 2003 niet relevant. Of er evenwicht is op de mestmarkt, is natuurlijk wel uit andere oogpunten relevant, maar dat is in subparagraaf 7.2 aan de orde geweest in het kader van de door het Expertisecentrum Rechtshandhaving uitgevoerde ex ante evaluatie.

De nog op te zetten perceelsregistratie is voor meerdere organisaties aanleiding geweest tot het maken van opmerkingen en dan met name met betrekking tot het tijdig opzetten daarvan. Daarop is eveneens in subparagraaf 7.2 ingegaan.

LTO-Nederland merkt op dat de hoogte van de forfaitaire normen voor de excretie van stikstof, zoals die voor de verschillende diersoorten zijn opgenomen in bijlage E, er niet toe mag leiden dat een veehouder meer dan 5% zogenoemde «loze contracten» moet sluiten. Ook vanuit de Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie en het Nederlands Jersey Stam-

boek wordt erop gewezen dat zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat veehouders mestplaatsingsruimte moeten contracteren die uiteindelijk niet wordt benut. De Stichting Natuur en Milieu wijst erop dat door het verlagen van de forfaitaire excretienormen een extra onvoorzien mestoverschot kan ontstaan en maakt bezwaar tegen het toepassen van en de hoogte van de stikstofcorrecties. Biologica dringt aan op specifieke forfaitaire normen voor de biologische landbouw omdat biologische mest qua samenstelling afwijkt van gangbare mest.

Zoals is aangegeven in paragraaf 4.3 zijn de in bijlage E opgenomen forfaits vastgesteld op respectievelijk 90% en 95% van de door de werkgroep van deskundigen voorgestelde gemiddelde waarden om het aantal bedrijven dat onnodige mestplaatsingsruimte moet regelen te beperken. Door uit te gaan van voornoemde percentages van de gemiddelde waarden wordt overeenkomstig de afspraken met LTO-Nederland gehandeld. Voorzover dit al mocht leiden tot een beperkte onevenwichtigheid op de mestmarkt, dan blijkt uit de ex ante evaluatie zoals uitgevoerd door het Expertisecentrum Rechtshandhaving dat het stelsel van mestafzetovereenkomsten en het stelsel van regulerende mineralenheffingen tegen enige druk bestand zijn.

Het toepassen van een stikstofcorrectie op de door de werkgroep van deskundigen voorgestelde gemiddelde waarden is gerechtvaardigd omdat de gebruiksnormen van de Nitraatrichtlijn, waarbij het stelsel van mestafzetovereenkomsten aansluit wat betreft de omvang van de mestplaatsingsruimte, betrekking hebben op de hoeveelheid stikstof die in de vorm van dierlijke mest op het land wordt aangewend en derhalve niet op de stikstof die vervluchtigt. De correctie voor de stikstofvervluchtiging is afgestemd op de gebruikelijke bedrijfssystemen. Overigens is bij de bepaling van de verliesnormen van het stelsel van regulerende mineralenheffingen, dat de feitelijke mineralenstromen reguleert, rekening gehouden met depositie.

Het vaststellen van afzonderlijke forfaitaire normen voor biologische bedrijven ligt alleen al niet in de rede omdat niet is aangetoond dat biologische mest qua samenstelling afwijkt van gangbare dierlijke mest.

De Stichting Natuur en Milieu vindt voorts dat artikel 58aq van het wetsvoorstel (voorheen artikel 58ap) er tevens in dient te voorzien dat de forfaitaire normen uit bijlage E bij algemene maatregel van bestuur kunnen worden verhoogd.

Hogere productieforfaits zouden aan de orde kunnen zijn bij bedrijven die voorlopen op het gebied van het terugdringen van de ammoniakemissie. Het gevolg van het verhogen van de forfaits zou zijn dat deze bedrijven voor een grotere hoeveelheid stikstof mestafzetovereenkomsten moeten afsluiten. Dat wordt niet rechtvaardig geacht. In het kader van het stelsel van regulerende mineralenheffingen wordt bovendien veilig gesteld dat milieutechnisch gezien voldoende dierlijke meststoffen van een dergelijke bedrijf worden afgevoerd. Een aanpassing van het voorgestelde artikel 58aq ligt dan ook niet in de rede.

De Nederlandse Akkerbouw Vakbond pleit er voor om toe te staan dat op bouwland 250 kilogram stikstof per hectare kan worden aangewend. Voor een mestgift van 250 kilogram stikstof op bouwland is echter geen harde wetenschappelijke onderbouwing te leveren en is derhalve geen derogatie mogelijk, zoals ook is aangegeven in subparagraaf 3.1, onderdeel b, van deze memorie van toelichting.

LTO-Nederland, het Productschap Vee en Vlees, het Productschap Pluimvee en Eieren, Cumela-Nederland, de Nederlandse Vakbond Varkenshouders en de VLB spreken hun zorg uit over de bereidheid bij akkerbouwers tot het sluiten van mestafzetovereenkomsten. Door

LTO-Nederland en Cumela-Nederland wordt daarbij verwezen naar de resultaten van een onder akkerbouwers uitgevoerde enquête. Er is begin 2000 in opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, LTO-Nederland en Cumela-Nederland een enquête uitgevoerd door het Centrum voor Landbouw en Milieu onder akkerbouwers naar de bereidheid om mestafzetovereenkomsten aan te gaan met veehouders en de eventuele beperkende factoren die daarbij een rol kunnen spelen. Uit deze enquête is gebleken dat de bereidheid van akkerbouwers tot het sluiten van mestafzetovereenkomsten thans beperkter lijkt te zijn dan was ingeschat. Van groot belang blijkt voor de akkerbouwer te zijn dat er in geval van calamiteiten de mogelijkheid bestaat dat wordt afgezien van levering of dat de mest het daaropvolgende jaar wordt geleverd. Voorts stelt de akkerbouwer hoge eisen aan de kwaliteit van de mest. Redenen voor een akkerbouwer om geen mestafzetovereenkomst af te sluiten zijn dat het afsluiten van een mestafzetovereenkomst hem in zijn mogelijkheden beperkt, dat er geen contacten met veehouders zijn en dat de verliesnormen van het stelsel van regulerende mineralenheffingen te scherp zijn.

Voor het goed functioneren van het stelsel van mestafzetovereenkomsten is het van cruciaal belang dat akkerbouwers mestafzetovereenkomsten gaan afsluiten met veehouders. Door middel van voorlichting zal derhalve bij de akkerbouwer de onbekendheid met het stelsel van mestafzetovereenkomsten moeten worden weggenomen. Daarnaast zullen de eisen die aan een mestafzetovereenkomst zullen worden gesteld, verduidelijkt worden. Ook LTO-Nederland wijst op het belang van een goede communicatie over de wettelijke eisen. Bekendheid van de akkerbouwer met de wettelijke voorschriften en de mogelijkheden die hij daarbinnen heeft, zal zeker de bereidheid bij de akkerbouwer tot het afsluiten van mestafzetovereenkomsten vergroten. Zo is er weliswaar sprake van een afnameplicht voor de akkerbouwer, maar de akkerbouwer heeft niet de verplichting de mest daadwerkelijk op het eigen bedrijf aan te wenden. Indien de akkerbouwer de gecontracteerde mest onverhoopt niet kan aanwenden op het eigen bedrijf, heeft hij de mogelijkheid om de mest door te leveren aan een ander bedrijf. Afgezien van de afnameplicht die in een mestafzetovereenkomst zal moeten zijn opgenomen en bepaalde standaardgegevens die in de overeenkomst moeten zijn vermeld (zie hiervoor paragraaf 4.3, onderdeel d, van deze memorie van toelichting), worden er geen nadere inhoudelijke eisen aan de overeenkomst gesteld. Het staat de partijen vrij afspraken te maken over zaken zoals de leveringsdata en de kwaliteit van de mest.

Een vooraf gegarandeerde kwaliteit van de mest zal eveneens een positieve invloed hebben op de bereidheid bij de akkerbouwer tot het afsluiten van mestafzetovereenkomsten. De verbetering van de kwaliteit van de mest is – zoals ook LTO-Nederland in haar commentaar aangeeft – in eerste instantie een verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven zelf. LTO-Nederland wijst er nog op dat de normen zoals die in het wetsvoorstel worden gehanteerd de toepassingsmogelijkheden van mest en de acceptatiebereidheid van de akkerbouwer bepalen. Op de hoogte van de verliesnormen en de forfaitaire excretienormen is eerder in deze paragraaf al ingegaan.

LTO-Nederland geeft in dat verband voorts aan dat gelet op de functies van intermediaire ondernemingen een grotere rol in het stelsel van mestafzetovereenkomsten voor deze ondernemingen mogelijk gewenst zou zijn. LTO-Nederland geeft aan dat indien intermediaire ondernemingen als contractpartij zouden kunnen optreden, het om erkende intermediaire ondernemingen zou moeten gaan. Voorts moet van te voren duidelijk zijn hoeveel hectare beschikbaar is voor de aanwending van mest en moet de productie van mest daarop zijn afgestemd. Cumela-Nederland is van

mening dat het van Cumela-Nederland afkomstige Mestafzetplan 2001 een beter alternatief is dan de in het wetsvoorstel opgenomen systematiek uit oogpunt van eerlijke concurrentie, handhaafbaarheid en de mogelijkheden voor het mengen en opwaarderen van dierlijke mest. Ook de Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie en de Nederlandse Akkerbouw Vakbond pleiten – onder voorwaarden – voor een grotere rol voor de intermediaire onderneming in het stelsel van mestafzetovereenkomsten.

In paragraaf 4.4, onderdeel c, van deze memorie van toelichting is uitgebreid ingegaan op de positie van intermediaire ondernemingen in het stelsel van mestafzetovereenkomsten en op het voorstel van Cumela-Nederland. Aangegeven is dat het uitgangspunt van het stelsel van mestafzetovereenkomsten is de individuele verantwoordelijkheid van de veehouder voor een milieuverantwoorde aanwending en afzet van de op zijn bedrijf geproduceerde dierlijke meststoffen. Essentieel voor het stelsel is dat de veehouder direct kan worden aangesproken indien hij over onvoldoende aanwendings- en afzetmogelijkheden beschikt in die zin dat dit onmiddellijk gevolgen heeft voor de omvang van zijn veestapel. Deze uitgangspunten verhouden zich niet met het optreden van de intermediaire onderneming in het stelsel van mestafzetovereenkomsten als contractpartij van de veehouder. Onderdeel van het voorstel van Cumela-Nederland is dat de gegevens betreffende de door de distributeur in het verleden afgezette dierlijke meststoffen bepalend zijn voor de hoeveelheid stikstof waarvoor de intermediaire onderneming mestafzetovereenkomsten kan afsluiten met veehouders. Cumela-Nederland geeft aan dat deze historische gegevens nauwkeurig kunnen worden geverifieerd aan de hand van bij het Bureau Heffingen aanwezige gegevens. Echter los van de vraag of de historische gegevens al dan niet kunnen worden geverifieerd, afzet in het verleden garandeert eenvoudigweg niet dat eenzelfde hoeveelheid ook in de toekomst milieuverantwoord kan worden afgezet. LTO-Nederland stelt weliswaar als randvoorwaarde aan het toelaten van de intermediaire onderneming als contractpartij dat voorafgaand aan het productiejaar verzekerd moet zijn dat de productie van dierlijke mest op de aanwendings- en afzetmogelijkheden daarvan is afgestemd. Maar daaraan voldoet het plan van Cumela-Nederland niet. Bovendien is het ook als voldaan is aan de randvoorwaarde van LTO zeer moeilijk om de veehouder op de omvang van zijn veestapel aan te spreken indien lopende het productiejaar blijkt dat er toch niet voldoende aanwendings- en afzetmogelijkheden voor de geproduceerde mest zijn. Daar is in het algemeen dan nog slechts de intermediaire onderneming op aan te spreken en eventueel de contractuele afnemer van de desbetreffende dierlijke meststoffen.

Daarbij wordt opgemerkt dat het voor intermediaire ondernemingen mogelijk blijft de functies te vervullen die LTO-Nederland zozeer van belang acht: het verzorgen van afspraken tussen de producent en de afnemer van mest, het been verwerken alsmede het mengen van mest, het transporteren van mest en het opslaan van mest. Bij de uitvoering van een groot deel van de mestafzetovereenkomsten zullen in de praktijk drie partijen betrokken zijn, daarvoor is het echter niet noodzakelijk dat de intermediaire onderneming als contractpartij bij een mestafzetovereenkomst kan optreden. Dit zijn nu juist de zaken waarover het partijen vrij staat in de mestafzetovereenkomst nadere afspraken te maken, zoals uiteen is gezet in subparagraaf 4.3, onderdeel d, van deze memorie van toelichting. Dat de intermediaire onderneming in het stelsel van mestafzetovereenkomsten niet als contractpartij kan optreden is geenszins in strijd met het mededingingsrecht. Niets staat er immers aan in de weg dat een intermediaire onderneming haar reguliere functies uitoefent ten aanzien van de fysieke meststroom. De intermediaire onderneming wordt niet van de markt uitgesloten.

Cumela-Nederland wees er nog op dat de invoering van het stelsel van mestafzetovereenkomsten reeds bestaande mestafzetovereenkomsten tussen intermediaire ondernemingen en veehouders doorkruist. Deze overeenkomsten betreffen echter de fysieke meststroom en zoals eerder aangegeven is het na invoering van het stelsel van mestafzetovereenkomsten nog steeds mogelijk dat de daadwerkelijke levering van mest via inschakeling van een intermediaire onderneming geschiedt. Van doorkruising van reeds bestaande contracten is derhalve geen sprake.

Biologica pleit voor een mogelijkheid tot ontbinding van een mestafzetovereenkomst in geval een bedrijf omschakelt naar biologische landbouw. Het omschakelen naar biologische landbouw is een langdurig proces. Gelet op het feit dat er geen minimale of maximale duur van de mestafzetovereenkomst verplicht wordt gesteld, kan bij het afsluiten van een mestafzetovereenkomst rekening worden gehouden met een eventueel omschakelingsproces. De duur van de mestafzetovereenkomst is vrij gelaten om het systeem zo flexibel mogelijk te houden, ook uit oogpunt van de bereidheid van de akkerbouwer tot het sluiten van een mestafzetovereenkomst. Het voorgaande houdt in dat mestafzetovereenkomsten met een duur van langer dan een jaar mogelijk zijn, hetgeen de Stichting Natuur en Milieu zich afvraagt. Niet uit te sluiten is dat nadat ervaringen zijn opgedaan met het stelsel van mestafzetovereenkomsten, besloten wordt het afsluiten van meerjarige afzetovereenkomsten verplicht te stellen.

De Stichting Natuur en Milieu is van mening dat de 15%-marge die wordt gehanteerd ten aanzien van het dagplafond, zoals opgenomen in het voorgestelde artikel 58af, onnodig groot is en dat van bedrijven mag worden gevraagd aanpassingen in het management door te voeren. De noodzaak tot het hanteren van een bepaalde marge bij het dagplafond wordt veroorzaakt doordat er bij de aangegeven bedrijfssystemen lopende het jaar sprake is van een bepaalde leegstand. Het gaat hier om reguliere bedrijfssystemen waarin leegstand niet kan worden voorkomen door het treffen van managementmaatregelen. Tegen het daadwerkelijk opvullen van de 15%-marge zonder dat bedrijven zich verzekeren van voldoende aanwendings- en afzetmogelijkheden voor de betrokken hoeveelheid dierlijke mest biedt het jaarplafond voldoende waarborgen.

Verschillende organisaties, waaronder LTO-Nederland en de NVV, onderstrepen het belang van mestbe- en verwerking voor het bereiken van evenwicht op de mestmarkt.

Terecht wordt er door deze organisaties op gewezen, dat zo min mogelijk sprake moet zijn van praktische belemmeringen voor mestbe- en verwerking en export van mest. Tegelijkertijd is voor de overheid echter essentieel, dat er voldoende zekerheid bestaat dat dierlijke meststoffen daadwerkelijk buiten de Nederlandse landbouw worden afgezet en aldus niet meer kunnen bijdragen aan het landelijk mestoverschot. En ook overigens dient te worden voldaan aan de milieuraandvoorwaarden zoals deze voortvloeien uit onder meer de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewater.

Het is te eenvoudig om, zoals de NVV voorstelt, bij mestbe- en verwerking enkel te kijken naar de stikstofcomponent in de mest. Stikstof vormt weliswaar de rekeneenheid waarin de toegestane mestproductie wordt uitgedrukt, maar dat betekent nog niet dat de hoeveelheid fosfaat in de mest er opeens niet meer zou toe doen. Vormen van mestbe- en verwerking waarbij enkel de stikstof uit de mest wordt verwijderd via de lucht, maar waarbij nog steeds grote hoeveelheden fosfaat in de Nederlandse landbouw terecht kunnen komen, zullen derhalve niet in aanmerking worden genomen bij de op grond van artikel 58ae geformuleerde uitzondering.

Anders dan LTO-Nederland en de Nederlandse Vereniging Diervoeder-industrie blijkbaar veronderstellen, staat het wetsvoorstel er niet in aan de weg dat dierlijke mest wordt be- of verwerkt tot producten die niet buiten Nederland worden afgezet en nog steeds zijn aan te merken als dierlijke meststoffen of overige organische meststoffen. Het staat mestverwerkers en mestproducenten vrij dergelijke producten voor de binnenlandse markt te vervaardigen. Er wordt evenwel op grond van het wetsvoorstel geen erkenning voor afgegeven, op basis waarvan mestproducenten zich kunnen verzekeren van extra productieruimte. Indien mestverwerkers verschillende producten maken, waarvan sommige wel aan de wettelijke omschrijvingen voldoen en andere niet, zal mestverwerkers slechts voor de eerstgenoemde categorie producten een erkenning worden verleend. Dit neemt niet weg dat zij daarnaast voor de binnenlandse markt ook nog andere producten kunnen vervaardigen; hiervoor is geen erkenning vereist, omdat voor deze producten in het kader van het stelsel van mestafzetovereenkomsten geen met artikel 58ae vergelijkbare uitzondering geldt. Een en ander betekent wel dat de producent voor de desbetreffende hoeveelheid meststoffen, bestemd voor de binnenlandse markt, over voldoende aanwendings- en afzetmogelijkheden in vorm van eigen grond of mestafzetovereenkomsten met akkerbouwers of extensieve veehouderijbedrijven moet beschikken.

De afzet van dierlijke mest buiten Nederland kan zowel in bewerkte als in onbewerkte vorm plaatsvinden. Ingevolge communautaire voorschriften op veterinair terrein zal de export van onbewerkte mest echter uitsluitend pluimveemest kunnen betreffen. Hierop ziet artikel 58ae, eerste lid, onderdeel b. Bij bewerkte mest daarentegen kan het ook gaan om mest van andere diersoorten; artikel 58ae, eerste lid, sluit dat, anders dan LTO-Nederland veronderstelt, ook niet uit.

Naar aanleiding van een opmerking van de VLB is in de tekst van artikel 58ae, eerste lid, onderdeel c, ook rekening gehouden met de situatie dat een daartoe erkende mestproducent op zijn eigen bedrijf dierlijke meststoffen onomkeerbaar verwerkt tot producten die niet meer als dierlijke meststoffen of overige organische meststoffen kunnen worden aange-merkt.

De overige opmerkingen met betrekking tot mestbe- en verwerking zullen zo veel mogelijk worden betrokken bij de opstelling van de op grond van artikel 58ae tot stand te brengen uitvoeringsregelgeving. Het ligt in de rede dat deze regelgeving op een zo vroeg mogelijk tijdstip in 2001 wordt vastgesteld, opdat betrokkenen daarvan al kennis kunnen nemen voorafgaand aan het eerste jaar waarvoor mestafzetovereenkomsten kunnen worden afgesloten. Hierop is ook door de VLB aangedrongen.

De Stichting Natuur en Milieu pleit er voor het stelsel van mestafzetovereenkomsten niet te laten gelden voor de Ecologische Hoofdstructuur waar grondaankopen door de overheid of natuurbeschermingsorganisaties binnen een termijn van ongeveer drie jaar gepland zijn. Het niet invoeren van het stelsel van mestafzetovereenkomsten voor bedrijven die zijn gevestigd op gronden die zijn gelegen in de Ecologische Hoofdstructuur, zou inhouden dat op die bedrijven slechts dieren kunnen worden gehouden voorzover er sprake is van eigen grond. Voor een dergelijke beperking in de bedrijfsvoering ten opzichte van bedrijven die niet in de Ecologische Hoofdstructuur zijn gevestigd, is geen rechtvaardiging.

De VLB constateert dat als gevolg van de voorgestelde maatregelen de administratieve lasten voor de ondernemer en daarmee ook de kosten toenemen. De regelgeving is naar de mening van de VLB en het Productschap voor Zuivel erg complex.

In het stelsel van mestafzetovereenkomsten is zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande administratieve verplichtingen en is getracht de

nieuwe administratieve lasten voor bedrijven tot het strikt noodzakelijke te beperken. Ook is er naar gestreefd het stelsel zo eenvoudig mogelijk te houden. Desalniettemin valt de eerste jaren aan een zekere verzwarening van de administratieve lasten niet te ontkomen. Dit neemt niet weg dat vereenvoudiging van bestaande stelsels een belangrijk aandachtspunt blijft, zoals ook al is aangegeven in paragraaf 7.2 naar aanleiding van de door het Expertisecentrum Rechtshandhaving uitgevoerde ex ante evaluatie.

§ 10. Artikelsgewijs

In de voorgaande paragrafen is uitgebreid ingegaan op de achtergrond en strekking van de verschillende artikelen van het wetsvoorstel. De desbetreffende artikelen zijn telkens in de tekst genoemd. In het onderstaande worden de artikelen en onderdelen daarvan derhalve alleen waar dat nog nodig is afzonderlijk toegelicht.

ARTIKEL I

Onderdelen A en B

De omschrijving van het begrip «bij het bedrijf behorende oppervlakte grond» opgenomen in het huidige onderdeel w komt te vervallen. Het nieuwe onderdeel w bevat een omschrijving van het begrip «tot het bedrijf behorende oppervlakte natuurterrein». In de nieuwe artikelen 19 en 26 wordt de verliesnorm voor natuurterrein vastgesteld per hectare van de gemiddeld tot het bedrijf behorende oppervlakte natuurterrein en niet meer zoals in de huidige artikelen 19 en 26 per hectare natuurterrein van de gemiddeld in een kalenderjaar tot het bedrijf behorende grond. Het betreft een technische wijziging ter vereenvoudig. De nieuwe begripsomschrijving is voorts relevant voor de toepassing van de nieuwe titel 3 van hoofdstuk V van de Meststoffenwet.

De voorgestelde onderdelen aa, ab en ac van het eerste lid van artikel 1 van de Meststoffenwet zijn toegelicht in paragraaf 3.1, onderdeel d.

Het nieuwe onderdeel an bevat een begripsomschrijving van het in de nieuwe titel 3 van hoofdstuk V van de Meststoffenwet centraal staande begrip «mestafzetovereenkomst». Ingevolge de begripsomschrijving kunnen twee typen mestafzetovereenkomst worden onderscheiden: een mestafzetovereenkomst op grond waarvan de op een bedrijf geproduceerde of aangevoerde hoeveelheid dierlijke meststoffen in een bepaald jaar naar een ander bedrijf kan worden afgevoerd en een mestafzetovereenkomst op grond waarvan de op een bedrijf aangevoerde of geproduceerde hoeveelheid dierlijke meststoffen naar een erkende exporteur of een erkende mestbeef verwerker kan worden afgevoerd. Het onderscheid tussen beide typen mestafzetovereenkomsten komt ook telkens tot uitdrukking in de nieuwe artikelen 58ac en volgende.

De onderhavige wetswijziging is aangegrepen om het tweede tot en met het vijfde lid van artikel 1 van de Meststoffenwet in een meer logische volgorde te zetten, waarbij beter aangesloten wordt bij de volgorde van de in het eerste lid opgenomen begripsomschrijvingen. Het nieuwe tweede lid is gelijklopend aan het ingevolge het voorstel van wet houdende wijziging van de Meststoffenwet in verband met een aanscherping van de normen van het stelsel van regulerende mineralenheffingen (kamerstukken II 1999/2000, 26 840, nrs. 1–3) toegevoegde vijfde lid en bevat een uitbreiding van het in het eerste lid, onderdeel j, omschreven begrip «bedrijf».

In het voorgestelde derde lid van artikel 1 van de Meststoffenwet, dat vrijwel geheel overeenkomt met het huidige vierde lid van dat artikel, wordt een uitbreiding gegeven aan het begrip tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond: voor de toepassing van de hoofdstukken III en IV en voor de toepassing van de in dit wetsvoorstel opgenomen nieuwe titel 3 van hoofdstuk V van de Meststoffenwet, wordt niet alleen rekening gehouden met grond die in gebruik is op grond van een door de grondkamer goedgekeurde, langlopende pachtovereenkomst, maar ook met grond die in gebruik is op grond van een door de grondkamer geregistreerde pachtovereenkomst, ook als die van kortere duur is. In het wetsvoorstel is de redactie van het derde lid zodanig gewijzigd ten opzichte van het oude vierde lid, dat de reikwijdte ervan zich ook uitstrekt tot op artikel 59, eerste lid, van de Meststoffenwet gebaseerde regelingen waarin vrijstelling wordt verleend van de genoemde hoofdstukken, onderscheidenlijk titel, en tot op artikel 61 van de Meststoffenwet gebaseerde algemene maatregelen van bestuur waarin nadere regels worden gesteld voor een goede uitvoering van in de genoemde hoofdstukken en titel geregelde onderwerpen. Gelet op de onderlinge samenhang van de desbetreffende bepalingen spreekt deze verruiming voor zichzelf.

Voorgesteld wordt in een nieuw vierde lid te bepalen dat met grond waarover een bedrijf ingevolge een pachtovereenkomst beschikt eerst rekening wordt gehouden met ingang van het tijdstip van goedkeuring of registratie van de pachtovereenkomst door de grondkamer (artikel I, onderdeel A). Hiermee wordt beoogd een einde te maken aan de in de praktijk voorkomende situaties waarbij de pachtovereenkomst een ingangsdatum voorafgaand aan de datum van goedkeuring of registratie wordt gegeven en de desbetreffende grond in het kader van de Meststoffenwet vanaf deze anterieure datum wordt verantwoord als behorende tot het bedrijf. In het kader van het toezicht op de naleving van de bepalingen van de Meststoffenwet waarin bij de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond wordt aangesloten kan achteraf soms moeilijk worden vastgesteld of de desbetreffende grond daadwerkelijk al op de anterieure datum bij het bedrijf in gebruik was, wat ingevolge artikel 1, eerste lid, onderdelen q en w, van de Meststoffenwet, eveneens is vereist om de grond mee te mogen tellen. Met de onderhavige wijziging wordt een einde gemaakte aan de hier liggende mogelijkheid van ongewenste constructies die afbreuk doen aan de effectiviteit van de Meststoffenwet. Het nieuwe vijfde lid bevat een van het eerste lid, onderdeel d, afwijkende begripsomschrijving van het begrip «meststoffen» voor de toepassing van hoofdstuk IV en de daarop berustende bepalingen. Een vergelijkbare bepaling was voorheen in het derde lid opgenomen. Het oorspronkelijke vijfde lid, op grond waarvan bij algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld kunnen worden met betrekking tot het begrip «tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond», is thans als een afzonderlijk lid in een nieuw artikel 1a opgenomen. Dit artikel bevat in het tweede lid, onderdeel a, tevens de basis om bij ministeriële regeling regels te stellen omtrent de gevallen waarin en de voorwaarden waaronder voor de toepassing van de hoofdstukken III, IV en V, titel 3, van de Meststoffenwet ook in de grensgebieden gelegen landbouwgrond buiten Nederland of landbouwgrond die anders dan op grond van één van de daartoe in de desbetreffende begripsbepaling omschreven titels in gebruik is, kan worden gerekend tot de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond. Een vergelijkbare mogelijkheid om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen op grond waarvan bijvoorbeeld ook rekening kan worden gehouden met zogenoemde grondgebruiksverklaringen, geldt ingevolge onderdeel b van het tweede lid van artikel 1a voor de tot het bedrijf behorende oppervlakte natuurterrein. Daarmee strekt artikel 1a, tweede lid, tot vervanging van artikel 53, onderdelen a en i, van de Meststoffenwet. De desbetreffende artikelonderdelen komen dan ook ingevolge artikel I, onderdeel V, te vervallen.

Dit onderdeel regelt dat de krachtens artikel 7 van de Meststoffenwet te stellen regels omtrent het opmaken, bewaren, overleggen en afdragen van gegevens ook betrekking kunnen hebben op de tot het bedrijf behorende oppervlakte natuurterrein. Daarnaast zullen deze gegevens voortaan ook de individuele percelen landbouwgrond en natuurterrein kunnen betreffen. Dit houdt verband met de invoering van een basisregistratie percelen; zie hiervoor subparagraaf 4.7 van deze memorie van toelichting. Op grond van dit artikel zullen landbouwbedrijven derhalve mutaties in de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond en natuurterrein, binnen een bepaalde termijn aan het Bureau Heffingen moeten melden. Deze mutaties kunnen ook betrekking hebben op de topografische ligging van de individuele percelen landbouwgrond en natuurterrein alsmede op de ligging en de oppervlakte van de onderscheiden teelten op de percelen landbouwgrond. Deze gegevens zijn nodig voor de bepaling van het toelaatbare mineralenverlies op een bedrijf en de bepaling van de mestplaatsingsruimte van een bedrijf in het kader van het stelsel van mestafzetovereenkomsten, alsmede de controle daarop.

Het nieuw voorgestelde artikel 7a bevat de basis om agrariërs ten behoeve van de identificatie van de afzonderlijke percelen landbouwgrond en natuurterrein specifieke gegevens te laten verstrekken, die onder meer betrekking kunnen hebben op de oppervlakte, de topografische ligging en de kadastrale aanduiding van de percelen landbouwgrond en natuurterrein. Voorts zal een vermelding moeten plaatsvinden van de titels op grond waarvan de percelen landbouwgrond en natuurterrein bij het desbetreffende bedrijf in gebruik zijn. Naast de titels, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel q, en derde lid, wat betreft landbouwgrond, en artikel 1, eerste lid, onderdeel w, wat betreft natuurterrein, kan het hierbij gaan om de op grond van artikel 1a van de Meststoffenwet bij ministeriële regeling aangewezen titels.

Ten aanzien van de oppervlakte van de percelen landbouwgrond zal een onderscheid in grasland, bouwland en braakland plaatsvinden. Daarnaast zullen de verschillende teelten die op de percelen landbouwgrond plaatsvinden, afzonderlijk naar gewas worden onderscheiden. Daarbij zijn zowel de aaneengesloten oppervlakten als de topografische ligging van die teelten van belang.

De verstrekking van perceelsgegevens zal plaatsvinden met behulp van een daartoe uit te reiken formulier waarop de relevante in te vullen gegevens al op overzichtelijke wijze zijn gerubriceerd. Het formulier zal vergezeld gaan van een bijlage in de vorm van een kopie van een topografische kaart die is voorzien van een unieke topografische nummering van percelen. Het is de bedoeling dat agrariërs op deze topografische kaart hun gewaspercelen aangeven. Een vergelijkbare systematiek wordt gehanteerd in het kader van de uitvoering van de al eerder genoemde communautaire steunregelingen voor akkerbouwgewassen en bepaalde dierlijke producties. Daarbij wordt aangesloten bij het bouwplan (tweede lid).

De termijn waarbinnen de gegevens moeten worden verstrekt en het orgaan waarbij de gegevens moeten worden ingediend, zullen bij ministeriële regeling worden vastgesteld. Aldus kan binnen de nauwkeurige wettelijke omschrijving op flexibele wijze invulling worden gegeven aan de verstrekking van gegevens met betrekking tot de tot een bedrijf behorende afzonderlijke percelen landbouwgrond en natuurterrein.

De verplichting tot het verstrekken van gegevens over de percelen landbouwgrond en natuurterrein die bij een bedrijf in gebruik zijn, zal in

beginsel gelden voor iedereen die op zijn bedrijf dierlijke meststoffen produceert of daarop meststoffen aanvoert. Dit betekent dat vooralsnog geen uitzondering zal gelden voor de zogenoemde hobbybedrijven; dit zijn bedrijven met een gemiddelde veebezetting van niet meer dan drie grootvee-eenheden en een gemiddelde oppervlakte landbouwgrond van niet meer dan drie hectaren, die tot dusverre zijn vrijgesteld van administratieve verplichtingen in het kader van de Meststoffenwet. Doorslaggevend is in dit verband het realiseren van een sluitende en landsdekkend beschikbare perceelsregistratie, essentieel voor een adequate uitvoering en handhaving van het stelsel van mestafzetovereenkomsten. Dit gegeven brengt met zich dat alle percelen landbouwgrond en natuurterrein van bedrijven waarmee mestafzetovereenkomsten kunnen worden afgesloten, voorafgaand aan het relevante kalenderjaar bekend moeten zijn en dat daarbij zo min mogelijk blinde vlekken mogen optreden. Daarmee verdraagt zich niet de situatie dat van circa 35 000 bedrijven, weliswaar gering van omvang, op voorhand geen perceelsgegevens bekend zijn.

Onderdelen D en P

Deze onderdelen betreffen een taalkundige wijziging.

Onderdelen E, G, K en M

De onderdelen E, G, K en M zien op de regeling van de stikstofaanvoer door vlinderbloemigen, toegelicht in subparagraaf 3.3, onderdeel a, van deze memorie van toelichting.

Onderdelen F en H

Deze onderdelen bevatten een taalkundige wijziging.

Onderdelen I en N

Deze onderdelen voorzien in de aanscherping van de verliesnormen voor de jaren 2002 en 2003 en volgende. Deze aanscherping is in subparagraaf 3.1 van deze memorie van toelichting uitvoerig toegelicht.

Onderdelen J, O en Q

De verhoging van de tarieven van de stikstofheffing en de fosfaatheffing waarop deze onderdelen betrekking hebben, is toegelicht in subparagraaf 3.2 van deze memorie van toelichting.

Onderdelen R, S, T, V

Deze onderdelen houden verband met de verschillende voorgestelde wijzigingen van de Meststoffenwet en strekken tot aanpassing van verwijzingen. Ingevolge onderdeel V wordt daarnaast een tweetal onderdelen van artikel 53 geschrapt, omdat de desbetreffende onderdelen thans in artikel 1a, tweede lid, zijn opgenomen. Concreet betreft het de onderdelen a en i van artikel 53.

Onderdeel U

Ingevolge onderdeel U vindt een uitbreiding plaats van de onderwerpen waarover bij lagere regelgeving nadere regels kunnen worden gesteld met de vaststelling van de stikstofbinding door het gewas, bedoeld in de voorgestelde artikel 17a en 25a.

Artikelen 58aa tot en met 58ad

De artikelen 58aa tot en met 58ad hebben betrekking op het jaarplafond en zijn toegelicht in subparagraaf 4.3, onderdelen a en b, van deze memorie van toelichting.

Artikel 58ae

Met betrekking tot de afzet van dierlijke mest buiten Nederland moet een onderscheid worden gemaakt tussen de export van onverwerkte mest en van be- of verwerkte mest. Ingevolge richtlijn nr. 92/118/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 17 december 1992 tot vaststelling van de veterinaire rechtelijke en gezondheidsvoorschriften voor het handelsverkeer en de invoer in de Gemeenschap van produkten waarvoor ten aanzien van deze voorschriften geen specifieke communautaire regeling geldt als bedoeld in bijlage A, hoofdstuk I, van Richtlijn 89/662/EEG, en, wat ziekteverwekkers betreft, van Richtlijn 90/425/EEG (PbEG 1993, L 62), is het handelsverkeer in niet-verwerkte mest van andere soorten dan pluimvee en paardachtigen, behoudens specifieke uitzonderingen, verboden. Het voorgestelde onderdeel b van het eerste lid heeft dan ook uitsluitend betrekking op de export van – onverwerkte – pluimveemest; de Meststoffenwet ziet immers niet op mest afkomstig van paardachtigen. Onder pluimveemest valt alle mest afkomstig van kippen, kalkoenen en parelhoenders.

De voorgestelde onderdelen a en c van het eerste lid, in samenhang met het derde lid, onderdeel d en het vierde lid, onderdelen b en c, betreffen de mest die na be- of verwerking buiten Nederland moet worden afgezet dan wel de mest die onomkeerbaar wordt verwerkt tot producten die niet meer als dierlijke meststoffen of overige organische meststoffen kunnen worden aangemerkt. Bij de export van be- of verwerkte mest gaat het om mest die ziektekiemvrij is gemaakt en vervolgens is bewerkt tot bijvoorbeeld gecomposteerde mest of tot mestkorrels of poeder. Onomkeerbare verwerking van dierlijke meststoffen betreft met name de verbranding van mest.

Over de nadere regels die ingevolge het tweede tot en met vijfde lid kunnen worden gesteld, is in paragraaf 4.4, onderdeel a, al het nodige opgemerkt.

Aandachtspunt vormt met name de afzet van dierlijke mest buiten Nederland. Het is van groot belang dat hierop naast administratieve ook fysieke controle kan plaatsvinden. Met name ingeval er niet of nauwelijks sprake is van voorafgaande be- of verwerking van de mest, bestaat behoefte aan een dergelijke controlemogelijkheid. De investeringen die noodzakelijk zijn om hoogwaardige producten zoals mestkorrels af te leveren, vormen op zichzelf al een waarborg dat de desbetreffende producten ook daadwerkelijk in het buitenland worden afgezet. Dergelijke investeringen zijn voor mestverwerkers namelijk slechts rendabel, indien zij verzekerd zijn van een afzetmarkt in het buitenland.

Bij onverwerkte of gecomposteerde mest ontbreken daarentegen waarborgen vooraf dat de mest daadwerkelijk zal worden geëxporteerd.

Het ligt daarom in de rede aanvullende eisen te stellen aan de controle op de export van onverwerkte of gecomposteerde mest. Ten algemene geldt op grond van het voorgestelde artikel 58ae, eerste lid, reeds de eis dat mest slechts door tussenkomst van een erkende mestverwerker dan wel een erkende exporteur, dan wel een erkende producent buiten Nederland mag worden afgezet. Het ligt in de rede in het kader van de erkenning van

een exporteur, of van de mestverwerker of producent indien zij er voor kiezen de be- of verwerkte dierlijke meststoffen zelf buiten Nederland af te zetten, als aanvullende eis te stellen dat deze bij de export van onverwerkte of gecomposteerde mest uitsluitend gebruik mag maken van vrachtwagens die zijn uitgerust met daartoe goedgekeurde satellietvolgapparatuur en waarvan het kenteken is geregistreerd bij het Bureau Heffingen. Voorts zal voorafgaand aan elk mesttransport dat vanuit Nederland plaatsvindt een melding aan datzelfde bureau gedaan moeten worden, waarbij zowel de plaats van bestemming als de te volgen route wordt opgegeven. Deze melding zal uiteraard zo kort mogelijk van tevoren moeten plaatsvinden, mede in verband met eventuele wijzigingen die kort voor vertrek kunnen optreden.

De uitrusting van vervoermiddelen met satellietvolgapparatuur is de laatste jaren sterk in ontwikkeling. In de zee- en kustvisserij wordt al gebruik gemaakt van satellietvolgapparatuur, zij het dat het daarbij gaat om een systeem voor vaartuigen (Vessel Monitoring System), terwijl het bij het vervoer van onverwerkte of gecomposteerde mest zal gaan om een systeem voor voertuigen. Het principe is echter vergelijkbaar. Het satellietstelsel stuurt periodiek, bijvoorbeeld om de twee uur, de positie van een voertuig. Deze positie kan in een zogenoemd datalogsysteem worden opgeslagen. De met behulp van het satellietstelsel geregistreerde routegegevens kunnen vervolgens achteraf worden afgelezen respectievelijk uitgedraaid. Het ligt in de rede dat deze gegevens gedurende een bepaalde periode zullen moeten worden bewaard zodat zij vervolgens in het kader van een bedrijfscontrole door de Algemene Inspectiedienst kunnen worden vergeleken met de administratie van de desbetreffende exporteur. Dit betreft in de eerste plaats de administratie met betrekking tot het vervoer van de meststoffen, te weten de relevante afleveringsbewijzen, internationale vervoersdocumenten en eventuele andere bescheiden, zoals in het land van bestemming afgegeven vergunningen. Het betreft in de tweede plaats de financiële administratie, onder meer bestaande uit facturen, afschriften van bankrekeningen en dergelijke. De financiële administratie zal vergezeld moeten gaan van een accountantsverklaring.

Verplichte kentekenregistratie van de door een exporteur gebruikte en met satellietvolgapparatuur uitgeruste voertuigen maakt het, in combinatie met een voorafgaande melding van ieder transport van mest naar het buitenland, mogelijk fysieke controles uit te oefenen terzake van individuele mesttransporten. Ook België werkt met een verplichte kentekenregistratie voor het vervoer van onverwerkte mest.

Een en ander betekent overigens niet, dat een erkende exporteur, of in voorkomend geval de mestverwerker of de producent, geen gebruik mag maken van de diensten van derden voor het inhuren van vrachtwagens en chauffeurs. Inhuren blijft mogelijk, zolang de desbetreffende voertuigen door middel van hun kenteken worden geregistreerd bij het Bureau Heffingen en zijn uitgerust met de vereiste satellietvolgapparatuur. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de exporteur; of in voorkomend geval bij de mestverwerker of de producent, deze loopt immers het risico zijn erkenning te verliezen als hij zich niet aan de gestelde voorschriften en beperkingen houdt.

Verwacht mag worden dat hiervan een stimulans uitgaat om zoveel mogelijk te werken met vaste relaties.

Twee jaar na inwerkingtreding van het stelsel van mestafzetovereenkomsten zal een evaluatie worden uitgevoerd om de effectiviteit van de voorschriften die worden gesteld ten aanzien van de mestbe- en verwerking en de mestexport te beoordelen.

Artikelen 58af tot en met 58ai

De artikelen 58af tot en met 58ai betreffen het dagplafond en zijn toegelicht in subparagraaf 4.5 van deze memorie van toelichting.

Artikel 58aj

Dit artikel beoogt zeker te stellen dat degene die een mestafzetovereenkomst sluit op grond waarvan de op een ander bedrijf geproduceerde of aangevoerde dierlijke meststoffen in een bepaald jaar naar zijn bedrijf kunnen worden afgevoerd, in ieder geval met ingang van het tijdstip waarop deze afvoer in het desbetreffende jaar op grond van de overeenkomst kan plaatsvinden, beschikt over voldoende mestplaatsingsruimte. Indien terzake van het moment van afvoer geen specifieke datum is bepaald in de overeenkomst, zal ervan uitgegaan worden dat de overeenkomst geldt vanaf 1 januari van het desbetreffende jaar. Wat betreft de vaststelling van de op enig moment beschikbare mestplaatsingsruimte worden uitsluitend gronden die overeenkomstig de ingevolge het voorgestelde artikel 58am gestelde regels bij het Bureau Heffingen zijn aangemeld, in aanmerking genomen.

Artikel 58ap

Dit artikel bevat een voorziening voor de situatie waarin mestafzetovereenkomsten pas bij het Bureau Heffingen worden ingediend na het tijdstip waarop ingevolge de overeenkomst aanvoer van dierlijke meststoffen kan plaatsvinden. Dit tijdstip vormt het uitgangspunt voor de in de artikelen 58aj en 58ak opgenomen verbodsbepalingen. Tevens is het tijdstip van belang voor het verstrekken van het overzicht van de mestplaatsingsruimte en de mestaanvoerruimte van de beide contractpartijen door het Bureau Heffingen; deze melding dient binnen 13 weken na het in de overeenkomst opgenomen tijdstip plaats te vinden (artikel 58an, derde lid).

Ingevolge het voorgestelde artikel 58ap geldt in de hierboven genoemde situatie de datum van ontvangst van de overeenkomst door het Bureau Heffingen in afwijking van het in de mestafzetovereenkomst overeengekomen tijdstip als het tijdstip met ingang waarvan de aanvoer van meststoffen kan plaatsvinden.

Artikel 58aq

Dit artikel is toegelicht in subparagraaf 4.3, onder a, van deze memorie van toelichting.

Onderdelen X en Y

Ingevolge onderdeel X wordt het ontwerp van de algemene maatregel van bestuur, voorzien in het voorgestelde artikelen 1, onderdelen aa en ac, en 58aq betreffende de aanwijzing van klei- en veengronden en van de droge zand en lössgronden, onderscheidenlijk afwijkende forfaits voor de berekening van de stikstofexcretie, in artikel 58aq in de Nederlandse Staatscourant bekendgemaakt. Op grond van onderdeel Y zal een krachtens artikel 58aq vastgestelde algemene maatregel van bestuur daarnaast worden «voorgehangen». Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar subparagraaf 3.1, onderdeel d, van deze memorie van toelichting wat betreft de aanwijzing van droge zand- en lössgronden, en naar paragraaf 4.3 wat betreft de forfaits voor de stikstofexcretie.

Deze wijzigingen betreffen het vervallen van de mestproductierechten, varkensrechten en pluimveerechten met ingang van 2005. Op de achtergrond hiervan is ingegaan in de paragrafen 2.4 en 4.1.

ARTIKEL II

Dit artikel betreft een aanpassing van de Wet op de economische delicten in verband met de in dit wetsvoorstel opgenomen nieuwe strafbaarstellingen in het kader van het stelsel van mestafzetovereenkomsten. De desbetreffende bepalingen zijn in paragraaf 4 toegelicht; daarbij is telkens aangegeven waarom strafrechtelijke handhaving van de desbetreffende bepaling in de rede ligt.

ARTIKEL V

In principe zullen de bepalingen van het wetsvoorstel met ingang van 1 januari 2002 in werking treden. Bepaalde onderdelen van het wetsvoorstel zullen evenwel eerder in werking moeten treden, om mestproducenten in de gelegenheid te stellen zich daadwerkelijk voorafgaand aan het kalenderjaar 2002 door het afsluiten van mestafzetovereenkomsten te verzekeren van voldoende mestplaatsingsruimte. Dit geldt bijvoorbeeld voor de erkenning van mestverwerkers en exporteurs (artikel 58ae), die een noodzakelijke voorwaarde vormt voor het kunnen afsluiten van mestafzetovereenkomsten met mestverwerkers en exporteurs. Hetzelfde geldt voor de bepalingen van het wetsvoorstel die betrekking hebben op het aanmelden van de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond en natuurterrein (artikel 58am) en het verstrekken van gegevens met betrekking tot de afzonderlijke percelen landbouwgrond en natuurterrein (artikel 7a), alsmede het doorgeven van mutaties dienaangaande (artikel 7). Zonder voorafgaande verstrekking van deze gegevens beschikt het Bureau Heffingen niet over actuele informatie met betrekking tot de mestplaatsingsruimte en mestaanvoerruimte bij elk van beide contractpartijen. Onder die omstandigheden kan in de richting van de mestproducent geen enkele zekerheid worden geboden over de validiteit van de ingediende mestafzetovereenkomsten, hetgeen uiteraard voor alle betrokkenen hoogst onwenselijk is.

Het ligt daarom in de rede dat het bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip waarop in ieder geval de onderdelen C en W van artikel I van het wetsvoorstel in werking zullen treden, gelegen zal zijn vòòr 1 januari 2002. Het is evenwel de bedoeling dat de in de artikelen 58aa, 58af, 58aj en 58ak opgenomen verbodsbepalingen eerst met ingang van 1 januari 2002 van kracht zullen zijn. Probleem bij onderdeel W is evenwel dat daarmee een volledige paragraaf 3 aan hoofdstuk V van de Meststoffenwet wordt toegevoegd, waarvan de bepalingen – ook redactioneel – een grote samenhang vertonen. Derhalve zal het mogelijk problematisch zijn om bij Koninklijk Besluit de genoemde verbodsbepalingen van de inwerkingtreding van de rest van de artikelen van paragraaf 3 uit te zonderen. Om dit probleem te ondervangen zonder afbreuk te doen aan de transparantie van het wettelijk stelsel, die mede wordt bereikt door de onderlinge verwevenheid van de betrokken bepalingen nadrukkelijk in de redactie van die bepalingen tot uitdrukking te brengen, verdient het de voorkeur artikel I, onderdeel W, en daarmee de voorgestelde nieuwe titel 3 van hoofdstuk V van de Meststoffenwet in zijn geheel in 2001 in werking te laten treden en tegelijkertijd in artikel V te bepalen dat de verboden

gesteld in de artikelen 58aa, 58af, 58aj en 58ak eerst gelden met ingang van 1 januari volgend op het jaar waarop artikel I, onderdeel W, in werking treedt.

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
L. J. Brinkhorst

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. P. Pronk