

Vergaderjaar 2004–2005

**30 004**

## **Wijziging van de Meststoffenwet en intrekking van de Wet verplaatsing mestproductie en de Wet herstructurering varkenshouderij (vereenvoudiging productierechten)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **§ 1. Inleiding**

Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot doorvoering van een aanzienlijke vereenvoudiging van het wettelijke instrumentarium van de productierechten gericht op de beheersing van de in Nederland geproduceerde hoeveelheid dierlijke meststoffen. Het gaat bij dit zogenoemde «volume-instrumentarium» om de stelsels van mestproductierechten, varkensrechten en pluimveerechten. De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer hebben de vereenvoudiging aangekondigd in hun brief aan de Tweede Kamer van 19 mei 2004 inzake de beleidsconclusies die door de regering zijn getrokken uit de evaluatie van de Meststoffenwet 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 28 385, nr. 26).<sup>1</sup>

Het voorstel past binnen het regeringsbeleid gericht op deregulering en lastenverlichting en vergroting van de toegankelijkheid van de wetgeving. Verwezen zij onder meer naar het hoofdlijnenakkoord van het kabinet «Meedoen, meer werk, minder regels» van 16 mei 2003 (Kamerstukken II 2002/2003, 28 637, nr. 19) en de op 21 april 2004 door de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer verzonden nota inzake de bevordering van de bruikbaarheid van de rechtsorde (Kamerstukken II 2003/04, 29 279, nr. 9). De uitwerking van het hoofdlijnenakkoord voor het beleidsprogramma van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voor de jaren 2004–2007 heeft plaatsgevonden in de notitie «Vitaal en samen», onderdeel van de begroting voor 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XIV, nr. 2). Op het punt van de vermindering van de hoeveelheid regelgeving op de beleidsterreinen van zijn ministerie en de daaruit voortvloeiende lasten heeft de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op 8 april 2004 aan de Tweede Kamer een plan van aanpak toegestuurd (Kamerstukken II 2003/04, 29 515, nr. 2). Het onderhavige wetsvoorstel is een van de wetgevingstrajecten waarmee invulling wordt gegeven aan de daarin genoemde actie, strekkende tot vereenvoudiging van de mestwetgeving.

De vereenvoudigingen waartoe het wetsvoorstel strekt zijn de volgende. Zoals in de brief van 19 mei 2004 is aangegeven, kan voor de melkvee-sector en de kleinere sectoren een afzonderlijk instrument voor plafonne-

<sup>1</sup> De evaluatierapporten werden aan de Tweede Kamer aangeboden bij brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en van de Staatssecretarissen van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Verkeer en Waterstaat van 19 april 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 28 385, nr. 25) en zijn te vinden op [www.minlnv.nl/mestbeleid](http://www.minlnv.nl/mestbeleid).

ring van de mestproductie worden gemist. Het wetsvoorstel strekt dan ook tot het laten vervallen van de bepalingen inzake de mestproductierechten, door het schrappen van hoofdstuk V, titel 1, van de Meststoffenwet en het intrekken van de Wet verplaatsing mestproductie (artikelen I, onderdeel C, en III).

Voor de intensieve sectoren – de varkens- en pluimveehouderij – blijft een productieplafond voornamelijk nodig, maar kan een verregaande vereenvoudiging worden bereikt door ter zake één integrale regeling in hoofdstuk V van de Meststoffenwet op te nemen en onnodige verschillen tussen de stelsels van varkensrechten en van pluimveerechten weg te nemen. Daarbij gaat het om het vervallen van het onderscheid tussen fokzeugenrechten en andere varkensrechten en van de beperkingen die zijn verbonden aan het zogenoemde grondgebonden deel van het varkensrecht, beide elementen van het stelsel van varkensrechten die – inmiddels – onnodig belemmerend zijn voor de bedrijfsontwikkeling. Ook andere verschillen tussen de stelsels op het punt van de regels voor de overgang van productierechten en verschillen ten aanzien van de strafbaarstelling worden opgeheven (artikelen I, onderdeel D, en IV).

Met de integrale regeling van alle productierechten in de Meststoffenwet kan de Wet herstructurering varkenshouderij worden ingetrokken (artikel II). Het vervallen van die wet en van de Wet verplaatsing mestproductie draagt bij aan de transparantie van de mestwetgeving.

Het wetsvoorstel biedt voorts een «kapstok» voor de in voornoemde brief van 19 mei 2004 genoemde «stok achter de deur», voor het geval er na introductie van het systeem van gebruiksnormen voor meststoffen in de Meststoffenwet – waartoe op 10 december 2004 een separaat wetsvoorstel bij de Tweede kamer is ingediend (Kamerstukken II 2004/05, 29 930, nrs. 1–3) – op landelijk niveau onvoldoende evenwicht bestaat tussen de omvang van de dierlijke mestproductie en de gebruiks- en afzetmogelijkheden voor de mest. De kapstok heeft de vorm van een geclausuleerde delegatiebepaling, die het mogelijk maakt om bij algemene maatregel van bestuur een korting van de productierechten door te voeren. De omvang van de korting voor het individuele bedrijf is daarbij afhankelijk gesteld van de mate waarin een bedrijf zich van voldoende structurele mestgebruiks- en afzetmogelijkheden heeft verzekerd. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur weer invulling te geven aan het – ook in het verleden bij de bestaande productierechten toegepaste – instrument van de zogenoemde «afoming» van productierechten bij verhandeling of bij bedrijfsoverdracht (artikel I, onderdeel D, met betrekking tot de nieuwe titel 5 van hoofdstuk V van de Meststoffenwet).

In het navolgende wordt achtereenvolgens nader ingegaan op de algemene achtergrond (paragraaf 2), op de mede naar aanleiding van de uitkomst van de evaluatie van de Meststoffenwet 2004 door de regering gemaakte afwegingen en getrokken conclusies ten aanzien van de noodzaak en geschiktheid van de productierechten (paragraaf 3), op de afwegingen en conclusies ten aanzien van mogelijkheden voor flexibilisering, vereenvoudiging en deregulering (paragraaf 4) en op de hoofdlijnen van het stelsel als neergelegd in dit wetsvoorstel (paragraaf 5). Vervolgens worden de bedrijfseffecten en milieu-effecten (paragraaf 6) en de aspecten van uitvoering en handhaving (paragraaf 7) behandeld. Tot slot volgt een artikelsgewijze toelichting (paragraaf 8).

## **§ 2. Algemene achtergrond**

De mestwetgeving kent sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw een systeem van productierechten, waarmee per bedrijf de omvang van de veestapel – en daarmee de omvang van de mestproductie – wordt

begrensd. Hoofddoelstelling is het daarmee op landelijk niveau verzekeren van een balans tussen enerzijds de omvang van de mestproductie en anderzijds de gebruiks- en afzetmogelijkheden voor dierlijke meststoffen.

De gebruiks- en afzetmogelijkheden worden thans wettelijk primair begrensd door de verliesnormen van het in hoofdstuk IV van de Meststoffenwet geregelde stelsel van regulerende mineralenheffingen. Met ingang van 1 januari 2006 worden deze normen vervangen door de gebruiksnormen voor meststoffen, waaraan in paragraaf 1 van deze memorie van toelichting werd gerefereerd. De genoemde normen beperken de hoeveelheid fosfaat en stikstof die in de vorm van meststoffen, waaronder dierlijke meststoffen, op landbouwgrond kan worden aangewend. De beperking betreft allereerst het veehouderijbedrijf zèlf. Worden er op het bedrijf meer dierlijke meststoffen geproduceerd dan er met inachtneming van de verliesnormen of gebruiksnormen kan worden aangewend, dan is er sprake van overschotmest die van het bedrijf zal moeten worden afgevoerd naar derden. Het gaat dan in het bijzonder om afzet van de dierlijke meststoffen – al dan niet in bewerkte vorm – aan akkerbouwbedrijven en extensieve veehouderijbedrijven die binnen de normen nog plaatsingsruimte voor de meststoffen hebben. De afvoer geschiedt over het algemeen door tussenkomst van lokale loonwerkers en van mestdistributeurs die zorg dragen voor de mestafzet op middellange en lange afstand. Het spreekt voor zich dat de hoogte van de verliesnormen en de gebruiksnormen – naast uiteraard de gewasbehoefte en de mate waarin daarin al wordt voorzien door het gebruik van kunstmeststoffen – onmiddellijk bepalend is voor de mogelijkheden tot afzet van dierlijke meststoffen aan extensieve veehouderijbedrijven en akkerbouwbedrijven. Een beperkt deel van de dierlijke meststoffen wordt in andere landen afgezet of verbrand. De mogelijkheid voor afzet in andere landen is – behalve door het aspect van de transportkosten – beperkt, doordat verordening (EG) nr. 1774/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 3 oktober 2002 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten (PbEG L 273) uitsluitend de afzet van mest van pluimvee en paardachtigen in onverwerkte vorm toestaat. Bewerking van dierlijke mest van andere diersoorten met het oog op export is veelal bedrijfseconomisch niet rendabel.

Anders dan bij kunstmest het geval is, heeft onverwerkte dierlijke mest in het handelsverkeer een negatieve waarde: door de houder van de meststoffen die zich daarvan wil ontdoen moet voor de afzet worden betaald. Het gaat daarbij in ieder geval om de transportkosten en – afhankelijk van de verhouding tussen vraag en aanbod op de mestmarkt in de desbetreffende periode – ook om een bedrag te betalen aan de eindgebruiker. Wordt er landelijk aanmerkelijk meer mest geproduceerd dan er gebruiks- en afzetmogelijkheden zijn, dan leidt dat tot een stijging van de mestafzetkosten en eventueel tot niet-plaatsbare mestoverschotten. Het risico neemt dan toe dat, ter vermindering van de mestafzetkosten of van verkleining van de veestapel, onregelmatigheden worden gepleegd, waarvan per saldo het effect is dat – thans – de verliesnormen en – straks – de gebruiksnormen worden overschreden en dat er dus overbemesting plaatsvindt. Het gevolg daarvan is dat de realisatie van de kwaliteitsdoelstellingen voor het milieu, in het bijzonder die voor het grond- en oppervlaktewater, in gevaar komt. Het gaat dan wat betreft stikstof onder meer om de kwaliteitsdoelstellingen van de zogenoemde Nitraatrichtlijn<sup>1</sup> en wat betreft fosfaat, behalve om enkele thans reeds geldende richtlijnen inzake afvalstoffen en gevaarlijke stoffen, om de zogenoemde Kaderrichtlijn Water<sup>2</sup>.

Het systeem van productierechten strekt er tegen deze achtergrond feitelijk toe, door beheersing van de omvang – ofwel het «volume» – van de mestproductie, de handhavingsdruk beheersbaar te houden en de effecti-

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Richtlijn nr. 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid; PbEG L 327.

viteit van de gebruiksbeperkingen te verzekeren. Het systeem is wat dat betreft ondersteunend: de kern van de wetgeving wordt gevormd door de in de wetgeving gestelde beperkingen aan het mestgebruik. Aangezien de bemestingsnormen tot de kern van de maatregelen behoren waarmee de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn moeten worden gerealiseerd, moeten de aanvullende maatregelen, die dienen om een effectieve handhaving van deze normen te kunnen verzekeren, worden gezien als noodzakelijke, aanvullende maatregelen als bedoeld in artikel 5, vijfde lid, van die richtlijn.

Het in de jaren tachtig van de vorige eeuw vastgestelde belang van voldoende evenwicht op de mestmarkt is in het meer recente verleden verschillende malen herbevestigd. Verwezen zij bijvoorbeeld naar de paragrafen 5.2 en 5.3 van de Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid van 1995 (Kamerstukken II 1995/96, 24 445, nr. 1). Bij de behandeling van het wetsvoorstel strekkende tot invoering van het stelsel van regulerende mineralenheffingen is vervolgens – naar aanleiding van de door handhavingsdeskundigen van overheid en landbouwbedrijfsleven uitgevoerde ex ante-evaluatie naar de sturingskracht van dat stelsel – door de regering aangegeven dat de invoering van aanvullende maatregelen tot behoud van het evenwicht op de landelijke «mestmarkt» als absolute randvoorwaarde geldt, wil het stelsel – en om het even welk ander stelsel van bemestingsnormen – goed kunnen functioneren. Verwezen zij onder meer naar de memorie van toelichting (Kamerstukken II 1995/96, 24 782, nr. 3, blz. 5–6 en blz. 23–30) bij dit op 2 mei 1997 tot wet verheven wetsvoorstel (Stb. 360). De invoering in 1998 van een stelsel van varkensrechten bij de Wet herstructurering varkenshouderij (Stb. 236), de invoering in 2001 van een stelsel van pluimveerechten bij wet van 7 december 2000 tot wijziging van de Meststoffenwet in verband met de invoering van een stelsel van pluimveerechten (Stb. 538) en de invoering van het stelsel van mestafzetovereenkomsten bij wet van 28 juni 2001 tot wijziging van de Meststoffenwet in verband met een aanscherping van het stelsel van regulerende mineralenheffingen en de invoering van een stelsel van mestafzetovereenkomsten (Stb. 312) geschieden destijds primair ter verzekering van evenwicht op de mestmarkt.

Er zijn thans drie verschillende stelsels van productierechten, en de regeling van de productierechten en van de verhandelbaarheid daarvan is verspreid over drie wetten:

1. De mestproductierechten, houdende thans nog de quotering op het bedrijf van het aantal runderen, schapen, geiten, vossen, nertsen, eenden en konijnen; oorspronkelijk vielen ook varkens, kippen en kalkoenen onder de quotering van de mestproductierechten. De regeling van de mestproductierechten is neergelegd in hoofdstuk V, titel 1, van de Meststoffenwet en in de Wet verplaatsing mestproductie. De Meststoffenwet regelt sinds 1987 primair de hoogte van het op het bedrijf rustende mestproductierecht. Voor die hoogte is bepalend 1) de op in het verleden gelegen referentiedata op het bedrijf gerealiseerde mestproductie van de betrokken diersoorten (verwezen zij naar het Registratiebesluit dierlijke meststoffen) en 2) de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond, waaraan een grondgebonden productierecht van 125 kilogram fosfaat per hectare per jaar is gekoppeld. Door het hanteren van vaste, in de loop der jaren ongewijzigd gebleven forfaits voor de bepaling van de mestproductie per dier is binnen het mestproductierecht feitelijk het aantal dieren zèlf vastgelegd. De op 1 januari 1994 in werking getreden Wet verplaatsing mestproductie regelt de mogelijkheid van overgang van mestproductierechten naar een ander bedrijf of naar een nieuwe locatie binnen hetzelfde bedrijf, en de gevolgen van deze overgang voor de hoogte van het

productierecht. De mestproductierechten kunnen vanuit de overige gebieden in Nederland niet overgaan naar het zuidelijke of naar het oostelijke concentratiegebied van intensieve veehouderijen, volgens de in de Wet verplaatsing mestproductie neergelegde gebiedsomschrijving. Evenmin kan overgang plaatsvinden van het ene naar het andere concentratiegebied. Bij overgang van het mestproductierecht kan een bij ministeriële regeling in te vullen vermindering van het mestproductierecht met maximaal 25% plaatsvinden: de zogenoemde «afroming». Momenteel vindt geen afroming plaats.

Strafbaarstelling van onder meer de overschrijding van het mestproductierecht heeft plaatsgevonden in het op economische milieudelicten ziende artikel 1a van de Wet op de economische delicten.

2. De varkensrechten, houdende quotering van het aantal varkens – uitgedrukt in varkensseenheden – op het bedrijf, met daarbinnen nog een afzonderlijk plafond voor fokzeugen. De regeling van deze rechten en van de overgang ervan is neergelegd in de Wet herstructurering varkenshouderij.

Het nieuwe plafond van de varkensrechten is in 1998 geïntroduceerd, teruggrijpend op de bedrijfssituatie medio 1997, vanwege de uitbreidingsmogelijkheden die de mestproductierechten nog boden voor de varkenshouderij. Deze uitbreidingsmogelijkheden bestonden in het in gebruik nemen van grondgebonden mestproductierechten of van niet-benutte («latente») ruimte binnen de historische referentiehoeveelheid. Tegelijk met de introductie van de varkensrechten zijn de varkens uitgezonderd van het stelsel van mestproductierechten.

De Wet herstructurering varkenshouderij voorzag ook in de gefaseerde doorvoering van een korting van het op het bedrijf rustende varkensrecht, ter voorkoming van een landelijk niet-plaatsbaar varkensmestoverschot bij de destijds voorziene aanscherping van de verliesnormen in de periode tot en met 2002. Deze korting is slechts ten dele doorgevoerd. Het overige deel van de reductietaakstelling is gerealiseerd door middel van opkoop van varkensrechten door de overheid. Verwezen zij naar de parlementaire behandeling van de wet van 10 december 2003 tot wijziging van de Meststoffenwet en van de Wet herstructurering varkenshouderij in verband met het schrappen van de tweede generieke korting en het aanbrengen van enkele praktische verbeteringen (Stb. 542)<sup>1</sup>.

De hoogte van de varkens- en fokzeugenrechten werd bij invoering van het nieuwe systeem vastgesteld op basis van het op het bedrijf gehouden aantal varkens en fokzeugen in een recent referentiejaar. Aan het enkele bezit van landbouwgrond konden niet langer meer productierechten voor varkens worden ontleend. Het aantal varkens dat in het verleden op basis van het grondgebonden mestproductierecht werd gehouden bepaalde wel de omvang van het «grondgebonden deel van het varkensrecht», dat alleen kan worden gebruikt als het varkensbedrijf steeds voldoende grond voor de varkensmestproductie aanhoudt en deze grond niet in gebruik neemt voor het houden van andere diersoorten.

De regeling van de overgang van varkensrechten wijkt in zoverre af van die van de mestproductierechten, dat er geen regels gelden voor verplaatsing van de varkenshouderij naar een nieuwe locatie binnen het eigen bedrijf, dat voor de overgang van varkensrechten bij bedrijfs-overdracht wel regels zijn gesteld en dat de overgang van het varkensrecht vanuit het concentratiegebied naar een ander deel van Nederland ertoe leidt dat het betrokken varkensrecht als «grondgebonden deel van het varkensrecht» wordt aangemerkt. Voor de gebiedsbepaalde beperkingen ten aanzien van de overgang van het varkensrecht is – anders dan bij de mestproductierechten het geval is – niet doorslaggevend of een bedrijf geheel of gedeeltelijk in een bepaald gebied is gelegen, maar of het bedrijf daar grotendeels in is gelegen. Strafbaar-

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2002/03, 28 818; Handelingen II 2002/03, blz. 4828; Kamerstukken I 2002/03, 28 818 (270) en 2003/04, 28 818 (A, B, C, D, E); Handelingen I 2003/04, vergaderingen d.d. 8 en 9 december 2003.

stelling van onder meer de overschrijding van het varkensrecht heeft plaatsgevonden in het op algemene economische delicten ziende artikel 1 van de Wet op de economische delicten.

3. De pluimveerechten, houdende quoterings van het aantal kippen en kalkoenen op het bedrijf. De regeling van deze rechten en van de overgang ervan is neergelegd hoofdstuk V, titel 2, van de Meststoffenwet. De pluimveerechten zijn in 2001 geïntroduceerd, terugrijpend op de bedrijfssituatie van eind 1998, vanwege de in die periode geconstateerde tendens van een omvangrijke uitbreiding van de pluimveestapel op landelijk niveau. Deze uitbreiding kon worden gerealiseerd met gebruikmaking van de uitbreidingsmogelijkheden die de mestproductierechten nog boden, door het in gebruik nemen van grondgebonden mestproductierechten of van latente ruimte binnen de historische referentiehoeveelheid. Tegelijk met de introductie van de pluimveerechten zijn de kippen en kalkoenen uitgezonderd van het stelsel van mestproductierechten.

De hoogte van de pluimveerechten werd bij invoering van het nieuwe systeem vastgesteld op basis van het op het bedrijf gehouden aantal kippen en kalkoenen in een recent referentiejaar. Aan het enkele bezit van landbouwgrond konden niet langer meer productierechten voor pluimvee worden ontleend. Het oogmerk van de wetswijziging was uitsluitend een bevestiging van de omvang van de pluimveestapel te realiseren. Voor het overige werd het stelsel van mestproductierechten volledig gevolgd, zowel wat betreft de vastlegging van de dieraantallen door middel van het oorspronkelijke, vaste excretiefact, als wat betreft de regels inzake de overgang van het productierecht en de strafbaarstelling. Binnen het plafond van het pluimveerecht wordt, anders dan bij varkensrechten, noch een afzonderlijk plafond voor een specifieke diercategorie noch een grondgebonden deel onderscheiden.

Op 1 januari 2002 is het – in hoofdstuk V, titel 3, van de Meststoffenwet geregelde – stelsel van mestafzetovereenkomsten in werking getreden. Invoering ervan geschiedde mede in verband met onzekerheden die er destijds waren omtrent het bestaande volume-instrumentarium van de productierechten in het licht van de juridische procedures ten aanzien van de Wet herstructurering varkenshouderij. Tevens werd gezocht naar meer aansluiting van het volume-instrumentarium bij de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen als voorzien in bijlage III.2 van de Nitraatrichtlijn. De toegestane omvang van de veestapel per bedrijf werd in het nieuwe stelsel afhankelijk gesteld van de op basis van deze gebruiksnorm berekende plaatsingsruimte op het eigen bedrijf en de door middel van mestafzetovereenkomsten geclaimde mestplaatsingsruimte op andere landbouwbedrijven. Het stelsel zou de productierechten vervangen, zodra de sturingskracht van het nieuwe stelsel zich in de praktijk zou hebben bewezen.

De uitkomsten van de eerdergenoemde evaluatie van de Meststoffenwet in 2004 wezen evenwel uit dat de sturingskracht van het stelsel van mestafzetovereenkomsten aanmerkelijk minder groot was dan de sturingskracht van de productierechten: de productierechten bleken in de praktijk meer beperkend te zijn voor de omvang van de veestapel dan het stelsel van mestafzetovereenkomsten. Het stelsel van mestafzetovereenkomsten bleek ook veel minder doelmatig te zijn, gelet op de jaarlijks terugkerende hoge administratieve lasten voor de sector en de uitvoeringslasten voor de overheid, vanwege de jaarlijks te sluiten, in te sturen en te toetsen contracten. Tot slot werd vastgesteld dat het stelsel meer belemmerend voor de bedrijfsontwikkeling werkt. Dit laatste is met name het gevolg van de grotere onzekerheid voor financiers omtrent de productieomvang dan bij productierechten het geval is, en van de versterking van de effecten van de zogenoemde «varkenscyclus» op de vee- en vleesmarkt die van de

jaarlijkse «run» op de contractueel vast te leggen mestafzetmogelijkheden – en de daarvan afhankelijke toegestane productie-omvang – uitgaat. Dit laatste leidt ook tot een minder evenwichtige prijsvorming op de mestmarkt.

Inmiddels was, gelet op het arrest van de Hoge Raad van 16 november 2001 in de door de Nederlandse Vakbond Varkenshouders c.s. tegen de Staat aangespannen bodemprocedure inzake de Wet herstructurering varkenshouderij<sup>1</sup>, de juridische status van die wet geen aanleiding meer voor het in stand houden van een alternatieve vorm van plafonnering. Het Hofarrest van 2 oktober 2003 betreffende de uitvoering door Nederland van de Nitraatrichtlijn (zaak C-322/00) maakte duidelijk dat het stelsel van mestafzetovereenkomsten evenmin een functie toekwam als instrument ter implementatie van de gebruiksnorm voor dierlijke mest van die richtlijn.

Tegen deze achtergrond heeft de regering in het voorjaar 2004 besloten om per 1 januari 2005 het stelsel van mestafzetovereenkomsten te laten vervallen en vooralsnog de onderscheiden stelsels van productierechten in stand te laten. Verwezen zij naar de brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de Tweede Kamer van 19 maart 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 26 729 en 28 385, nr. 63) en de nota van toelichting bij het Besluit van 9 september 2004, houdende intrekking van het stelsel van mestafzetovereenkomsten (Stb. 473).

In voornoemde brief van 19 maart 2004 werd tevens aangekondigd dat nog nader zou worden bezien in hoeverre doorvoering van wijzigingen in de onderscheiden stelsels van productierechten gewenst is. Daarbij zou het met name gaan om mogelijkheden voor verdere vereenvoudiging, voor lastenvermindering bij overheid en bedrijfsleven, en voor het wegnemen van onnodige belemmeringen voor dynamiek en bedrijfsontwikkeling. De conclusies uit deze nadere afweging zijn gemeld in de eerdergenoemde brief van 19 mei 2004, waarover op 9 juni 2004 een algemeen overleg met de Vaste Kamercommissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft plaatsgevonden (Kamerstukken II 2003/04, 28 385, nr. 38). De thans voorgestelde wetswijziging geeft hieraan invulling.

### **§ 3. Noodzaak en geschiktheid van de productierechten**

#### *a. Geschiktheid*

Uit de studie «Evaluatie van mestafzetovereenkomsten en dierrechten» van het Landbouw Economisch Instituut Wageningen UR (LEI) in het kader van de evaluatie van de Meststoffenwet 2004 is gebleken dat het bestaande systeem van productierechten een doeltreffend en doelmatig instrumentarium is voor de beheersing van de omvang van de veestapel. Het systeem voorkwam de afgelopen jaren dat de nationale mestproductie kon groeien. Verder wordt geconstateerd dat de sterke daling van de varkensstapel in de afgelopen periode weliswaar in belangrijke mate samenhangt met de economische ontwikkelingen, maar ook in belangrijke mate correspondeert met de vermindering van de varkensrechten door opkoop en afoming. Gebleken is dat de grotere en meer vitale intensieve veehouderijbedrijven hun productierechten maximaal benutten. De geraamde structurele uitvoeringslasten voor de overheid van het systeem zijn laag, te weten € 6,5 miljoen. De administratieve lasten voor de sector zijn verwaarloosbaar, omdat vrijwel volledig kan worden aangesloten bij de administratie en gegevensverstrekking ten behoeve van het stelsel van regulerende mineralenheffingen, straks het stelsel van gebruiksnormen. Voor de handhaving wordt aangegrepen bij de dieraantallen, waaromtrent aan de hand van de financiële administratie, andere registraties en de fysieke bedrijfssituatie relatief betrouwbare en eenduidige vaststellingen kunnen worden gedaan. Het LEI merkt op dat in de onderzochte periode

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

sprake was van een grote mate van naleving, en dat het rechtenstelsel voor ondernemers inzichtelijk is.

Over de geschiktheid van de productierechten als sturingsinstrument voor de beheersing van het geproduceerde mestvolume, laat het LEI-rapport derhalve geen twijfel bestaan. Het LEI suggereert wel om bij een keuze voor het instandhouden van de productierechten – waartoe het LEI adviseert (zie onder b) – ten behoeve van de bedrijfsontwikkeling enige flexibilisering in het systeem in te bouwen.

Wat betreft de varkensrechten en de pluimveerechten is ook de regering de opvatting toegedaan dat sprake is van een geschikt – want doeltreffend en doelmatig – instrument ter begrenzing van de in de Nederland geproduceerde hoeveelheid dierlijke meststoffen. Bij de sturingskracht van de mestproductierechten kunnen wel enige kanttekeningen worden geplaatst. Daarop wordt later in deze paragraaf ingegaan. Verder ziet ook de regering mogelijkheden voor verdere flexibilisering in het systeem. De conclusies en afwegingen van de regering daaromtrent zijn weergegeven in paragraaf 4 van deze memorie van toelichting. In het navolgende wordt eerst ingegaan op de vraag in hoeverre instandhouding van het systeem van productierechten nog noodzakelijk is.

#### *b. Noodzaak productierechten varkens- en pluimvee*

Voor de vraag of de productierechten op de langere termijn nog noodzakelijk zijn, is van belang in hoeverre er een uitbreiding van de veestapel valt te verwachten en wat – mede gelet op de toekomstige gebruiksnormen – de verwachtingen ten aanzien van de ontwikkeling van de gebruiks- en afzetmogelijkheden voor dierlijke meststoffen en de gevolgen daarvan voor de mestafzetkosten zijn.

Ten aanzien van de omvang van de veestapel wordt – zo geeft ook de LEI-studie aan – een structurele afname als gevolg van autonome ontwikkelingen verwacht. Het gevolg van de afnemende veestapel is ook een min of meer navenant afnemende omvang van de mestproductie. Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek en experts mag de volgende – in onderstaande tabel weergegeven – ontwikkeling van de veestapel ten opzichte van de situatie in 2002 worden verwacht, op basis van een analyse van de effecten van veranderingen in vooral de concurrentiepositie door aangekondigde wijzigingen in het gemeenschappelijk landbouwbeleid en door veranderde verhoudingen op de wereldmarkt.

**Tabel: Aantal dieren (\*1000) in 2002, 2005, en 2015**

Diercategorie	2002	2005	2015
Melkkoeien	1 486	1 373	1 169
Jongvee	1 254	1 030	877
Rundvleesvee	392	392	147
Vleeskalveren	713	703	695
Varkens	5 591	5 591 <sup>1</sup>	5 144
Zeugen	1 312	1 312 <sup>2</sup>	1 207
Pluimvee	102 503	91 090	77 731

Bron: CBS-Landbouwtelling 2000, Staalduinen et al (2002), G. B. C. Backus et al. (2003, 2004) en N. Bondt (2003).

<sup>1</sup> Verwachting 2006: 5 311 000 varkens.

<sup>2</sup> Verwachting 2006: 1 233 000 zeugen.

Zoals in de LEI-studie is aangegeven, zijn er ook experts die een sterker dalende trend zien. Verder zij aangetekend dat bij de schatting nog geen rekening is gehouden met de effecten van de invoering van het systeem van gebruiksnormen en de hoogte van de in dat kader voorziene normen.



Verwezen zij op dit punt naar eerdergenoemde brief van 19 mei 2004 en naar de memorie van toelichting bij het separate, bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel tot wijziging van de Meststoffenwet (invoering gebruiksnormen) (Kamerstukken II 2004/05, 29 930, nr. 3, blz. 72–79). Zoals in paragraaf 8.2 van die memorie van toelichting is aangegeven, is de inschatting ten aanzien van de varkens- en pluimveehouderij dat het gecombineerde effect van autonome ontwikkelingen en van de gebruiksnormen een daling van de omvang van veestapel in 2009 van 3%, onderscheidenlijk 5% ten opzichte van 2002 zal geven. Deze versterkte ontwikkeling is onder meer het gevolg van vermindering van de gebruiks- en afzetmogelijkheden voor dierlijke meststoffen en de daarmee gepaard gaande stijging van de mestafzetkosten, die zich met name bij genoemde intensieve veehouderijsectoren doet voelen. De rundveestapel zal naar verwachting echter door de scherpere gebruiksnormen eveneens extra afnemen ten opzichte van de CBS-cijfers, primair door het extra afstoten van vlees- en jongvee, maar ook door het afstoten van melkvee onder gelijktijdige verhoging van de melkproductie per koe.

Hoewel dus structureel een dalende tendens wordt verwacht ten aanzien van de omvang van de veestapel, wordt er in de LEI-studie terecht voor gewaarschuwd dat bij de varkens- en pluimveehouderij bij een hoogconjunctuur rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid van een tijdelijke uitbreiding van de veestapel. Daarom adviseert het LEI – nog los van de effecten voor de mestmarkt van de voorziene normstelling in het kader van het stelsel van gebruiksnormen, waarover eerst na afsluiting de LEI-studie duidelijkheid kwam – om vooralsnog de productierechten in stand te houden.

Voor zover het de varkens- en pluimveerechten betreft, meent de regering dat het LEI-advies moet worden overgenomen. Het is van groot belang om uitbreiding van de varkens- en van de pluimveestapel te voorkomen, en om de door de combinatie van opkoop, afoming en – bij de varkensrechten – korting gerealiseerde vermindering van de betrokken productierechten vast te houden.

Zij wijst in dit verband op één van de door de Europese Commissie gestelde voorwaarden voor verlening van de derogatie van de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen, bedoeld in bijlage III.2, tweede alinea van de Nitraatrichtlijn. Deze voorwaarde is dat de nationale mestproductie – in termen van stikstof en fosfaat – het niveau van 2002 niet te boven zal gaan. De Commissie wil zo zekerstellen dat – ook bij een derogatie – de algemene milieudruk in Nederland als gevolg van de veehouderij niet toeneemt. Daartoe zal in Nederland een stelselmatige monitoring van de ontwikkeling van de omvang van de mestproductie blijven plaatsvinden, niet alleen bij varkens en pluimvee maar ook bij andere diersoorten. Niet minder belangrijk is de verwachte ontwikkeling van de mestmarkt als gevolg van de toekomstige, scherpere normstelling. Deze leidt ertoe dat ondanks de verkleining van de veestapel, de mestafzetkosten aanmerkelijk zullen toenemen. Extra beslag op de schaarse mestplaatsingsruimte door conjuncturele groei van de varkens- en pluimveestapel is tegen die achtergrond zeer ongewenst. De gevolgen daarvan zouden immers een verdere toename van de handhavingsdruk en een verminderde effectiviteit van de gebruiksnormen zijn.

Zoals is vermeld in paragraaf 8.1 van de memorie van toelichting bij het eerder aangehaalde wetsvoorstel inzake de gebruiksnormen, wordt door het LEI geschat dat de invoering van de gebruiksnormen – bij de eerder weergegeven autonome ontwikkeling van de veestapel – leidt tot een mestoverschot dat, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, oploopt van 1 miljoen kilogram fosfaat in 2006 tot circa 10 miljoen kilogram fosfaat in 2009. Deze schatting van het LEI was onderdeel van een nadere studie

naar de te verwachten effecten van de in de Meststoffenwet te introduceren gebruiksnormen («Effecten in 2006 en 2009 van het Mestakkoord en nieuw EU-Landbouwbeleid», Wageningen UR, december 2004, rapport 6.04.23). Het betrokken rapport werd aan de Tweede Kamer aangeboden bij brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 17 december 2004 (niet-dossierstuk Tweede Kamer 2004–2005, Inv0400814).

De verwachte toename van het mestoverschot is het gevolg van het feit dat ook de extensievere sectoren, in het bijzonder de melkveehouderij, ter voldoening aan de gebruiksnormen dierlijke meststoffen zullen moeten gaan afvoeren, en wel in de orde van grootte van ruim 10 miljoen kilogram fosfaat in de periode van 2006 tot en met 2009. Voor de intensieve sectoren, zoals de leghennenbedrijven en fokzeugenbedrijven, zal de aanscherping van de normstelling geen directe gevolgen voor de omvang van het mestoverschot hebben: deze moeten bij gebrek aan eigen grond nu al vrijwel al hun mest afvoeren. De verwachting van het LEI is dat de combinatie van een krimp in deze sectoren en de mindere plaatsingsruimte op het eigen bedrijf – voor zover bedrijven grond hebben – zal resulteren in een beperkte afname van de in totaal door deze sectoren af te zetten hoeveelheid dierlijke meststoffen met 2 (2006) à 1,5 miljoen kilogram (2009) fosfaat. Tegelijkertijd zal uitgaande van de huidige acceptatiegraad bij de akker- en tuinbouw voor dierlijke mest – van welke acceptatiegraad in het bijzonder de intensieve varkens- en pluimveebedrijven afhankelijk zijn – de mestplaatsingsruimte afnemen met 3 (2006) à 11,5 (2009) miljoen kilogram fosfaat. Bij de berekening is verder uitgegaan van een omvang van de mestexport overeenkomend met de huidige 17 miljoen kilogram fosfaat; mestexport is, gegeven de eerdergenoemde Europese veterinaire beperkingen, alleen relevant voor pluimveemest en paardenmest.

Het effect van het mestoverschot zal een stijging van de mestafzetprijzen zijn. In vergelijking met 2004 stijgen in de concentratiegebieden de afzetkosten voor drijfmest van € 6 per ton in 2004 naar € 10 per ton in 2006 en € 13 per ton in 2009. Voor droge pluimveemest stijgen de kosten van € 14 per ton in 2004 naar € 20 per ton in 2006 en 2009. De kosten drukken het zwaarst op bedrijven met weinig grond en weinig financiële marge, dus op de intensieve varkens- en pluimveehouderij.

Het berekende mestoverschot zal, als aangegeven in paragraaf 8.1 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel gebruiksnormen, naar verwachting van het LEI uiteindelijk wel plaatsbaar blijken te zijn, door de bedrijfseconomische dynamiek die de hogere mestafzetkosten tot gevolg zullen hebben. Het gevolg van deze hogere kosten zal namelijk zijn dat de voorziene aanpassingen in de bedrijfsvoering van de melkveehouders versterkt worden doorgevoerd, dat het aantal bedrijven sneller vermindert, dat een verdere afname van de veestapel plaatsvindt, dat de acceptatiegraad bij de akker- en tuinbouwsector groter wordt en dat er een beperkte toename plaatsvindt van mestexport en mestverbranding.

De verwachte ontwikkeling van de mestmarkt is zodanig, dat naar het oordeel van de regering niet alleen voorkomen moet worden dat de varkens- of pluimveestapel uitbreidt, maar er ook behoefte bestaat aan een instrumenteel aangrijpingspunt in de vorm van productierechten, om in voorkomend geval een reductie van de omvang van de mestproductie af te kunnen dwingen.

In de brief van 19 mei 2004 heeft de regering – bij wijze van «stok achter de deur» – uitdrukkelijk de mogelijkheid opengehouden van een korting op de productierechten voor varkens en pluimvee, als na 2006 blijkt dat er geen evenwicht ontstaat tussen de dierlijke mestproductie en de mogelijkheden voor een verantwoorde afzet van de mest. Zoals de brief meldt, zal de regering ingrijpen als er geen evenwicht ontstaat en blijkt dat het overschot wordt afgewenteld op het milieu. Bedrijven die geen duurzame

oplossing voor hun dierlijke mest hebben gevonden, zullen dan worden geconfronteerd met dwingende maatregelen. Daartoe worden twee mogelijkheden onderzocht, namelijk 1) het toepassen van een – individuele – korting van de productierechten voor varkens en pluimvee, zonder financiële compensatie, voor de bedrijven die niet grondgebonden zijn en evenmin beschikken over mestverwerking, en 2) invoering van een systeem van gekanaliseerde mestafzet.

Het onderzoek naar deze mogelijkheden is thans nog niet afgerond. De eventuele daadwerkelijke toepassing van de maatregelen is ook pas na 2006 aan de orde, en alleen wanneer de sector zijn verantwoordelijkheid niet neemt en er daadwerkelijk een situatie dreigt te ontstaan van een onaanvaardbare milieubelasting als gevolg van mestoverschotten. Desalniettemin is het van groot belang om bij gebleken noodzaak snel in te kunnen grijpen. Tegen deze achtergrond voorziet het onderhavige wetsvoorstel op geclausuleerde wijze in de mogelijkheid om een eventuele korting van de productierechten bij algemene maatregel van bestuur door te voeren, uitsluitend ingeval sprake is van een onevenwichtige mestmarkt, en alléén voor bedrijven die niet grondgebonden zijn en evenmin al hun mest verwerken of verbranden, of een andere met voldoende garanties omklede duurzame oplossing voor de afzet van hun overschotmest hebben gevonden. De korting kan op jaarbasis per bedrijf niet meer dan 25% zijn. De nadere uitwerking van de voorwaarden waaronder een bedrijf gevrijwaard blijft van de korting, zoals de eisen waaraan mestverwerking en de afzet van de door de verwerking verkregen producten moeten voldoen alsook de wijze waarop de toepasselijkheid van een uitzondering door het bedrijf aannemelijk wordt gemaakt, geschiedt bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur (artikel I, onderdeel D, ten aanzien van het nieuwe artikel 58m van de Meststoffenwet).

Beperking van het eventueel in te zetten kortingsinstrument tot de varkens- en pluimveehouderij ligt in de rede. Het zijn primair deze vrijwel grondloze sectoren die aangewezen zijn op mestafzet bij andere bedrijven. De varkens- en pluimveehouderij droeg de afgelopen jaren gemiddeld voor 85 % bij aan de hoeveelheid mest die als bedrijfsoverschotten op de mestmarkt worden afgezet. De varkens- en pluimveebedrijven onderhouden – zoals in het voorgaande is aangegeven – ook in bedrijfseconomische zin de grootste gevolgen van de hoge mestafzetkosten.

### *c. Vervallen productierechten overige sectoren*

Voor de andere sectoren dan de varkens- en pluimveehouderij, ziet de regering geen noodzaak voor het nog langer in stand houden van de productierechten. Het stelsel van mestproductierechten kan derhalve vervallen. De redenen daarvoor zijn gelegen in het volgende.

Bij de qua omvang van de mestproductie meest belangrijke sector die onder de mestproductierechten valt, namelijk de melkveesector, wordt structureel noch conjunctureel een groei van de veestapel verwacht. De verwachting is, zoals hiervoor werd aangegeven, dat melkveebedrijven in de toekomst meer jongvee en vleesvee zullen afstoten. Het melkquotum zal weliswaar volledig blijven worden benut, maar zal met minder melkkoelien worden «volgemolken» door het verder verhogen van de melkproductie per dier. Het systeem van gebruiksnormen zal die tendens versterken.

Zoals in de LEI-studie in het kader van de evaluatie Meststoffenwet 2004 is aangegeven, worden bovendien de melkquota door de meerderheid van de melkveehouders als het meest beperkend voor uitbreiding gezien. De melkquotering zal naar verwachting in ieder geval tot 2012 blijven bestaan. Wordt de quotering – al dan niet geleidelijk – afgeschaft dan zal, zo stelt het LEI terecht, de melkprijs door een toenemende concurrentie zo sterk zakken dat geen toename van de melkveestapel wordt verwacht,

voor zover de melkindustrie niet zelf het melkaanbod door melkvee-houders zal beperken.

Voor de melkveesector hebben de mestproductierechten derhalve geen meerwaarde meer.

Ten aanzien van de overige sectoren die onder het regime van de mestproductierechten vallen kan het volgende worden geconstateerd. De sector gespecialiseerd in vleesvee (vleeskalveren, vlees-, weide- en zoogkoeien) is blijkens CBS-cijfers over de periode 1998–2003 stabiel. De kalverensector heeft zich hersteld (713 000 dieren in 2002) na een sterke teruggang in 2001, maar is nog lang niet op het niveau van het jaar 2000 (783 000 dieren). Zoals blijkt uit de tabel, opgenomen in onderdeel a van deze paragraaf, is de omvang van het overige deel van de rundvleesveestapel beperkt en wordt – vanwege de slechte marktperspectieven – de komende jaren een aanzienlijke krimp verwacht.

De veestapels van de overige diersoorten die onder de mestproductierechten vallen, te weten de schapen, geiten, vossen, nertsen, eenden en konijnen, zijn qua omvang beperkt. Het aandeel van deze dieren in de totale fosfaatproductie in Nederland was de afgelopen jaren gemiddeld circa 3,6% en het aandeel in de hoeveelheid overschotmest die op de mestmarkt belandt was gemiddeld circa 5,5%. Wat betreft de ontwikkelingen in deze sectoren kan het volgende worden gezegd. De geitensector is de afgelopen jaren blijkens CBS-gegevens gegroeid, van 132 000 dieren in 1998 naar 255 000 dieren in 2002. In diezelfde periode is de schapensector in omvang afgenomen van 1 394 000 dieren naar 1 186 000 dieren, zodat per saldo de schapen- en geitensector stabiel is gebleven. De aantallen pelsdieren (vossen, nertsen) zijn blijkens de CBS-gegevens tamelijk stabiel en het aantal konijnen neemt af. Bij de eendensector valt de afgelopen jaren een forse daling van de aantallen waar te nemen, namelijk van 970 000 in 1998 tot 852 000 in 2002, en waarschijnlijk 706 000 in 2003.

Uit de cijfers blijkt over het totaal van de betrokken – in omvang toch al beperkte – sectoren sprake te zijn van een dalende tendens, waarbij tussen de verschillende diersoorten wel enige verschuivingen plaatsvinden. Er zijn, gelet op de investeringen en marktperspectieven, geen aanwijzingen dat er in dit beeld grote wijzigingen zullen gaan optreden in de komende jaren. Derhalve bestaat ook voor deze sectoren geen reden voor het instandhouden van de mestproductierechten.

Werd voor de onder het regime van de mestproductierechten vallende sectoren overigens wel een zodanig substantiële groei voorzien dat het evenwicht op de mestmarkt daardoor zou kunnen worden bedreigd, en zou tegen die achtergrond de conclusie zijn geweest dat het in stand houden van een instrument ter plafonnering van de betrokken veestapels wèl noodzakelijk is, quod non, dan zou het bestaande systeem van mestproductierechten ingrijpend moeten worden aangepast. De mestproductierechten zouden in een dergelijke situatie namelijk teveel uitbreidingsmogelijkheden bieden, met name op basis van het grondgebonden mestproductierecht. Herziening van het stelsel om deze uitbreidingsmogelijkheden te schrappen zou vergen dat – zoals bij de varkens- en pluimveerechten is gebeurd – een nieuw, actueel plafond op basis van de meer recente veebezetting van de betrokken bedrijven zou worden vastgesteld, waarbij voorzieningen moeten worden getroffen ter voorkoming van situaties waarbij zich onbillijkheden van overwegende aard voordoen. Dat zou leiden tot hoge lasten voor de overheid en het bedrijfsleven, zo heeft de ervaring met de invoering van de varkens- en de pluimveerechten geleerd. In de gegeven situatie, waarin een substantiële, evenwichtbedreigende uitbreiding van de mestproductie van de betrokken sectoren helemaal niet reëel is, zouden de lasten van een dergelijke operatie

evenwel onevenredig zijn en niet passen in het op deregulering en lastenverlichting gerichte kabinetsbeleid.

Op basis van bovenstaande overwegingen heeft de regering besloten om het stelsel van mestproductierechten te schrappen. Het wetsvoorstel voorziet daartoe in het vervallen van titel 1 van hoofdstuk V van de Meststoffenwet en in het vervallen van de Wet verplaatsing mestproductie (artikelen I, onderdeel C, en III). Dat laat onverlet dat de ontwikkelingen ten aanzien van de omvang van de mestproductie bij de betrokken sectoren nauwlettend zullen worden gevolgd en dat bij onvoorziene ontwikkelingen zonodig aanvullende wettelijke maatregelen ter beheersing van het mestvolume zullen worden overwogen.

#### **§ 4. Flexibilisering, verdere vereenvoudiging en deregulering**

Een belangrijke vereenvoudiging van de stelsels van productierechten wordt bereikt door het laten vervallen van de mestproductierechten voor het rundvee en enkele kleine sectoren. De productierechten voor varkens en pluimvee blijven bestaan. Hierop is in de vorige paragraaf ingegaan. De regering heeft overeenkomstig het algemene kabinetsbeleid (zie paragraaf 1 van deze memorie van toelichting) gezien of er bij de stelsels van de productierechten voor varkens en pluimvee nog mogelijkheden zijn voor flexibilisering en vereenvoudiging, die van positieve invloed zijn voor de dynamiek en bedrijfsontwikkeling. Daarbij is ook acht geslagen op de suggesties die zijn gedaan in de eerdergenoemde LEI-studie, in het kader van de evaluatie van de Meststoffenwet 2004. De door de regering in ogenschouw genomen mogelijkheden worden onderstaand behandeld.

##### *a. Omwisselingsmogelijkheden tussen diercategorieën en diersoorten*

Destijds is bij de invoering van de Wet herstructurering varkenshouderij gekozen voor het instellen van een afzonderlijk productierecht voor fokzeugen, binnen het plafond van het varkensrecht. Binnen het varkensrecht mogen niet meer fokzeugen worden gehouden dan overeenkomt met het – op basis van de historische veebezetting bepaalde – fokzeugenrecht. Een bedrijf kan binnen het fokzeugenrecht wel omwisselen van fokzeugen – daaronder begrepen op het bedrijf aangeleverde biggen – naar andere categorieën varkens: op basis van het fokzeugenrecht kunnen namelijk behalve fokzeugen ook vleesvarkens, opfokzeugen en opfokberen worden gehouden. Maar omgekeerd kan binnen het varkensrecht niet worden omgewisseld van de laatstgenoemde categorieën varkens naar fokzeugen, ingeval het fokzeugenrecht daarvoor niet toereikend is: varkensrechten die niet tevens fokzeugenrecht zijn, kunnen niet worden gebruikt voor het houden van fokzeugen (artikel 15, eerste lid, Wet herstructurering varkenshouderij).

De regering stelt vast dat het milieubelang, te weten het belang van behoud van evenwicht op de mestmarkt, in de gegeven omstandigheden voldoende is verzekerd door plafonnering van het aantal varkens, ongeacht of het fokzeugen of andere categorieën varkens betreft. Tegelijk moet worden geconstateerd dat het fokzeugenrecht de individuele varkenshouder in zijn mogelijkheden voor bedrijfsontwikkeling beperkt, de regelgeving compliceert en de handhaving lastiger maakt.

Gelet op deze overwegingen heeft de regering besloten om met het onderhavige wetsvoorstel het onderscheid binnen het varkensrecht tussen het fokzeugenrecht en het overige deel van varkensrecht te laten vervallen en te volstaan met één productieplafond voor alle categorieën varkens (artikel I, onderdeel D, ten aanzien van het nieuwe artikel 56 van de Meststoffenwet).

Tevens is gezien of een verdere flexibilisering kan worden bereikt door een «mestneutrale» omwisseling tussen varkens en pluimvee onderling mogelijk te maken en daartoe één productieplafond voor zowel varkens als kippen en kalkoenen in te stellen. Uit overleg met de belangenorganisaties is evenwel gebleken dat een groot deel van de betrokken sectoren daar geen behoefte aan heeft. Ook kan worden geconstateerd dat uit een oogpunt van het belang van evenwicht op de mestmarkt een dergelijke omwisselingsmogelijkheid niet verstandig is, omdat dit ertoe zou kunnen leiden dat pluimvee wordt omgewisseld naar varkens, terwijl de afzetmogelijkheden voor – droge – pluimveemest over het algemeen beter zijn dan die voor varkensmest. Dat hangt samen met de kwaliteit van pluimveemest en met het feit dat pluimveemest ingevolge de eerdergenoemde Europese veterinaire regelgeving in onverwerkte vorm in andere landen mag worden afgezet. Ook leent pluimveemest zich voor verbranding in het kader van de opwekking van elektriciteit. Tegen deze achtergrond stelt de regering voor om voor varkens en pluimvee afzonderlijke plafonds te handhaven.

#### *b. Grondgebonden deel varkensrecht*

De Wet herstructurering varkenshouderij kent een historisch bepaald, zogenoemd grondgebonden deel van het varkensrecht. Dit deel komt overeen met het aantal varkens dat in het referentiejaar 1996 of, naar keuze van de varkenshouder, 1995 op het oorspronkelijke bedrijf op basis van grondgebonden mestproductierechten werd gehouden. Voor het mogen benutten van dit deel van het varkensrecht is ingevolge artikel 15, tweede lid, van de Wet herstructurering varkenshouderij vereist dat de varkenshouder dezelfde verhouding tussen grond en varkens in acht blijft nemen, als vóór introductie van de varkensrechten noodzakelijk was om het grondgebonden mestproductierecht niet te overschrijden. Daarbij wordt ook rekening gehouden met de mestproductie van andere diersoorten.

Dit grondgebonden deel van het varkensrecht werd destijds in de wet opgenomen als gevolg van het amendement van het lid Huys (Kamerstukken II 1997/98, 25 746, nr. 46). Het amendement beoogde te voorkomen dat, als gevolg van de invoering van de varkensrechten, grondgebonden mestproductierechten zouden vrijkomen die zouden worden gebruikt voor uitbreiding van de mestproductie bij andere diersoorten, in het bijzonder de pluimveehouderij.

Gelet evenwel op de invoering van het afzonderlijke pluimveerecht in 2001, waarmee de genoemde uitbreidingsmogelijkheid is komen te vervallen, en gelet op de in paragraaf 3, onder c, van deze memorie van toelichting getrokken conclusie dat de mestproductierechten voor de rundveesector en de kleinere sectoren kunnen vervallen omdat voor substantiële uitbreiding van deze sectoren niet behoefte te worden gevreesd, komt het instandhouden van bijzondere beperkingen verbonden aan het grondgebonden deel van het varkensrecht geen meerwaarde meer toe. Overeenkomstig het onderhavige wetsvoorstel zal daarom het onderscheid tussen het grondgebonden deel en het overige deel van het varkensrecht komen te vervallen: het grondgebonden deel wordt als het ware omgezet in een «regulier» varkensrecht, dat ook zonder grond benutbaar is op het bedrijf van de oorspronkelijke rechthebbende of – na vervreemding – op het bedrijf van de verkrijger van het recht.

Het hiervoor besproken grondgebonden deel van het varkensrecht is historisch bepaald, namelijk op basis van de benutting van de grondgebonden mestproductierechten in het verleden. Daarnaast kunnen varkensrechten grondgebonden zijn in verband met hun overgang van een bedrijf dat is gelegen in één van de concentratiegebieden, naar een

bedrijf dat buiten de concentratiegebieden is gelegen. Destijds is uit vrees dat er vanuit de concentratiegebieden grootschalige nieuwvestiging in de overige delen van Nederland zou plaatsvinden een beperking verbonden aan de overgang van varkensrechten; het gaat om een beperking die niet gold voor mestproductierechten en evenmin voor de later geïntroduceerde pluimveerechten. Nieuwvestiging of verplaatsing van varkensbedrijven met gebruikmaking van varkensrechten uit de concentratiegebieden mag uitsluitend op basis van grondgebondenheid geschieden. Deze eis van grondgebondenheid, neergelegd in artikel 17, derde lid, van de Wet herstructurering varkenshouderij, is bij de eerder aangehaalde wet tot wijziging van de Meststoffenwet en van de Wet herstructurering varkenshouderij in verband met het schrappen van de tweede generieke korting en het aanbrengen van enkele praktische verbeteringen iets gemitigeerd, om een betere aansluiting te verkrijgen met het historisch bepaalde grondgebonden deel van het varkensrecht: bepaald is dat zodra de varkensrechten overgaan van een concentratiegebied naar een niet-concentratiegebied, zij worden aangemerkt als «grondgebonden deel van het varkensrecht», voor de benutting waarvan de hiervoor weergegeven eis van de beschikbaarheid van voldoende grond in relatie tot het aantal te houden varkens geldt.

De regering heeft opnieuw naar deze beperking ten aanzien van de overgang van het varkensrecht gekeken, en is tot de conclusie gekomen dat de beperking, die niet voor andere veehouderijsectoren geldt, beter kan vervallen, en wel om de volgende redenen.

De beperking is – anders dan de hierna onder c nog te bespreken beperking van de overgang van productierechten uit de rest van Nederland naar de concentratiegebieden – niet relevant voor de beheersing van de mestproblematiek als zodanig. Een dergelijke beweging uit de concentratiegebieden is niet in strijd met de doelstelling van evenwicht op de landelijke mestmarkt: op landelijke schaal neemt de omvang van de mestproductie niet toe en de gebruiks- en afzetmogelijkheden worden niet minder. De mest kan zelfs over het algemeen op kortere afstand worden afgezet, wat leidt tot lagere transportkosten en dus een lagere fraudedruk. Wat betreft het mestgebruik zelf is bij het voorgestelde niveau van de gebruiksnormen, neergelegd in het eerdergenoemde separate wetsvoorstel tot wijziging van de Meststoffenwet, een voldoende milieukwaliteit verzekerd.

Waar het gaat om ongewenste lokale milieugevolgen, in het bijzonder eventuele stankoverlast en ammoniakuitstoot, is het specifieke instrumentarium van de Wet milieubeheer en de Wet ammoniak en veehouderij het meest aangewezen voor de toepassing van de aan de orde zijnde lokale belangenafweging.

Voor zover aan de beperking overwegingen van ruimtelijke kwaliteit ten grondslag lagen, zij opgemerkt dat voor de verzekering daarvan de Wet op de ruimtelijke ordening en de Woningwet het geëigende instrumentarium en afwegingskader bieden, dat op het juiste niveau, namelijk op het niveau van gemeenten en provincies, de besluitvorming neerlegt over de wenselijkheid van nieuwvestiging en het uiterlijk van de bedrijfsgebouwen. In 1997, bij de totstandkoming van de bepalingen van de Wet herstructurering varkenshouderij, gold nog het argument dat de provincies en gemeenten tijd nodig hadden om de streek- en bestemmingsplannen op het punt van de vestigingseisen voor intensieve veehouderijbedrijven aan te scherpen. Inmiddels hebben zij echter voldoende gelegenheid gehad om op dit punt te komen tot nadere besluitvorming en om – indien aanscherping gewenst was – de procedure voor wijziging van de plannen te doorlopen.

In het licht van het voorgaande acht de regering het onnodig en dus onwenselijk om het grondgebonden deel van het varkensrecht in stand te houden voor situaties van verplaatsing van bedrijven naar niet-concentratiegebieden. Met het schrappen van deze beperking (artikel I,

onderdeel D, ten aanzien van artikel 58e van de Meststoffenwet) komt een belangrijke belemmering voor de individuele mogelijkheden voor bedrijfsverplaatsing en -ontwikkeling te vervallen, kan de realisatie van reconstructieplannen in de concentratiegebieden worden vergemakkelijkt in gebieden waar vermindering van het aantal bedrijven wordt nagestreefd en verplaatsing van bedrijven aan de orde is, en wordt de relatieve schaarste van voor uitbreiding en ontwikkeling benodigde productierechten buiten de concentratiegebieden kleiner.

### *c. Verplaatsing naar en tussen concentratiegebieden*

In het voorgaande was de bijzondere beperking bij de overgang van varkensrechten vanuit de concentratiegebieden naar het overige deel van Nederland aan de orde. De omgekeerde beweging van productierechten, namelijk de overgang van het minder veedichte deel van Nederland naar de concentratiegebieden en verplaatsing tussen de concentratiegebieden onderling, is in de wetgeving volledig uitgesloten. Dit geldt al zolang de productierechten kunnen worden verhandeld, te weten sinds de invoering van de Wet verplaatsing mestproductie (artikel 4 van die wet). Het verbod is later overgenomen in artikel 17, tweede lid, van de Wet herstructurering varkenshouderij en in artikel 58p van hoofdstuk V, titel 2, van de Meststoffenwet. Het LEI, daarin gesteund door een deel van de sector, suggereert in zijn studie om de gebiedsbeperkingen te laten vervallen, zodat ondernemers in de concentratiegebieden met gebruikmaking van – veelal goedkopere – productierechten uit de overige delen van Nederland in de concentratiegebieden kunnen uitbreiden.

De regering heeft besloten om het bestaande regime op dit punt voorlopig in stand te laten.

Weliswaar is het aan de ene kant zo dat de mogelijkheden voor bedrijfsontwikkeling in de concentratiegebieden bij het afschaffen van de gebiedsbeperking zouden toenemen en dat een concentratie van veehouders nabij de toeleveranciers en afnemers, leidende tot korte aan- en afvoerlijnen, aantrekkelijk kan zijn en dat daardoor wellicht ook gezamenlijke investeringen in oplossingsrichtingen als mestverwerking eerder tot stand kunnen komen. Maar omgekeerd moet worden onderkend dat een belangrijk deel van de handhavingsproblematiek van de mestregelgeving samenhangt met het feit dat veehouders hun dierlijke mestoverschot niet op korte afstand kunnen afzetten en aangewezen zijn op dure transporten op middellange en langere afstand. Een belangrijk deel van het wettelijke instrumentarium is erop gericht om zeker te stellen dat mest daadwerkelijk vanuit de concentratiegebieden, zijnde mestoverschotgebieden, wordt getransporteerd naar gebieden waar voor deze mest nog plaatsingsruimte is, en om zeker te stellen dat deze meststromen ook door de overheid goed kunnen worden gevolgd. Een toename van de omvang van de mestproductie in de concentratiegebieden leidt tot een grotere fraudedruk, waar het systeem van productiebeheersing juist in het leven is geroepen om de fraudedruk beheersbaar te houden.

Afschaffen van de concentratiegebieden wordt tegen deze achtergrond door de regering niet verstandig gevonden en in de regeling als voorzien in dit wetsvoorstel zijn zij ook weer opgenomen (artikel I, onderdelen D en G, ten aanzien van artikel 58e en bijlage I van de Meststoffenwet).

Tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat de onmogelijkheid van verplaatsing van rechten van een bedrijf dat geheel of gedeeltelijk buiten het concentratiegebied is gelegen (of in de systematiek van de Wet herstructurering varkenshouderij: grotendeels buiten het concentratiegebied is gelegen), naar een bedrijf dat geheel of gedeeltelijk binnen het concentratiegebied is gelegen (in de systematiek van de Wet herstructurering varkenshouderij: grotendeels binnen het concentratiegebied is gelegen) tot onnodige lasten kan leiden. Ingeval een veehouder meerdere



bedrijven heeft die aan weerszijden van de grens van het concentratiegebied zijn gelegen, is samenvoeging van die bedrijven met het oog op een efficiëntere exploitatie en vereenvoudiging van de administratie en de gegevensverstrekking vrijwel onmogelijk. Er ontstaat na samenvoeging immers een nieuw bedrijf in de zin van de mestwetgeving, waarnaar de rechten van de oorspronkelijke bedrijven thans door het wettelijke regime ten aanzien van de concentratiegebieden niet of slechts gedeeltelijk kunnen overgaan.

Om aan dit probleem tegemoet te komen, heeft de regering voor de situatie van samenvoeging van bedrijven in het wetsvoorstel een uitzondering opgenomen op de onmogelijkheid om productierechten naar een gedeeltelijk (of grotendeels) in het concentratiegebied gelegen bedrijf te laten overgaan. In dat geval is overgang van de productierechten van de oorspronkelijke bedrijven naar het door samenvoeging ontstane bedrijf wel mogelijk. Ter voorkoming van een toename van de omvang van de mestproductie in het concentratiegebied blijft vervolgens wel de algemene regel gelden, dat binnen het bedrijf – dus ook het door samenvoeging ontstane nieuwe bedrijf – de mestproductie niet fysiek mag worden verplaatst van een locatie gelegen buiten het concentratiegebied naar een locatie gelegen binnen het concentratiegebied (artikel I, onderdeel D, ten aanzien van artikel 58e, vijfde en zesde lid, van de Meststoffenwet). De facto neemt aldus de milieudruk in de concentratiegebieden niet toe. Tevens is een voorziening getroffen voor de situatie dat één bedrijf locaties heeft in beide concentratiegebieden. De formulering als opgenomen in het voorgestelde artikel 58e, eerste lid, die het regime weergeeft zoals dat thans voor mestproductierechten en pluimveerechten geldt, maakt het voor een dergelijk bedrijf onmogelijk om uit te breiden: het bedrijf kan ingevolge die formulering immers noch productierechten in de niet-concentratiegebieden noch productierechten in een van de concentratiegebieden verwerven. In de praktijk wordt dat thans opgelost door de betrokken locaties als verschillende bedrijven aan te merken, zodanig dat elk van de bedrijven slechts in één concentratiegebied is gelegen. Zoals in het voorgaande al werd aangegeven, is een dergelijke situatie evenwel ongewenst uit een oogpunt van administratieve lasten voor de betrokken veehouder en van uitvoeringslasten voor de overheid. Daarom maakt het vierde lid van het voorgestelde artikel 58e het mogelijk dat een locatie binnen een bepaald concentratiegebied wordt uitgebreid met gebruikmaking van productierechten afkomstig van een ander bedrijf uit hetzelfde concentratiegebied. De desbetreffende productierechten moeten binnen hetzelfde gebied blijven. Het vierde lid en het eerdergenoemde zesde lid van artikel 58e staan eraan in de weg dat de productie in een later stadium alsnog van de betrokken locatie wordt verplaatst naar een locatie in het andere concentratiegebied. Uiteraard kunnen de productierechten van de betrokken locatie wel van de betrokken locatie overgaan naar een locatie of een bedrijf gelegen buiten het concentratiegebied.

#### *d. Mineralenquotum of absoluut dierplafond?*

De huidige productierechten zijn absolute dierplafonds: het aantal dieren dat binnen het productierecht mag worden gehouden is door middel van vaste omrekenenheden – varkensseenheden bij varkensrechten en vaste fosfaatexcretieforfaits bij pluimveerechten – vastgelegd. De werkelijke productie van fosfaat en stikstof in de vorm van dierlijke meststoffen door de individuele veehouder is niet relevant voor het aantal dieren dat binnen het quotum mag worden gehouden. De verlaging van de werkelijke fosfaat- of stikstofexcretie per dier kan wel voordelen hebben bij de toepassing van de huidige verliesnormen en de toekomstige gebruiksnormen, omdat het effect daarvan is dat meer dierlijke meststoffen op het eigen bedrijf kunnen worden aangewend en er dus minder kosten voor de afvoer van dierlijke overschotmest worden gemaakt, maar leidt er

niet toe dat een groter aantal dieren binnen het varkens- of pluimveerecht mag worden gehouden. In de eerder aangehaalde LEI-studie is als mogelijke maatregel ter flexibilisering van het systeem gesuggereerd om het absolute dierplafond te vervangen door een plafond waarbinnen de werkelijk geproduceerde hoeveelheden fosfaat en stikstof tellen, het zogenoemde mineralenquotum: een dergelijk systeem zou uitbreiding binnen het plafond toestaan, ingeval een bedrijf door veevoermaatregelen de fosfaat- en stikstofproductie per dier terugbrengt. Ook in delen van de sector kan deze gedachte op steun rekenen.

De regering is geen voorstander van introductie van een dergelijk mineralenquotum, omdat daarmee te zeer afbreuk zou worden gedaan aan de eenvoud en handhaafbaarheid, en daarmee de sturingskracht van het systeem van productierechten.

Waar het systeem van de productierechten beoogt de druk op de handhaving van de mestregelgeving te verlagen, zou het mineralenquotum juist averechts werken. Zo lonen onregelmatigheden op het vlak van veevoeraanvoer-, -voorraden en -samenstelling dubbel, namelijk ten eerste om afvoerkosten voor mest te besparen en ten tweede om meer dieren te kunnen houden. Per saldo is dan het effect dat de effectiviteit van het systeem van gebruiksnormen niet wordt versterkt, maar juist wordt verzwakt door het systeem van productierechten.

Daar komt bij dat het aangrijpingspunt voor controle door de overheid bij een mineralenquotum veel minder eenvoudig en eenduidig is dan bij een systeem waarbij alleen het aantal gehouden dieren in relatie tot het productierecht behoeft te worden vastgesteld. Ook de bijsturingmogelijkheden voor de veehouder zelf zijn minder direct: als er in het voermanagement iets mis loopt en de veehouder tegelijkertijd geen zekerheidsmarge binnen zijn productierecht aanhoudt, kan het zijn dat hij na afloop van het jaar onbedoeld het productierecht blijkt te hebben overschreden. De dieraantallen bieden voor hem meer zekerheid en meer directe sturingsmogelijkheden dan het van derden afkomstige veevoer. Wanneer zou worden overgestapt op een mineralenquotum zou voorts – om te kunnen bepalen of een individuele veehouder daadwerkelijk minder fosfaat en stikstof per dier is gaan produceren en dit door het houden van meer dieren mag compenseren – ten aanzien van elk bedrijf op basis van de productie in het verleden een nieuwe mineralenreferentie moeten worden vastgesteld. Vervolgens moet ten opzichte van deze referentiehoeveelheid worden bepaald of de excretie daadwerkelijk verder is teruggebracht. Een andere theoretische mogelijkheid is dat de huidige excretiegetallen generiek worden geactualiseerd, wat over de hele linie in meer of mindere mate een verlaging van de excretieforfaits zou betekenen. Tegelijkertijd zouden de productierechten dan moeten worden verlaagd op een zodanige wijze dat per saldo in Nederland geen uitbreiding van de fosfaat- en stikstofproductie kan plaatsvinden. Het is dan de geactualiseerde excretiewaarde ten opzichte waarvan de mate waarin verdergaande voermaatregelen zijn genomen wordt afgemeten. Bij beide technieken is evenwel sprake van een uiterst complexe vertaalslag naar een afzonderlijk fosfaat- en stikstofquotum voor het individuele bedrijf, die zowel voor de agrariër als voor de overheid hoge lasten met zich zou brengen. Rekening moet worden gehouden met veel bezwaar- en beroepsprocedures en met een knelgevallenproblematiek die in omvang vergelijkbaar is met de problematiek die aan de orde was bij invoering van de varkens- en van de pluimveerechten. Zolang de discussies met de individuele veehouders over de wijze waarop hun bestaande productierecht is omgezet naar een mineralenquotum niet zijn uitgekristalliseerd en er onduidelijkheid bestaat, zal ook de handhaving van het quotum zelf problematisch zijn. Ook dit leidt derhalve tot een verzwakking van de sturingskracht van het systeem van productierechten als zodanig.

Gelet op de principiële keuze die de regering tegen de achtergrond van het vorenstaande maakt vóór een absoluut dierplafond, acht zij het verstandig om dat ook tot uitdrukking te laten komen, door niet alleen bij varkensrechten maar ook bij pluimveerechten te gaan werken met een omrekenenheid die zichtbaar is ontkoppeld van bepaalde excretiewaarden.

Daarom stelt de regering voor om de pluimveerechten uit te drukken in pluimvee-eenheden en de berekening van de aantallen dieren van de onderscheiden diercategorieën die binnen het pluimveerecht kunnen worden gehouden te laten geschieden aan de hand van het aantal pluimvee-eenheden waarmee één dier van de betrokken diercategorie overeenkomt. Daarmee wordt voor de varkensrechten – die al zijn uitgedrukt in varkens-eenheden – en voor pluimveerechten éénzelfde benaderingswijze gekozen, wat de duidelijkheid van en het begrip voor de wetgeving ten goede zal komen.

De omzetting van kilogrammen fosfaat in pluimvee-eenheden geschiedt op een voor de omvang van het productierecht en de veestapel van het individuele bedrijf volledig neutrale wijze. De kilogrammen fosfaat van het huidige pluimveerecht en de huidige forfaitaire fosfaatexcretiewaarden van bijlage A bij de Meststoffenwet worden omgezet volgens de formule: 0,5 kilogram fosfaat = 1 pluimvee-eenheid. De omzetting – die geen materiële rechtsgevolgen heeft – geschiedt van rechtswege en dus niet bij een beslissing die voor bezwaar- en beroep vatbaar is. De waarde van de varkens-eenheid blijft ongewijzigd (artikel I, onderdelen A, D, en H, ten aanzien van artikel 1, eerste lid, onderdelen ad en ae, 55 en 58b van de Meststoffenwet en bijlage II).

#### *e. Stimulering van voorlopers*

In het eerdergenoemde algemeen overleg met de Vaste kamercommissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 9 juni 2004 over het toekomstige mestbeleid heeft de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit – in vervolg op het daarover gestelde in paragraaf 7 van de brief van 19 mei 2004 – aangegeven mestverwerking op bedrijfsniveau te willen stimuleren. Ook in de LEI-studie en door de belangenorganisaties van de varkens- en pluimveehouders werd op dit punt ruimte binnen het systeem van productierechten bepleit.

Behalve de in de brief genoemde maatregelen op het vlak van vergunningverlening en covergisting, gaat het in eerste instantie om het stimuleren van enkele pilots, op basis van door de sector aangedragen initiatieven. Ten behoeve van de pilots zullen deelnemende veehouderij-bedrijven die al hun dierlijke mest gaan verwerken en tegelijk willen uitbreiden een gedeeltelijke ontheffing kunnen krijgen van het verbod om meer dierlijke meststoffen te produceren dan het op het bedrijf rustende productierecht: zij zullen als gevolg daarvan slechts 50% van de voor uitbreiding benodigde productierechten behoeven te verwerven. Het beleidskader en de precieze voorwaarden die aan de pilots zullen worden gesteld worden de komende maanden samen met de sector uitgewerkt. Zoals in de brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 13 december 2004 aan de Tweede Kamer is aangegeven (Kamerstukken II 2004/05, 28 385 en 26 729, nr. 45), moet in ieder geval op structurele wijze zijn verzekerd dat de verwerkte producten buiten de Nederlandse landbouw worden afgezet en dus niet drukken op de plaatsingsruimte voor dierlijke meststoffen. Alleen dan is immers sprake van ontlasting van de mestmarkt en vermindering van de handhavingsdruk op de gebruiksnormen. Verder geldt als belangrijke randvoorwaarde die bepalend is voor de omvang van de pilots, dat de ontheffingen niet mogen leiden tot uitbreiding van de dierlijke mestproductie in termen van fosfaat en stikstof. De Europese Commissie heeft dit laatste immers als eis gesteld voor verlening van een derogatie van de gebruiksnorm, genoemd

in bijlage III.2 van de Nitraatrichtlijn. Verder zullen voorwaarden worden gesteld om misbruik te voorkomen, zoals de voorwaarde dat geen vervreemding van productierechten voorafgaand aan de ontheffingsaanvraag heeft plaatsgevonden. De bedoeling is dat de pilots zo snel mogelijk in 2006 van start gaan.

De verlening van de ontheffing ten behoeve van de pilots en het stellen van voorwaarden in dat kader zal, als de regeling van de productierechten – dus ook van de varkensrechten – geheel in de Meststoffenwet is neergelegd, kunnen geschieden op grond van de bestaande wettelijke basis voor de verlening van ontheffingen: thans artikel 59 van de Meststoffenwet. Voor het geval het onderhavige wetsvoorstel later tot wet wordt verheven en in werking treedt dan het eerdergenoemde wetsvoorstel inzake de gebruiksnormen, wordt met dit laatste wetsvoorstel ook een ontheffingsmogelijkheid opgenomen in de Wet herstructurering varkenshouderij, voor de periode dat deze nog niet is ingetrokken. Daarmee wordt verzekerd dat met de betrokken pilots niet behoeft te worden gewacht tot het van kracht worden van de met het onderhavige wetsvoorstel te regelen stelselherziening.

De sector heeft in overleg over de voorgenomen maatregelen aangegeven een bredere en meer structurele voorziening te wensen. Op basis van de in het kader van de pilots opgedane ervaringen zal over een dergelijke voorziening en de daaraan te verbinden voorwaarden nadere besluitvorming plaatsvinden. Voor zover de voorziening een generiek karakter krijgt en geen voorafgaande individuele toetsing per bedrijf vereist, zal gebruik kunnen worden gemaakt van de in artikel 59 van de Meststoffenwet voorziene mogelijkheid van een generieke vrijstellingsregeling.

#### *f. Andere vereenvoudigingen*

Voor het overige heeft de regering ernaar gestreefd de wettelijke systematiek te vereenvoudigen en de toegankelijkheid van de regeling inzake de productierechten te vergroten door een samenhangende regeling in één wet te treffen, waarin zoveel mogelijk op gelijke wijze voor de varkensrechten en de pluimveerechten – in de wet samengevat onder het begrip «productierechten» – de uitbreidingsverboden zijn gesteld, de overgang van de productierechten en de mogelijkheid tot een eventuele verlaging van het productierecht door afroaming bij overgang van het productierecht of door een individuele korting wordt geregeld (artikel I, onderdeel D, ten aanzien van de titels 2 en 4 van hoofdstuk V van de Meststoffenwet). Daarbij konden de complexe, in de tijd uitgewerkte wetsartikelen, houdende de rekenregels voor de bepaling van de hoogte van het varkensrecht op het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet herstructurering varkenshouderij (hoofdstuk II en de artikelen 24 en 25 van die wet) en voor de bepaling van de hoogte van het pluimveerecht op het tijdstip van invoering van het stelsel van pluimveerechten (het huidige hoofdstuk V, titel 2, paragraaf 3, van de Meststoffenwet), worden geschrapt.

De aan de concentratiegebieden verbonden beperkingen ten aanzien van de overgang van het productierecht gelden zodra een deel van het bedrijf binnen het concentratiegebied is gelegen. Is dat het geval, dan kan een bedrijf de veestapel alleen uitbreiden door verwerving van productierechten binnen dat concentratiegebied. Het regime voor varkens- en pluimveerechten wordt op dit punt geharmoniseerd, wat de inzichtelijkheid van de wetgeving vergroot en voorkomt dat bedrijven met zowel varkens als pluimvee onder verschillende regimes vallen. Op aandringen van de sector wordt voor het criterium voor een gedeeltelijke ligging in het concentratiegebied aangegrepen bij de stallen waarin de betrokken diersoorten gebruikelijkerwijs worden gehouden: een bedrijf ligt gedeeltelijk in het concentratiegebied als één of meer stallen bestemd voor het houden van varkens, kippen of kalkoenen binnen het concentratiegebied

zijn gelegen (artikel I, onderdeel D, ten aanzien van artikel 58e, eerste tot en met derde lid, van de Meststoffenwet).

Dit sluit aan bij het bestaande regime van de pluimveerechten, met dien verstande dat daar al volstaat dat een perceel grond – ook zonder stal – van het bedrijf, of een stal waarin andere diersoorten worden gehouden, in het concentratiegebied is gelegen. Het nieuwe criterium is duidelijker en meer statisch. Ten aanzien van grond kunnen zich immers regelmatig mutaties voordoen. Het criterium is ook logischer binnen het toekomstige systeem: voor de betrokken sectoren zijn immers percelen grond zonder stal of stallen waarin andere diersoorten worden gehouden geen relevante productielocaties.

Het voorgestelde criterium biedt ook een eenduidiger en eenvoudiger controleerbaar aangrijpingspunt dan het thans bij de varkensrechten geldende criterium, namelijk het criterium dat een bedrijf binnen het concentratiegebied is gelegen als de huisvesting van de gehouden of de nog te houden varkens grotendeels binnen het concentratiegebied is gelegen (artikel 17, derde lid, van de Wet herstructurering varkenshouderij). Ingeval een bedrijf aan beide zijden van de grens van het concentratiegebied stallen heeft, kan bij dat criterium de mate waarin een stal op enig moment daadwerkelijk wordt benut doorslaggevend zijn voor de vraag of een bedrijf al dan niet in een concentratiegebied is gelegen. Ook dat is een gegeven dat regelmatig kan wijzigen en moeilijk controleerbaar is. Voor een zeer beperkt aantal varkensbedrijven kan de wijziging betekenen dat zij volgens het geharmoniseerde criterium binnen het concentratiegebied komen te liggen en derhalve eventuele uitbreidingsplannen uitsluitend kunnen realiseren door verwerving van varkensrechten binnen het concentratiegebied. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 6 van de memorie van toelichting. Bij pluimveebedrijven die uitsluitend grond of stallen met andere diersoorten dan pluimvee of varkens in het concentratiegebied hebben, betekent de wijziging dat zij voor uitbreiding van de pluimveestapel nu ook pluimveerechten buiten de concentratiegebieden kunnen verwerven. Ook hier zal het gaan om een zeer beperkt aantal bedrijven.

Overeenkomstig de huidige regels voor de varkensrechten zullen voorts, ter vereenvoudiging van het systeem, bij pluimveerechten geen voorwaarden meer worden gesteld voor interne bedrijfsverplaatsing: de verplaatsing naar een nieuwe locatie binnen hetzelfde bedrijf vergt straks derhalve – anders dan thans is geregeld in artikel 58f in samenhang met artikel 58s van de Meststoffenwet – geen registratie door de overheid van een kennisgeving van overgang van het pluimveerecht meer. De regels voor de interne bedrijfsverplaatsing werden destijds mede gesteld met het oog op een grotere effectiviteit van de afroaming van de pluimveerechten, die – evenals bij de mestproductierechten – ook bij interne bedrijfsverplaatsing kon worden toegepast. Daarbuiten heeft de kennisgeving van een interne bedrijfsverplaatsing voor de werking en uitvoering van het systeem van productierechten geen meerwaarde. Zij geeft derhalve onnodige lasten voor de overheid en de betrokken agrariër. De enige beperking voor interne bedrijfsverplaatsing die blijft gelden is het eerdergenoemde algemene verbod om binnen het bedrijf de veehouderij – en daarmee de mestproductie – te verplaatsen 1) van een bedrijfslocatie buiten het concentratiegebied naar een bedrijfslocatie binnen het concentratiegebied en 2) van een locatie in het ene concentratiegebied naar een locatie in het andere concentratiegebied (artikel I, onderdeel D, ten aanzien van artikel 58e, zesde lid, van de Meststoffenwet).

Om constructies ter ontduiking van een eventuele toekomstige afroamingmaatregel te voorkomen, wordt in het wetsvoorstel voorzien in de mogelijkheid om ook bij de verwerving van een geheel bedrijf met productierechten, in plaats van de verwerving van uitsluitend de productierechten,

de betrokken rechten af te romen (artikel I, onderdeel D, ten aanzien van artikel 58l van de Meststoffenwet). Dit is overeenkomstig hetgeen thans voor varkensrechten is geregeld in artikel 20, tweede en derde lid, van de Wet herstructurering varkenshouderij. Het huidige stelsel van pluimveerechten kende een dergelijke voorziening evenwel niet, en het effect daarvan was dat in het verleden ter voorkoming van de afroming het verworven bedrijf door de agrariër vaak als afzonderlijk bedrijf naast het bestaande bedrijf werd aangehouden. Dat ondergroef niet alleen de effectiviteit van de afromingsmaatregel, maar leidde ook, zowel voor de overheid als de agrariër, vervolgens tot extra lasten in verband met de voor de onderscheiden bedrijven gescheiden verwerking van administratieve gegevens.

De ingevolge het eerste lid van vernoemd artikel 20 van de Wet herstructurering varkenshouderij geldende regel dat de productierechten bij een gehele bedrijfsoverdracht uitsluitend naar de verkrijger van het bedrijf overgaan na registratie door de overheid van een daartoe tijdig gedane kennisgeving, behoeft evenwel niet te worden gehandhaafd. De verplichting van registratie van een kennisgeving heeft als zodanig voor de werking en uitvoering van het systeem van de productierechten geen betekenis, zeker niet zolang geen invulling wordt gegeven aan de mogelijkheid van afroming van productierechten. Mocht aan de mogelijkheid van afroming bij bedrijfsoverdracht in de toekomst alsnog invulling worden gegeven, dan volstaat het dat de uitvoeringsorganisatie in kennis wordt gesteld van de bedrijfsoverdracht zelf, voor welke kennisgeving kan worden aangesloten bij de gegevensverstrekking die op grond van het huidige artikel 7 van de Meststoffenwet wordt voorgeschreven (na inwerkingtreding van de wetwijziging inzake de gebruiksnormen: artikel 59 van de Meststoffenwet).

Anders dan thans bij de pluimveerechten en de varkensrechten het geval is, wordt bij wet niet meer een formulier voorgeschreven voor het doen van de kennisgeving van overgang van het productierecht. De regeling van de eisen waaraan de kennisgeving moet voldoen wordt gedelegeerd naar een ministeriële regeling. Het ligt in de rede dat de kennisgeving zodanig vorm te geven dat zij zo min mogelijk lasten voor de betrokken agrariërs geeft, bijvoorbeeld door toe te staan dat zij op elektronische wijze geschiedt (artikel I, onderdeel D, ten aanzien van artikel 58f, derde lid, van de Meststoffenwet).

De integratie van de regelingen ten aanzien van de productierechten en de overheveling van de varkensrechten naar de Meststoffenwet hebben tot gevolg dat voor de pluimveerechten en varkensrechten dezelfde ontheffings- en vrijstellingsmogelijkheden komen te gelden. Verwezen zij op dit punt naar het eerder onder e gestelde.

Tot slot is er, gelet op de gelijkschakeling van de regimes, voor gekozen om ook overtreding van de uitbreidings- en verplaatsingsverboden die betrekking hebben op de varkensrechten strafbaar te stellen in artikel 1a, onder 1°, van de Wet op de economische delicten (artikel IV).

## **§ 5. Hoofdpijnen van het stelsel**

### *a. Jaarplafond*

Centraal in de regeling van de productierechten staan de in de voorgestelde artikelen 56 en 57, eerste lid, van de Meststoffenwet geformuleerde uitbreidingsverboden, respectievelijk voor varkens en voor kippen en kalkoenen (artikel I, onderdeel D). Het gaat in die artikelen om een jaarplafond: het gemiddeld in het kalenderjaar gehouden aantal dieren van de genoemde diersoorten mag het varkensrecht, onderscheidenlijk het

pluimveerecht niet overschrijden. Gedurende het jaar kunnen uiteraard wel fluctuaties optreden waardoor in bepaalde periodes meer dieren worden gehouden dan op jaarbasis zouden mogen worden gehouden. Dat is geen probleem, zolang dit grotere aantal dieren wordt gecompenseerd door het houden van minder dieren in andere periodes van het jaar.

De houder van de dieren moet een bedrijf voeren ten name waarvan voldoende productierechten geregistreerd staan om het betrokken aantal dieren te kunnen houden. Wat betreft het begrip «houden van dieren», dat wordt gebruikt in de verbodsbepalingen, gaat het om het feitelijke houderschap, zoals de Hoge Raad in zijn arrest van 2 juni 1998 (NJ 1998/714) heeft uitgemaakt met betrekking tot de bestaande regeling van de productierechten. Het is van ondergeschikt belang of de houder ook de eigenaar van de dieren is. Door de Hoge Raad wordt in dat kader ook als houder aangemerkt degene die op basis van een voedercontract uitsluitend dieren in zijn stal onderbrengt en verzorgt, terwijl de eigenaar van de dieren – in casu was dat de veevoerfabrikant – de macht over de dieren uitoefent in die zin dat hij het tijdstip van aanvoer en van aflevering van de dieren bepaalt, de voedingsmiddelen voorschrijft en ter beschikking stelt en zorg draagt voor de diergeneeskundige begeleiding en voor de verzekering van de dieren.

Hoewel de Hoge Raad daar in het voorliggende geval geen uitspraak over heeft gedaan, is overigens niet uit te sluiten dat onder omstandigheden degene met wie de feitelijke houder het contract heeft gesloten als medepleger van overtreding van het uitbreidingsverbod kan worden aangesproken, ingeval sprake is van bewuste samenwerking en gezamenlijke uitvoering van het delict.<sup>1</sup> Dat lijkt zeker het geval te zijn als de machtsfeer van de wederpartij bij het contract zich ook uitstrekt over de aantallen dieren die op het bedrijf worden aan- en afgevoerd en zij zich bewust is van het feit dat op het betrokken bedrijf onvoldoende productierechten rusten. Mogelijk is de wederpartij in die situatie zelfs als functioneel dader aan te spreken. Functioneel dader is immers degene in wiens machtsfeer de fysieke handelingen liggen waardoor de overtreding is begaan en die voorts de handelingen heeft aanvaard of in het algemeen placht te aanvaarden.<sup>2</sup> Van dit laatste is in beginsel reeds sprake als de functionele dader is tekortgeschoten in hetgeen redelijkerwijs van hem mocht worden verwacht om wederrechtelijke handelingen te voorkomen.

Bij varkens- en pluimveebedrijven speelt, gelet op de aard van de veehouderij, het «uitscharen» en «tijdelijk elders te weiding onderbrengen van dieren» geen rol, zodat ervan kon worden afgezien om in de wet tot uitdrukking te brengen dat onder het houden mede het uitscharen of tijdelijk elders weiden is begrepen. In het overeenkomstig dit wetsvoorstel in te trekken systeem van mestproductierechten spelen deze begrippen nog wel een rol.

Het gemiddeld in het jaar op het bedrijf gehouden aantal dieren wordt thans op de intensievere veehouderijbedrijven vastgesteld op basis van de door bedrijven op grond van artikel 2 van de Regeling administratieve verplichtingen Meststoffenwet al voor andere onderdelen van de Meststoffenwet bij te houden veesaldokaart, waarop dagelijks eventuele mutaties van de veebezetting ten opzichte van een basistelling moeten worden bijgehouden. Door de dagelijks gehouden aantallen dieren bij elkaar op te tellen en de uitkomst te delen door 365 wordt het jaargemiddelde bepaald. Een dergelijke nauwkeurige wijze van berekening van de gemiddelde veebezetting lijkt ook voor de toekomst aangewezen.

Wat betreft de administratie zelf: in principe zullen daaraan in de toekomst geen vormvereisten meer worden gesteld en zal derhalve geen veesaldokaart meer worden voorgeschreven. De veehouder zal echter ook bij gebreke van vormvereisten de administratie te allen tijde zodanig moeten inrichten dat daaruit de gemiddelde veebezetting overeenkomstig de

<sup>1</sup> Zie o.m. HR 17 november 1981, NJ 1983, 84.

<sup>2</sup> Zie het «Ijzerdraad arrest», HR 23 februari 1954, NJ 1954, 378.

vereiste berekeningswijze voldoende duidelijk blijkt. Verder zal nader worden gezien of ter zake van de verstrekking van de gegevens uit de administratie ten aanzien van dieraantallen bijzondere eisen in het kader van de mestwetgeving moeten worden gesteld, of dat de reeds bij de overheid geregistreerde gegevens op dit punt volstaan. Verwezen zij naar paragraaf 3.6 van de memorie van toelichting bij het eerder aangehaalde wetsvoorstel inzake de gebruiksnormen.

Een en ander is evenwel nog een punt van nadere afweging bij de vormgeving van de betrokken lagere regelgeving, het thans in voorbereiding zijnde Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet en de mede daarop gebaseerde Uitvoeringsregeling Meststoffenwet. Uitgangspunt zal in ieder geval zijn dat voor de productierechten zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de toekomstige regels omtrent hoeveelheidbepaling en administratieve verantwoording, zoals die zullen gelden in het kader van het systeem van gebruiksnormen. Deze regels zullen worden gesteld krachtens de artikelen 59 en volgende van de Meststoffenwet, die met inwerkingtreding van de wijzigingswet ter introductie van het systeem van gebruiksnormen in de plaats komen van het huidige artikel 7 van de Meststoffenwet.

De varkensrechten en de pluimveerechten zijn uitgedrukt in varkens-eenheden en pluimvee-eenheden, zoals tot uitdrukking wordt gebracht in de gewijzigde onderdelen ad en ae van artikel 1, eerste lid, van de Meststoffenwet (artikel I, onderdeel A). Voor de berekening van de dieraantallen die binnen deze productierechten kunnen worden gehouden worden ingevolge het nieuwe artikel 55 van de Meststoffenwet de dieren van de onderscheiden diercategorieën eveneens omgerekend naar varkens- en pluimvee-eenheden, en wel overeenkomstig de daarvoor in bijlage II (nieuw) opgenomen normen (artikel I, onderdelen D en H). Voor varkensrechten blijft wat dat betreft het huidige regime ongewijzigd. Voor pluimveerechten is wel sprake van een nieuwe rekeneenheid, zij het dat dit geen gevolgen heeft voor het aantal dieren dat binnen het productierecht kan worden gehouden: de thans in kilogrammen fosfaat uitgedrukte hoeveelheden worden omgezet in pluimvee-eenheden volgens de verhouding 1 pluimvee-eenheid : 0,5 kilogram fosfaat. Verwezen zij op dit punt naar het gestelde in paragraaf 4, onder d, van deze memorie van toelichting.

De hoogte van het jaarplafond van het varkensrecht en van het pluimveerecht, zoals dat voor een bedrijf geldt op het tijdstip van inwerkingtreding van de voorgestelde wetswijziging, komt – afgezien van het feit dat pluimveerechten in een nieuwe rekeneenheid worden uitgedrukt – exact overeen met het varkensrecht en het pluimveerecht waarop het bedrijf op basis van de voorafgaand aan de wijziging geldende regelgeving op dat tijdstip aanspraak had kunnen maken. Daarbij wordt tevens rekening gehouden met door de vervreemder en de verkrijger gemaakte afspraken ten aanzien van het gebruik lopende het betrokken jaar van vóór het tijdstip van inwerkingtreding verhandelde varkens- en pluimveerechten. Deze uitgangspunten zijn vastgelegd in de voorgestelde nieuwe artikelen 58b en 58c van de Meststoffenwet (artikel I, onderdeel D).

De overzetting van de bestaande plafonds in de nieuwe integrale regeling in de Meststoffenwet geschiedt van rechtswege. De overzetting heeft geen materiële rechtsgevolgen en er is geen sprake van enige beslissingsbevoegdheid en beoordelingsruimte voor enig bestuursorgaan. Er ligt aan de overzetting dan ook geen voor bezwaar en beroep vatbaar besluit ten grondslag. Wel zal de Dienst Regelingen van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de individuele bedrijven in voorlichtende zin informeren over de consequenties van de onderhavige wetswijziging voor hun bedrijf.

Na inwerkingtreding van de wetswijziging kan de hoogte van het varkens- en van het pluimveerecht veranderen door toepassing van de regels



inzake de overgang van het productierecht, als neergelegd in de voorgestelde titel 4 van hoofdstuk V van de Meststoffenwet (artikel I, onderdeel D). Op deze regels wordt in het navolgende onder d nader ingegaan.

*b. «Dagplafond»*

De in het wetsvoorstel neergelegde regeling geeft, evenals thans bij de varkens- en de pluimveerechten het geval is, de bevoegdheid aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit om aan een individueel bedrijf een zogenoemd dagplafond op te leggen (artikel I, onderdeel D, ten aanzien van 58a van de Meststoffenwet). Het betreft een complementair instrument ter versterking van de handhaafbaarheid van het systeem, dat kan worden ingezet voor bedrijven die het jaarplafond hebben overschreden. Deze overschrijding hoeft overigens niet tot een onherroepelijke strafrechtelijke veroordeling te hebben geleid: het is de minister zelf die de vaststelling van de overschrijding kan doen. De juistheid van die vaststelling kan vervolgens door de bestuursrechter – in casu het College van Beroep voor het bedrijfsleven, ingevolge het bestaande artikel 62 van de Meststoffenwet – worden getoetst, ingeval beroep wordt aangetekend tegen het besluit tot oplegging van het dagplafond.

Het op te leggen «dagquotum» gaat niet uit van een gemiddeld aantal dieren in een jaar, maar van een absoluut plafond dat op elk moment in het jaar geldt. Dit maakt het mogelijk om op elk tijdstip – ook een bepaald moment gedurende een dag – fysiek vast te stellen of een varkens- of pluimveehouder het toegestane aantal varkens of kippen en kalkoenen overschrijdt.

Het plafond wordt bepaald op basis van het jaarquotum, namelijk het varkensrecht en het pluimveerecht, waarbij een zekere ruimte voor bedrijfseigen fluctuaties wordt geboden door een marge (artikel 58a, tweede lid). Om de regimes voor varkens en pluimvee gelijk te trekken is de marge voor varkens – in de Wet herstructurering varkenshouderij: 10% – op het thans voor pluimvee geldende percentage van 15% gesteld. Aangezien het jaarplafond «onverminderd» blijft gelden (artikel 58a, derde lid), kan deze marge niet stelselmatig worden «opgevuld».

Ingeval een bedrijf zowel over een varkensrecht als over een pluimveerecht beschikt maar slechts één van beide productierechten heeft overschreden, kan de minister toch voor zowel de varkens als de kippen en kalkoenen een dagplafond bepalen. De tekst van het voorgestelde artikel 58a laat daarvoor ruimte. Dit vanuit de gedachte dat het gedrag van de betrokken veehouder een toekomstige overtreding van ook het andere productierecht in de toekomst niet onwaarschijnlijk maakt.

De bevoegdheid tot oplegging van een dagquotum biedt de mogelijkheid om met name bedrijven die stelselmatig hun productierecht overschrijden en zich niets gelegen laten liggen aan eerder opgelegde sancties als het ware «onder curatele» te stellen. Zeker gekoppeld aan sanctionering via bestuursdwang of de last onder dwangsom, welke mogelijkheid in het bestaande artikel 71a van de Meststoffenwet is opgenomen (na de wetswijziging in verband met de invoering van de gebruiksnormen: artikel 71 van de Meststoffenwet), kan het instrument een probaat middel zijn om de vinger aan de pols te houden en bij een te groot aantal dieren onmiddellijk in te grijpen. Ingrijpen kan hetzij in de vorm van – eventueel herhaalde – verbeurte van de in de last tot naleving van het dagquotum aangezegde dwangsom, hetzij door het gedwongen afvoeren van het teveel aan dieren en verhaal van de kosten daarvan op de betrokken veehouder. Verwacht mag worden dat dit bij de betrokken ondernemer uiteindelijk zal leiden tot de gewenste aanpassing van diens gedrag.

Gegeven de ingrijpendheid van het middel voor de betrokken veehouder, kan het dagquotum voor een periode van ten hoogste drie jaar te rekenen na de geconstateerde overschrijding van het jaarplafond worden opgelegd, welke termijn kan worden verlengd als de betrokken veehouder zich vervolgens ook niet aan het dagplafond houdt (artikel 58a, vierde lid). Op dit punt wordt het bestaande regime van de Meststoffenwet en de Wet herstructurering varkenshouderij voortgezet.

*c. Niet-bedrijfsmatig gehouden varkens, kippen en kalkoenen*

Naast het uitbreidingsverbod van de nieuwe artikelen 56 en 57, eerste lid, die zien op veehouderij op bedrijven, in de zin van artikel 1, eerste lid, van de Meststoffenwet, zijn in de voorgestelde artikelen 57, tweede lid, en 58 van de Meststoffenwet (artikel I, onderdeel D), specifieke maxima opgenomen voor houders van varkens en pluimvee die de dieren niet bedrijfsmatig houden en die niet over een varkens- of pluimveerecht beschikken. Voor deze maxima is volledig het bestaande regime gevolgd, zoals dat voor varkens is neergelegd in artikel 15, derde lid, van de Wet herstructurering varkenshouderij en voor pluimvee in artikel 58d, eerste en tweede lid, van de Meststoffenwet.

Voor de varkenshouderij is het ingevolge artikel 15, derde lid, van de Wet herstructurering varkenshouderij mogelijk om volledig in de particuliere sfeer, anders dan op een landbouwbedrijf, maximaal een drietal varkens (overeenkomend met drie varkenseenheden) als gezelschapsdieren te houden zonder over varkensrechten te beschikken. In het thans voorgestelde nieuwe artikel 58, eerste lid, van de Meststoffenwet is een gelijklopende bepaling opgenomen. Het gaat hier niet om een gemiddelde aantal varkens op jaarbasis, maar om een maximum waaraan op elk moment moet zijn voldaan en dat dus eenvoudig, fysiek is te controleren. Door het stellen van een maximum wordt – evenals destijds bij de totstandkoming van de Wet herstructurering varkenshouderij het geval was – tevens beoogd discussies te voorkomen over de vraag of al dan niet sprake is van een «bedrijf» in de zin van artikel 1, eerste lid, van de Meststoffenwet, in situaties waarin feitelijk een onaanvaardbaar groot aantal varkens zonder productierecht wordt gehouden.

Voor landbouwbedrijven geldt – overeenkomstig het bestaande regime – dat deze te allen tijde dienen te beschikken over varkensrechten, ook als er niet meer dan 3 vleesvarkens worden gehouden (vgl. Kamerstukken II 1997/98, 25 746, nr. 21).

Wat betreft de pluimveehouderij laten het huidige artikel 58d, eerste en tweede lid, van de Meststoffenwet niet alleen aan particuliere hobbyïsten maar ook aan landbouwbedrijven de mogelijkheid om zonder pluimveerechten een beperkt aantal kippen en kalkoenen te houden zonder over pluimveerechten te beschikken. Ook hier heeft de regering besloten de bestaande, recentelijk tot stand gekomen, wettelijke voorziening in het wetsvoorstel over te nemen (vgl. Kamerstukken II 1999/2000, 26 473, nr. 12), en geen aanleiding gezien voor harmonisatie.

*d. Overgang van het productierecht*

De in de voorgestelde titel 4 van hoofdstuk V van de Meststoffenwet (artikel I, onderdeel D) opgenomen regeling voor de overgang van varkens- en pluimveerechten naar een ander bestaand of nieuw te vestigen bedrijf komt materieel vrijwel volledig overeen met de regeling die thans in hoofdstuk V, titel 2, paragraaf 4, van de Meststoffenwet en in hoofdstuk III van de Wet herstructurering varkenshouderij is neergelegd.

Voor de overgang van het productierecht naar een ander bedrijf is registratie van de kennisgeving van overgang door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit vereist; de vermogensrechtelijke titel is daarbij irrelevant (voorgestelde artikelen 58d en 58f). In de praktijk zal de registratie namens de minister plaatsvinden door de Dienst Regelingen van het ministerie. Eerst na registratie kan het productierecht op het andere bedrijf worden benut, althans voor zover het in het lopende jaar niet reeds op het oorspronkelijke bedrijf werd benut (voorgestelde artikelen 58f, tweede lid, en 58g). Het registratievereiste is essentieel om grip te houden op de allocatie van de productierechten, voor de systematische vastlegging van de aanspraken die er op dit punt op bedrijfsniveau bestaan en dus voor de handhaving van de productieplafonds zelf.

De thans voor pluimveerechten geldende eis van registratie van een kennisgeving bij interne bedrijfsverplaatsing komt te vervallen. Op de achtergrond daarbij is ingegaan in paragraaf 4, onder f, van deze memorie van toelichting.

Er kan geen overgang van productierechten plaatsvinden van bedrijven die geheel of gedeeltelijk zijn gelegen in het oostelijke concentratiegebied naar bedrijven die geheel of gedeeltelijk zijn gelegen in het zuidelijke concentratiegebied van intensieve veehouderijen en vice versa, en evenmin van bedrijven die geheel of gedeeltelijk zijn gelegen in het overige deel van Nederland naar bedrijven die geheel of gedeeltelijk zijn gelegen in de concentratiegebieden (voorgestelde artikel 58e, eerste en tweede lid). Een uitzondering geldt voor de overgang van de productierechten bij samenvoeging, te weten de overgang van de oorspronkelijke bedrijven naar het door samenvoeging en integratie van de productieonderdelen ontstane nieuwe bedrijf (artikel 58e, vijfde lid). Een tweede uitzondering geldt voor bedrijven die een locatie in elk van de concentratiegebieden hebben en voor uitbreiding van een locatie in hetzelfde gebied rechten verwerven (artikel 58e, vierde lid). Beide uitzonderingen gelden met dien verstande dat de feitelijke productie van dierlijke meststoffen na de samenvoeging of verwerving niet verplaatst mag worden van een locatie buiten het concentratiegebied naar een locatie binnen het concentratiegebied of van een locatie in het ene concentratiegebied naar een locatie in het andere concentratiegebied. De gebiedsbepaalde beperkingen gelden namelijk niet alleen bij de overgang van productierechten naar een ander bedrijf, maar ook bij de verplaatsing van de productie naar een andere locatie binnen hetzelfde bedrijf (artikel 58e, zesde lid). Doel van de beperkingen is te voorkomen dat in de concentratiegebieden – zijnde de regio's met de grootste mestoverschotten – de overschotproblematiek toeneemt.

Op de afwegingen van de regering met betrekking tot het instandhouden van de verhinderende van de overgang van de rechten naar concentratiegebieden en het opheffen van de belemmering voor varkensrechten bij overgang vanuit de concentratiegebieden naar het overige deel van Nederland is ingegaan in paragraaf 4, onder b en c, van deze memorie van toelichting.

De omschrijving van de concentratiegebieden, zoals die wordt opgenomen in de nieuwe bijlage I bij de Meststoffenwet, is conform de gebiedsomschrijving als thans opgenomen in de bijlage bij de Wet verplaatsing mestproductie en in bijlage B bij de Wet herstructurering varkenshouderij (artikel I, onderdelen A en G).

Aan bepaalde derde-belanghebbenden, met name hypotheekhouders, kan bij ministeriële regeling de mogelijkheid worden geboden om de overgang van het productierecht tijdelijk te blokkeren met het oog op het veilig stellen van hun belangen via de civielrechtelijke weg. Deze blokkaderegeling is voorzien, omdat de mogelijkheid van het vestigen van een

pandrecht op productierechten wordt uitgesloten gegeven de grote uitvoeringsproblemen die een pandregeling en de eventueel daaruit voortvloeiende executiegeschillen met zich zouden brengen (voorgestelde artikel 58i).

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit kan op grond van het bestaande artikel 60, tweede lid, van de Meststoffenwet – zoals dat wordt gewijzigd overeenkomstig het eerder aangehaalde wetsvoorstel inzake de gebruiksnormen – voor het in behandeling nemen van een kennisgeving van overgang van een productierecht of een aanmelding in het kader van de blokkaderegeling leges in rekening brengen.

Op het punt van het «blokkaderecht» is het voornemen om de bestaande regeling, als neergelegd in de Regeling leges en blokkade pluimveerechten Meststoffenwet en de Regeling leges en blokkade Wet herstructurering varkenshouderij voort te zetten, zij het dat de regelingen zullen worden geïntegreerd. De mogelijkheid om leges te heffen wordt opnieuw tegen het licht gehouden; in ieder geval zal moeten worden bekeken of de opbrengsten voldoende opwegen tegen de lasten voor zowel het bedrijfsleven als de overheid.

#### *e. Ambtshalve vaststelling productierecht*

Zowel in artikel 26 van de Wet herstructurering varkenshouderij als in het bestaande artikel 58w van de Meststoffenwet is neergelegd dat de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in bij ministeriële regeling bepaalde gevallen het voor een bedrijf geldende productierecht ambtshalve kan vaststellen. Deze mogelijkheid is destijds opgenomen omdat het niet uitgesloten werd geacht dat in een enkel geval discussies over de hoogte van het pluimveerecht de strafrechtelijke procedures ingeval van overschrijding van het productieplafond te zeer zouden kunnen gaan belasten. Voor dergelijke situaties zou de minister bij individuele, voor bezwaar en beroep vatbare beslissing kunnen vaststellen wat naar zijn oordeel uit het bepaalde in de wet en de daarop gebaseerde lagere regelgeving volgt ten aanzien van de hoogte van het op dat tijdstip geldende productierecht. Op deze wijze zou de discussie over de hoogte van het pluimveerecht buiten de strafrechtelijke procedure kunnen worden gehouden en bestuurlijk worden afgehandeld.

Aan de betrokken ministeriële regeling is echter geen invulling gegeven, en ook voor de toekomst bestaat aan een bevoegdheid tot ambtshalve vaststelling geen behoefte. Dit laatste geldt temeer nu in de meer complexe situaties, waarin voor de bepaling van de hoogte van het initiële varkensrecht en het pluimveerecht afwijkende regels golden, de terugmelding van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan individuele agrariërs van de hoogte van het geregistreerde productierecht door het College van Beroep voor het bedrijfsleven als voor bezwaar en beroep vatbare beslissing is aangemerkt.<sup>1</sup> Het gaat dan om de berekening van de productierechten volgens de regels van het Besluit hardheidsgevallen herstructurering varkenshouderij en van artikel 58k van de Meststoffenwet, welk artikel is uitgewerkt in het Uitvoeringsbesluit pluimveerechten Meststoffenwet. Daarmee is de lijn verlaten die het College in eerdere zaken had gevolgd, waarin het besliste dat de initiële hoogte van het productierecht van rechtswege voortvloeit uit de wet en niet bij voor bezwaar en beroep vatbare beslissing wordt vastgesteld.<sup>2</sup> De recente jurisprudentie van het College maakt dat in de complexere situaties de registratie van het initiële varkens- of pluimveerecht veelal door de bestuursrechter is getoetst en in voorkomend geval is bijgesteld. In de gevallen dat geen beroep is aangetekend heeft de terugmelding van de registratie als zodanig inmiddels formele rechtskracht heeft verkregen en staat daarmee eveneens in rechte vast. De overige situaties, waarbij de hoofdregel van de wet op de bepaling van de hoogte van het productie-

<sup>1</sup> Zie CBb 19 juni 2001 in de zaak Georgius (Agrarisch Recht 2001/5081 m.nt. Bruil; www.rechtspraak.nl, zaak oo/581), CBb 8 mei 2002 in de zaak Schouwink (AB 2002/260 m.nt. JHvdV; www.rechtspraak.nl, zaak 99/793); CBb 30 januari 2003, zaken 02/258 en 02/330, nog niet gepubliceerd.

<sup>2</sup> Zie CBb 21 september 1990 (NJ 1991, 97), CBb 11 september 1992 (AB 1993/65 m.nt. JHvdV), CBb 14 mei 1993 (AB 1993/581 m.nt. JHvdV), CBb 23 april 1998 (AB 1998/290 m.nt. JHvdV) en CBb 1 juni 1999 in de zaak Rooks e.a. (JB 1999/208, AB 1999/315 m.nt. JHvdV, Agrarisch Recht 1999/4972 m.nt. Bruil).

recht van toepassing was, kan geen aanleiding voor discussie geven, omdat daarvoor destijds onmiddellijk werd aangesloten bij de eigen opgave van de veehouder met betrekking tot de in de relevante referentie-jaren gehouden aantallen varkens, of kippen en kalkoenen, eventueel gecorrigeerd voor geregistreerde transacties met betrekking tot de overgang van mestproductierechten (artikelen 6, vierde lid, en 7, tweede lid, in samenhang met artikel 5 van de Wet herstructurering varkenshouderij en het bestaande artikel 58h in samenhang met artikel 58b van de Meststoffenwet).

Gelet op het voorgaande en in aanmerking genomen het feit dat bij het onderhavige wetsvoorstel één-op-één wordt aangesloten bij het op basis van de huidige wetgeving geldende varkensrecht en pluimveerecht (zie onder a), heeft de regering afgezien van het in de voorgestelde wettelijke regeling opnemen van een bevoegdheid tot ambtshalve vaststelling van het productierecht.

#### *f. Overgangsvoorzieningen*

De één-op-één omzetting van het op basis van de huidige wetgeving geldende varkensrecht en pluimveerecht, maakt overgangsvoorzieningen ten aanzien van de berekening van het plafond, buiten de voorziening opgenomen in het voorgestelde artikel 58c (zie hiervoor onder a), overbodig. Wel is nog bezien of een aanvullende voorziening nodig is voor het geval het nieuwe systeem van productierechten niet onmiddellijk bij aanvang van een nieuw kalenderjaar – beoogd is 1 januari 2006 – in werking zou treden, maar in de loop van het kalenderjaar. Vastgesteld is dat dat voor de toepassing van de in de voorgestelde artikelen 56 en 57 neergelegde verboden inzake de jaarplafonds geen bijzondere voorzieningen vergt, ook al is voor de naleving daarvan mede de veebezetting voorafgaand aan de inwerkingtreding van de verboden in datzelfde jaar van belang. De betrokken verboden gaan immers materieel niet verder dan de in artikel 15 van de Wet herstructurering varkenshouderij en het bestaande artikel 58c van de Meststoffenwet opgenomen verboden. Derhalve wordt in overeenstemming gehandeld met het in artikel 1, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht neergelegde rechtsbeginsel, dat geen feit strafbaar is dan uit kracht van een daaraan voorafgegane wettelijke strafbepaling. Het feit van het houden van een groter aantal varkens of kippen en kalkoenen dan het op het bedrijf rustende varkensrecht en pluimveerecht is immers thans al strafbaar gesteld en blijft ook na de wetwijziging strafbaar gesteld, zij het in andere wetsartikelen. De enige voorziening voor de geschetste situatie is meer technisch van aard: in het voorgestelde artikel X van het wetsvoorstel is geregeld dat de kippen en kalkoenen die in het betrokken jaar vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de voorgestelde wetwijziging werden gehouden worden uitgedrukt in pluimvee-eenheden.

#### *g. Ingrepen in de hoogte van het productierecht*

Voor de inzet van de in de voorgestelde titel 5 van hoofdstuk V (artikel I, onderdeel D) neergelegde mogelijkheden voor eventuele afroming van productierechten bij overgang naar een ander bedrijf en bij bedrijfs-overdracht, alsook voor een korting van de productierechten bij bedrijven die hun mestafzet niet structureel hebben geregeld, zijn de ontwikkelingen op de mestmarkt van belang.

De mogelijkheid van afroming is goeddeels dezelfde als de mogelijkheid die thans wordt geboden in het kader van het stelsel van pluimveerechten (vgl. de huidige artikelen 58q, derde lid, en 58t van de Meststoffenwet en 18, derde lid, 20, tweede lid, en 21 van de Wet herstructurering varkenshouderij). Wat betreft de doorgevoerde harmonisaties op dit punt zij

verwezen naar paragraaf 4, onder f. Onder de bestaande wettelijke regeling geldt momenteel een afroompercentage van nihil. In de voorgestane wettelijke regeling gaat het om «kapstokken», die eerst op basis van nader onderzoek en overleg met de sector en de Tweede Kamer zullen worden ingevuld.

Wat betreft de korting zij verwezen naar het hierover gestelde in paragraaf 2, onder b, van deze memorie van toelichting. In aanvulling daarop zij opgemerkt dat, als in overleg met de Tweede Kamer wordt besloten tot een korting, bij algemene maatregel van bestuur het algemene principe van doorvoering van de korting, het kortingspercentage en de voorwaarden ten aanzien van de uitzonderingen op de korting worden geregeld (artikel 58m, eerste en vierde lid). Bij ministeriële beschikking wordt vervolgens vastgesteld wat dit voor het productierecht van het individuele bedrijf betekent. Tegen die individuele beschikking is beroep mogelijk, in lijn met de hiervoor onder e aangehaalde jurisprudentie van het College van beroep voor het bedrijfsleven.

#### *h. Expiratie*

Overeenkomstig de kabinetsstandpunten inzake de aanbevelingen van de werkgroep handelbare rechten (Kamerstukken II 1999/2000, 24 036, nr. 149 en 2000/01, 24 036, nr. 182), is de looptijd van het stelsel van productierechten beperkt. Met onderhavig wetsvoorstel wordt daartoe voorshands 1 januari 2015 als expiratedatum in de wet vastgelegd (artikel I, onderdeel F). Zoals is aangegeven in de eerder aangehaalde brief aan de Tweede Kamer van 19 mei 2004 en in paragraaf 3.4 van de memorie van toelichting bij het eerder aangehaalde wetsvoorstel inzake de gebruiksnormen, zal in 2015 ook ten aanzien van het fosfaatgebruik een situatie van evenwichtsbemesting moeten zijn bereikt, waarbij de fosfaatgift in overeenstemming is met de gewasbehoefte. In de aanloop daarnaar toe zullen de fosfaatgebruiksnormen steeds verder worden aangescherpt en zullen de gebruiks- en afzetmogelijkheden voor dierlijke meststoffen steeds verder worden beperkt. Hierdoor kan het evenwicht op de mestmarkt in het gedrang komen.

Tot 2015 lijkt – naar de inzichten van nu – het afschaffen van de productierechten derhalve niet verantwoord, tenzij er andere mechanismen zijn geïntroduceerd die een gelijke werking ten aanzien van de beheersing van de omvang van het geproduceerde mestvolume hebben. De genoemde datum staat er uitdrukkelijk niet aan in de weg dat in een situatie waarin alternatieve mechanismen voldoende waarborgen geven, eerder een wetsvoorstel tot het schrappen van de productierechten wordt ingediend, aangezien dit soort beperkende instrumenten niet langer in stand moeten worden gehouden dan noodzakelijk. De vraag naar de noodzaak van instandhouding van de productierechten en van de specifieke daaraan verbonden beperkingen, zoals de onmogelijkheid om de mestproductie naar de concentratiegebieden te verplaatsen, zal telkens aan de orde komen bij de in artikel 68 van de Meststoffenwet voorgeschreven evaluatie van die wet. Uiteraard zal een eventueel voornemen tot afschaffen tijdig worden aangekondigd, zodat daarmee bij investeringen door bedrijven rekening kan worden gehouden.

In zoverre is de expiratedatum primair een richtdatum die de wetgever ertoe dwingt tijdig een nieuwe afweging ten aanzien van het al dan niet voortzetten van het systeem te maken.

## § 6. Bedrijfseffecten en milieu-effecten

### a. Bedrijfseffecten

#### – Effecten schrappen mestproductierechten voor melkveebedrijven en kleine sectoren

Het vervallen van het stelsel van mestproductierechten heeft een positief effect voor houders van rundvee, schapen, geiten, vossen, nertsen, eenden en konijnen. In totaal gaat het, in 2006 naar schatting om circa 38 000 bedrijven, waarvan het grootste deel, namelijk circa 20 000 bedrijven met melkvee betreft.

De bedrijven waarop de genoemde diersoorten worden gehouden zullen, na het van kracht worden van de voorgestelde wetswijziging, voor hun ontwikkelings- en verplaatsingsmogelijkheden niet langer de belemmeringen ondervinden, die uit kunnen gaan van de noodzaak om productierechten te verwerven. De kostprijs van de als zodanig verhandelbare niet-grondgebonden mestproductierechten was volgens praktijkcijfers in 2003 per kilogram fosfaat: € 5,25 in het zuidelijke concentratiegebied, € 5 in het oostelijk concentratiegebied en € 2,50 in de rest van Nederland. De prijs van grondgebonden mestproductierechten is verdisconteerd in de grondprijs, maar beïnvloedt slechts voor een verwaarloosbaar deel de hoogte daarvan.

Met het wegvallen van de noodzaak om productierechten bij uitbreiding of nieuwvestiging te verwerven, komen de betrokken bedrijven in een vergelijkbare positie als bedrijven in andere EU-landen, die geen quotering – maar soms wel andere vormen van beperking – van de mestproductie kennen.

Duidelijk is dat de voordelen vooral van belang zijn voor startende bedrijven en bedrijven met uitbreidings- of verplaatsingsplannen.

Overigens moet er rekening mee worden gehouden dat bij melkveehouders het als het ware «vrijkomen» van het geld dat zou zijn geïnvesteerd in de productierechten een enigszins prijsopdrijvend effect kan hebben voor de melkquota. Dit effect zal evenwel zeer beperkt zijn. De uitbreiding van de veestapel met een melkkoe vergt thans een investering in melkquotum van circa € 13 600 (8000 liter melk x € 1,7); daartegenover staat slechts een investering in mestproductierechten van circa € 200 (40 kilogram fosfaat x € 5).

Negatief effect lijkt voor de betrokken bedrijven het vervallen van de vermogenswaarde gekoppeld aan de verhandelbare rechten. Daarbij zij aangetekend dat het overgrote deel van de productierechten bij de betrokken bedrijven grondgebonden is en dat slechts een beperkt deel verhandelbaar is. De verhandelbare rechten worden over het algemeen bovendien alleen te gelde gemaakt bij verkoop van rechten ingeval van bedrijfsbeëindiging, en vallen daarmee buiten de eigenlijke bedrijfseffecten.

Overigens is in 2001 een expiratiedatum voor het stelsel opgenomen van 1 januari 2005, die bij wet van 21 april 2004 tot wijziging van de Meststoffenwet e.a. ter opschorting van de expiratiedatum van de stelsels van mestproductie-, pluimvee- en varkensrechten (Stb. 246) is gewijzigd in uiterlijk 1 januari 2007, met het oog op een nadere afweging over het voortbestaan van de productierechten. Ook in eerdere periodes was er al discussie over het voortbestaan van de mestproductierechten in verband met onder meer de eventuele invoering van een veebezettingnorm.

Verwezen zij naar de Derde voortgangsrapportage Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid (Kamerstukken II 1998/99, 24 445, nr. 44). Van legitieme verwachtingen bij gedane investeringen in productierechten in het verleden over het voortbestaan van de rechten kan geen sprake zijn geweest. De onzekerheid daarover zal zijn verdisconteerd in de voor de rechten betaalde prijs, die overigens veelal ook fiscaal zal zijn afgeschreven.

Een bijkomend – maar in casu als zodanig niet nagestreefd effect – van een systeem van productierechten kan zijn dat een zekere rust op de desbetreffende vee- en vleesmarkt wordt gecreëerd. Bovendien wordt het bezit van productierechten over het algemeen positief beoordeeld door financiers. Daarbij zij aangetekend dat, zoals is aangegeven in paragraaf 3 van deze memorie van toelichting, vooral andere mechanismen dan het plafond van de productierechten aan uitbreiding van de betrokken sectoren in de weg staan. Voor financiers zal bij de onderhavige sectoren dan ook vooral het bezit van grond en – bij melkvee – een melkquotum een factor zijn die meeweegt.

*– Effecten instandhouden varkens- en pluimveerechten*

In 2006 zullen er naar schatting circa 11 000 bedrijven met varkens en circa 3 000 bedrijven met pluimvee zijn.

Voor de varkens- en pluimveebedrijven zijn de effecten van het onderhavige wetsvoorstel gering: de bestaande productieplafonds blijven immers in stand. Starters en uitbreiders zullen, net als nu het geval is, productierechten moeten verwerven. De prijzen die volgens praktijkcijfers in de tweede helft van 2004 ten aanzien van de fokzeugenrechten werden gerealiseerd, op een markt waar het aanbod van productierechten beperkt is, zijn: circa € 185 per varkensseenheid in het concentratiegebied zuid, circa € 120 per varkensseenheid in het concentratiegebied oost, en circa € 125 in het overige deel van Nederland. Voor de overige varkensrechten (niet-fokzeugenrechten) was dat respectievelijk circa € 180, € 107 en € 120. In grondgebonden varkensrechten kon niet worden gehandeld tot het begin 2004 van kracht worden van de wetwijziging in verband met het schrappen van de tweede generieke korting en het doorvoeren van enkele vereenvoudigingen. Inmiddels wordt er ook in toenemende mate gehandeld in grondgebonden varkensrechten, waarvan de prijs meer en meer de prijs voor «reguliere» varkensrechten buiten de concentratiegebieden begint te benaderen. De verwachting is dat door het opheffen van het afzonderlijke plafond voor fokzeugenrechten, een prijs voor varkensrechten tot stand zal komen die ligt tussen de prijs voor fokzeugenrechten en die voor niet-fokzeugenrechten. Het verschil in prijs tussen grondgebonden varkensrechten en andere varkensrechten zal eveneens verdwijnen.

Voor pluimveerechten werd in 2004 volgens praktijkcijfers circa € 11 per kilogram fosfaat (€ 5,50 per pluimvee-eenheid) in het zuidelijke concentratiegebied betaald, circa € 10,50 per kilogram fosfaat (€ 5,25 per pluimvee-eenheid) in het oostelijke concentratiegebied, en circa € 9 per kilogram fosfaat (€ 4,50 per pluimvee-eenheid) in de rest van Nederland. In alle gevallen geldt overigens dat de investering in productierechten fiscaal kan worden afgeschreven.

Verder hebben de varkens- en pluimveerechten – onbedoeld – een zeker stabiliserend effect voor de betrokken vee- en vleesmarkt en wordt het bezit ervan positief beoordeeld door financiers. Belangrijkste, wel beoogde positieve effect is uiteraard de stabilisering van de mestafzetprijzen. Verwezen zij naar de paragrafen 2 en 3 van deze memorie. Niet kwantificeerbaar zijn de positieve bedrijfseffecten die uitgaan van de in paragraaf 4 van deze memorie van toelichting besproken maatregelen voor flexibilisering en vereenvoudiging van het stelsel.

*– Effecten wijziging criterium ten aanzien van ligging in concentratiegebied*

De mogelijke financiële gevolgen voor varkensbedrijven die volgens het criterium van het voorgestelde artikel 58e, derde lid, van de Meststoffenwet binnen een concentratiegebied komen te liggen, terwijl zij thans volgens het criterium van artikel 17, derde lid, van de Wet herstructurering varkenshouderij daarbuiten liggen (zie paragraaf 4, onderdeel c,



van de memorie van toelichting), zijn beperkt tot bedrijven met uitbreidingsplannen en nieuw te vestigen bedrijven. De betrokken bedrijven zullen na het van kracht worden van de betrokken wijziging de voor uitbreiding benodigde rechten binnen het betrokken concentratiegebied moeten verwerven. Bij de voor 2004 in het voorgaande weergegeven prijzen voor de productierechten in de onderscheiden gebieden zou dat in het bijzonder een nadelig kunnen zijn voor bedrijven die hun rechten in concentratiegebied zuid moeten verwerven, gezien de relatieve schaarste van de rechten in dat gebied en de daarmee gepaard gaande hogere prijzen.

Het aantal varkensbedrijven dat aan weerszijden van de grens van het een concentratiegebied is gelegen, waarvoor het nieuwe criterium mogelijk leidt tot de geschetste verschuiving, is naar schatting maximaal 30. Bij hoeveel van deze bedrijven sprake is van uitbreidingsplannen en hoeveel vestigingsplannen aan de orde zijn waarvoor het nieuwe criterium gevolgen heeft, is niet bekend. In het kader van de mestwetgeving worden geen gegevens daarover geregistreerd. Ik acht de kans echter zeer klein dat de wijziging in meer dan een enkel zeer bijzonder geval zal leiden tot een onevenredig nadeel als gevolg van het feit dat thans onomkeerbare investeringsverplichtingen zijn aangegaan die na inwerkingtreding van de wetswijziging hun bedoelde effect zullen missen. Daarbij zij erop gewezen dat bedrijven die investeringsplannen hebben ruimschoots de tijd hebben om in te spelen op de onderhavige wetswijziging, die in ieder geval niet eerder dan per 1 januari 2006 van kracht zal worden. Tot die datum kunnen volgens het huidige regime varkensrechten worden verworven; deze rechten behouden na het van kracht worden van de wetswijziging hun waarde. Ook kan tot die datum binnen het varkensbedrijf de productie nog worden verplaatst van de ene naar de andere locatie overeenkomstig de thans geldende regels.

Tegen deze achtergrond ligt het in ieder geval niet in de rede om op dit punt een generieke voorziening te treffen. Mocht in een bepaalde uitzonderingssituatie de voorgestelde wijziging toch tot een onevenredig, aan de betrokkene niet toerekenbaar nadeel leiden, dan zal de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit gebruik kunnen maken van de algemene, in artikel 59 van de Meststoffenwet neergelegde bevoegdheid om ontheffing te verlenen. Deze ontheffing zou in dat concrete geval dan het bepaalde in het voorgestelde artikel 58e, eerste, tweede of zesde lid, betreffen. Hiermee wordt het nadeel voorkomen.

#### *– Administratieve lasten en leges*

De administratieve lasten die voortvloeien uit het systeem van productierechten zijn gering.

Er wordt voor de administratie en gegevensverstrekking met betrekking tot de dieren aantallen volledig aangesloten bij bestaande verplichtingen die voortvloeien uit andere onderdelen van de mestwetgeving, thans het stelsel van regulerende mineralenheffingen en straks het stelsel van gebruiksnormen.

Blijkens de uitgevoerde nulmeting van de administratieve lasten die worden veroorzaakt door de mestwetgeving, bedroegen in 2002 de lasten voor administratievoering en gegevensverstrekking ten aanzien van onder meer de gehouden aantallen dieren voor de veehouderijbedrijven € 3 157,44 per bedrijf en € 46 016 184,42 voor de gehele veehouderijsector. Daarbij is destijds gerekend met een uurtarief van € 30,36, een benodigde tijd van 2 uur per administratieve verwerkingsslag, een gemiddelde frequentie van 52 keer per jaar en 14 574 veehouderijbedrijven. Het schrappen van de mestproductierechten heeft op deze lasten geen effect, omdat de betrokken bedrijven de gegevens ook zullen moeten administreren ten behoeve van het systeem van gebruiksnormen, zoals zij dat thans moeten doen voor het stelsel van regulerende mineralenheffingen. Ook het instandhouden van de varkens- en pluimveerechten

heeft tegen die achtergrond als zodanig geen effect voor de administratieve lasten.

Zoals is aangegeven in paragraaf 8.3 van de memorie van toelichting bij het eerder aangehaalde wetsvoorstel inzake de gebruiksnormen, is het streven er overigens op gericht om de betrokken administratieve lasten aanmerkelijk terug te brengen door geen vormvoorschriften te stellen, waardoor kan worden aangesloten bij het eigen bedrijfsmanagementsysteem van het bedrijf en bij gegevens die ook ten behoeve van andere wetgeving worden bijgehouden. Een verdere besparing kan worden bereikt door een meervoudig gebruik van aan de overheid verstrekte gegevens voor verschillende wetgeving. Het onderhavige wetsvoorstel doet aan de realisatie van dat streven niets af.

Buiten de lasten voor de administratie van dieraantallen, worden alleen in geval van verwerving van rechten door de bij de transactie betrokken veehouders administratieve kosten gemaakt, namelijk voor het doen van een kennisgeving bij de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in verband met de voor de overgang van het productierecht vereiste registratie. Het gaat daarbij om een eenvoudig formulier, met het invullen waarvan zeker niet meer dan één uur per transactie is gemoeid. De verwachting op basis van de ervaringen van de afgelopen jaren is, dat jaarlijks circa 5300 kennisgevingen van overgang van varkens- en pluimveerechten zullen worden gedaan. Bij het in 2002 nog geldende normbedrag van € 30,36 per uur en de geldende leges van € 181,55 per kennisgeving betekent dat een last van respectievelijk ruim € 163 940 voor de administratieve handeling en van ruim € 980 370 voor de leges, in totaal dus ruim € 1 144 310.

Het schrappen van de mestproductierechten scheelt jaarlijks circa 1060 kennisgevingen. Bij het genoemde normbedrag en bedrag voor leges, levert dat een besparing op van respectievelijk ruim € 32 180 voor de administratieve lasten en ruim € 192 440 voor de leges, in totaal dus ruim € 224 620.

Bezien wordt of in de toekomst de kennisgeving met betrekking tot de varkens- en pluimveerechten ook elektronisch kan geschieden, zodat een verder lastenverlichting kan worden bereikt.

Voor de varkenssector wordt een verdere lastenverlichting bereikt, nu er overeenkomstig dit wetsvoorstel bij bedrijfsoverdracht niet langer een kennisgeving van overgang van het varkensrecht hoeft te worden gedaan. De verlichting heeft niet zozeer betrekking op de administratieve lasten: de bedrijfsoverdracht zelf zal waarschijnlijk ten behoeve van andere onderdelen van de mestwetgeving nog wel moeten worden gemeld; daar kan wellicht een besparing worden bereikt door deze melding te combineren met de melding ter zake in het kader van andere wetgeving. Het onmiddellijke gevolg is wèl het vervallen van de verplichting om leges te betalen in verband met de overgang van varkensrechten. Wanneer op basis van ervaringscijfers wordt uitgegaan van 1800 overdrachten van bedrijven met varkensrechten op jaarbasis, dan levert dit een besparing van € 326 790 per jaar voor de leges op.

Overigens wordt, zoals eerder werd aangegeven, de toepassing van leges nog tegen het licht gehouden.

#### *b. Milieu-effecten*

Voor het milieu heeft het wetsvoorstel geen directe effecten. Ten eerste sturen niet de productierechten maar de mestgebruiksnormen op de directe milieubelasting door mest, en ten tweede worden de productierechten alleen losgelaten waar de omvang van de veestapel door andere mechanismen voldoende wordt beheerst.

De beperkingen ten aanzien van overgang van productierechten naar en tussen concentratiegebieden blijven in stand, zodat geen verdere verdich-

ting van de veehouderij in die gebieden plaatsvindt met alle gevolgen van dien van de door mest en ammoniak veroorzaakte milieudruk. Een vermindering van de milieudruk in die gebieden kan het gevolg zijn van het opheffen van de beperkingen gesteld aan de overgang van varkensrechten uit de concentratiegebieden naar de overige delen van Nederland. Daarbij moet worden bedacht dat in de concentratiegebieden ook een belangrijk deel van het Nederlandse areaal van uitspoelingsgevoelige zandgronden alsook veel kwetsbare natuurgebieden zijn gelegen. Positief is ook dat verplaatsing uit kwetsbare natuurgebieden van bedrijven met grondgebonden varkensrechten en van bedrijven met mestproductierechten eenvoudiger wordt.

De in paragraaf 4, onder e, genoemde pilots stimuleren een duurzame afzet van de bedrijfsmestoverschotten.

## **§ 7. Uitvoering en handhaving**

### *a. Sanctionering overtredingen*

Vooralsnog is gekozen voor continuering van de strafrechtelijke handhaving via de Wet op de economische delicten, overeenkomstig het bestaande handavingsregime voor de productierechten. Strafbaarstelling van de uitbreidingsverboden opgenomen in de voorgestelde titel 2 van hoofdstuk V van de Meststoffenwet (artikel I, onderdeel D) heeft – zoals thans ook het geval is bij de uitbreidingsverboden van het stelsel van mestproductierechten en van pluimveerechten – plaatsgevonden in artikel 1a, onder 1°, van de Wet op de economische delicten (artikel IV, onderdeel B). Daarmee zijn ook overtredingen ten aanzien van de varkensrechten onder het milieuartikel van de Wet op de economische delicten gebracht.

Het gaat om gedragingen van een ernstige laakbaarheid, die betrekking hebben op kernbepalingen van de wettelijke regels ter beteugeling van de mestproblematiek. Derhalve ligt strafbaarstelling in artikel 1a, onder 1°, van de Wet op de economische delicten, waardoor het zwaarste sanctieregime van die wet van toepassing is, in de rede. Ingeval sprake is van opzet en het delict derhalve als misdrijf kan worden aangemerkt (artikel 2 van de Wet op de economische delicten), kan een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of een geldboete van de vijfde categorie (thans € 45 000) worden opgelegd. Is er geen sprake van opzet, in welk geval het delict als overtreding wordt aangemerkt, dan kan een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of een geldboete van de vierde categorie (thans € 11 250) worden gevorderd (artikel 6 van de Wet op de economische delicten in samenhang met artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht). Ingeval sprake is van recidive of ingeval het feit is gepleegd door een rechtspersoon, een vennootschap zonder rechtspersoonlijkheid of een maatschap kan eventueel ook een boete van de eerstvolgende categorie worden opgelegd, namelijk bij een misdrijf een boete van de zesde categorie (thans € 450 000) en bij een overtreding een boete van de vijfde categorie (thans € 45 000).

De bepalingen ten aanzien van de kennisgeving van overgang van productierechten en ten aanzien van de gebiedsbepaalde beperkingen bij die overgang, zijn niet afzonderlijk van een punitieve sanctie voorzien: wordt niet aan de voorwaarden voldaan, dan vindt ingevolge het voorgestelde artikel 58h van de Meststoffenwet geen registratie van de kennisgeving van overgang plaats en blijft de omvang van de productierechten van de bij de transactie betrokken partijen ongewijzigd (zie het voorgestelde artikel 58f, tweede lid, en 58g, eerste lid, van de Meststoffenwet). Aan deze productierechten zijn de eerdergenoemde uitbreidingsverboden gekoppeld, overtreding waarvan wèl met straf is bedreigd. Mocht eerst na registratie van de kennisgeving van overgang blijken dat niet is voldaan aan de voorwaarden voor overgang, dan wordt de registratie van de

kennisgeving doorgehaald (voorgestelde artikel 58h, tweede lid, van de Meststoffenwet), waarna van rechtswege de gevolgen van de registratie vervallen. Dat betekent dus dat de productierechten teruggaan naar het oorspronkelijke bedrijf, of, als dat niet meer bestaat, vervallen. Een dergelijke doorhaling kan aan de orde zijn omdat bijvoorbeeld bij een na de registratie plaatsvindende bedrijfscontrole blijkt dat het bedrijf waarnaar de productierechten zijn overgaan gedeeltelijk in het concentratiegebied is gelegen, terwijl de productierechten uit het overige deel van Nederland afkomstig zijn.

De regering houdt de mogelijkheid open om in de toekomst bestuurlijke boetes als sanctie in te zetten. De bestuurlijke boete wordt als sanctie-instrument in de Meststoffenwet geïntroduceerd bij het eerdergenoemde wetsvoorstel dat strekt tot invoering van de gebruiksnormen. Op de afwegingen die daaraan ten grondslag liggen is ingegaan in paragraaf 5 van de bij dat wetsvoorstel behorende memorie van toelichting. Vooralsnog is de mogelijkheid van de inzet van de bestuurlijke boetes beperkt tot de handhaving van de gebruiksnormen en direct ondersteunende bepalingen ter zake van de administratieve verantwoording en hoeveelheidsbepaling. Afhankelijk van de ervaringen met de bestuurlijke boetes in de praktijk, zal worden gezien of uitbreiding van deze wijze van sanctionering tot de productierechten wenselijk is en meerwaarde heeft naast het strafrecht. Mocht het antwoord bevestigend zijn, dan zal de Meststoffenwet op dit punt bij afzonderlijk wetsvoorstel gewijzigd worden.

Ook voor het in paragraaf 5, onder b, van deze memorie van toelichting behandelde «dagquotum» geldt dat dit strafrechtelijk kan worden gehandhaafd (voorgestelde artikel 58a, derde lid, van de Meststoffenwet in samenhang met artikel IV, onderdeel B). Zoals in paragraaf 5, onderdeel b, is aangegeven, leent het dagquotum zich evenwel bij uitstek voor handhaving door bestuursdwang, waaronder de last onder dwangsom is begrepen. De bevoegdheid tot inzet van bestuursdwang is geregeld in het huidige artikel 71a van de Meststoffenwet (na de wetswijziging in verband met de invoering van gebruiksnormen: artikel 71). Met name de last onder dwangsom biedt hier perspectief. In de last wordt de veehouder gelast het opgelegde quotum niet te overschrijden; bij niet-naleving van deze verplichting verbeurt hij voor elke dag dat hij in gebreke is een dwangsom die zal zijn gelegen boven het economische saldo dat met het aanhouden van de varkens, kippen of kalkoenen kan worden behaald. De inzet van dit instrument geschiedt steeds in samenspraak met het Openbaar Ministerie.

#### *b. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid*

Het schrappen van de mestproductierechten en de vereenvoudigingen die door het wetsvoorstel in de resterende varkens- en pluimveerechten worden bewerkstelligd hebben een positief effect op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het stelsel van productierechten. Overigens was de uitvoering en handhaving van dit systeem, afgezien van de specifieke problematiek destijds van de initiële toekenning van de productierechten en de daarbij geldende bijzondere voorzieningen voor categorieën van hardheidsgevallen, al relatief eenvoudig. Het stelsel kent feitelijk immers slechts een drietal – goed vast te stellen – grootheden die voor de uitvoering en handhaving relevant zijn: het aantal op het bedrijf gehouden dieren, het feitelijke houderschap en het ten name van het bedrijf geregistreerde productierecht. Bij de evaluatie van de Meststoffenwet in 2004 is dan ook vastgesteld dat de productierechten een doeltreffend en doelmatig instrumentarium zijn gebleken voor de beheersing van de omvang van de veestapel (zie paragraaf 3 van deze memorie van toelichting).

De uitvoering van het stelsel van productierechten zal – zoals thans al het geval is – geschieden door de Dienst Regelingen van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Deze dienst is ook belast met de uitvoering van andere onderdelen van de mestwetgeving, waaronder de het stelsel van regulerende mineralenheffingen en – vanaf 2006 – met de uitvoering van het stelsel van gebruiksnormen. Gelet op de bij deze Dienst aanwezige expertise, de daar al plaatsvindende registratie van bedrijfsgegevens, de diverse dwarsverbanden tussen de verschillende stelsels en de mogelijkheid om bij bestaande computerprogrammatuur aan te sluiten, ligt continuering van de uitvoering door deze dienst van het stelsel van productierechten voor de hand.

De taak van de Dienst Regelingen bestaat met name in de registratie van op de bedrijven rustende productierechten, de informatievoorziening naar de bedrijven toe, de toetsing en registratie van kennisgevingen van overgang van productierechten alsmede – daarmee verband houdend – de uitvoering van de blokkaderegeling voor hypotheekhouders en behandeling van eventuele bezwaarschriften. Niet onbelangrijk is ook de op verzoek van de Algemene Inspectiedienst te verrichten selectie van bedrijven ten behoeve van controle, mede op basis van de beschikbare gegevens met betrekking tot de aantallen dieren in relatie tot de bedrijven. Verder zal de Dienst Regelingen in voorkomend geval de uitvoering van de oplegging van een dagplafond en toepassing van bestuursdwang ter hand nemen.

De voor de Dienst Regelingen uit dit wetsvoorstel voortvloeiende eenmalige lasten, betreffen een aanpassing en modernisering van de computerprogrammatuur en de communicatie over de gevolgen van de wetswijziging voor de betrokken bedrijven. De met de uitvoering samenhangende structurele lasten worden – met inachtneming van het schrappen van de mestproductierechten en de doorvoering van belangrijke vereenvoudigingen bij de varkens pluimveerechten – geschat op circa € 3,25 miljoen. Dat betekent een besparing met 50% ten opzichte van de verwachte uitvoeringslasten van € 6,5 miljoen bij ongewijzigde voortzetting van de huidige wettelijke regeling inzake de productierechten.

Het toezicht op de naleving van de uitbreidingsverboden zal – zoals nu – geschieden door de Algemene Inspectiedienst. Deze dienst is daarvoor op grond van artikel 69 van de Meststoffenwet bevoegd. De dienst is ook belast met de opsporing van strafbare feiten. Voor de controles wordt gebruik gemaakt van controle-aangrijpingspunten die ook voor de handhaving van het stelsel van regulerende mineralenheffingen en straks het stelsel van gebruiksnormen worden gehanteerd. De controles worden waar mogelijk gecombineerd met de in dat kader reeds plaatsvindende bedrijfscontroles.

Het schrappen van de mestproductierechten betekent dat de bestaande inzet van de Algemene Inspectiedienst op de handhaving van de productieplafonds verder kan worden geconcentreerd op de varkens- en pluimveebedrijven, waar overigens momenteel al de grootste aandacht naar uitgaat. De vereenvoudiging van het systeem levert een bescheiden beperking van de controlelast op.

De belasting van het Openbaar Ministerie en van de strafrechter blijft ongewijzigd. Het schrappen van de mestproductierechten en het vereenvoudigen van de stelsels van varkens- en pluimveerechten betekent dat er meer capaciteit vrijkomt voor de behandeling van andere strafbare feiten. Voor de afgelopen jaren is met het Openbaar Ministerie afgesproken dat het aantal aan te leveren processen-verbaal voor de enkele onderdelen van de Meststoffenwet die niet bestuurlijk worden gehandhaafd circa 700

bedraagt. Dit aantal zal door de onderhavige wetswijziging zeker niet toenemen.

Het College van Beroep voor het bedrijfsleven is ingevolge artikel 62 van de Meststoffenwet als administratieve rechter bevoegd voor de behandeling van beroepszaken tegen beschikkingen. Het college is gespecialiseerd in regelingen van sociaal-economische aard, en is thans ook al bevoegd voor de behandeling van geschillen inzake de productierechten. De onderhavige wetswijziging zal leiden tot minder geschillen. De enige denkbare geschillen betreffen beslissingen in het kader van de regels ter zake van de overgang van het productierecht: registratie van de kennisgeving van overgang van het recht, de weigering van zodanige registratie, doorhaling van de registratie en beslissingen in het kader van de blokkaderegeling. Exact dezelfde beslissingen worden thans al genomen in het kader van de uitvoering van de stelsels van mestproductierechten, varkensrechten en pluimveerechten. Deze geschillen leidden de afgelopen jaren gemiddeld tot niet meer dan 10 beroepszaken per jaar. Wel hebben de afgelopen jaren de terugmeldingen inzake de initiële toekenning van varkensrechten en pluimveerechten tot beroepszaken geleid, nadat het College deze terugmelding – in afwijking van zijn oude jurisprudentie – als voor beroep vatbaar had aangemerkt (zie ook paragraaf 5, onder e, van deze memorie van toelichting). Voor zover er nog beroepszaken lopen, brengt het onderhavige wetsvoorstel daarvoor geen veranderingen met zich. De daadwerkelijke invulling van de algemene maatregel van bestuur als voorzien in het voorgestelde nieuwe artikel 58m van de Meststoffenwet (artikel I, onderdeel D), zal wel kunnen leiden tot een extra belasting van het College van Beroep voor het bedrijfsleven, namelijk waar het beroepen betreft tegen de besluiten bedoeld in het derde lid van dat artikel (zie paragrafen 3, onder b, en 5, onder g, van deze memorie van toelichting). De invulling zal derhalve niet geschieden dan na advisering van de Raad voor de rechtspraak op dit punt.

## **§ 8. Artikelsgewijze toelichting**

In de voorgaande hoofdstukken 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**

#### *Onderdeel A*

De wijzigingen in artikel 1, eerste lid, van de Meststoffenwet houden verband met het schrappen van de mestproductierechten en de daarmee samenhangende begripsbepalingen uit de Meststoffenwet, met het feit dat de pluimveerechten worden uitgedrukt in pluimvee-eenheden en dat de bepalingen waarnaar in de omschrijving van dat begrip werd verwezen worden gewijzigd (zie paragraaf 4, onder d, en paragraaf 5, onder a, van deze memorie van toelichting), èn met het feit dat het stelsel van varkensrechten – in vereenvoudigde vorm – wordt overgeheveld naar de Meststoffenwet, waardoor de verwijzing naar de Wet herstructurering varkenshouderij in de omschrijving van het begrip «varkensrecht» moest worden aangepast. Verder is de omschrijving van het begrip «concentratiegebied» gewijzigd, omdat de bijlage met de gebiedsomschrijving van de Wet verplaatsing mestproductie thans als bijlage I bij de Meststoffenwet wordt opgenomen (artikel I, onderdeel G).

### *Onderdeel B*

De in onderdeel B voorziene wijziging is uitsluitend van redactionele aard. Hoofdstuk II van de Meststoffenwet is zodanig beperkt van omvang en de daarin neergelegde bepalingen zijn zodanig samenhangend dat een onderverdeling in titels niet nodig is. Daarom worden de titelopschriften geschrapt.

### *Onderdeel C*

In paragraaf 3 van deze memorie van toelichting is ingegaan op de achtergronden bij het vervallen van het stelsel van mestproductierechten, geregeld in hoofdstuk V, titel 1, van de Meststoffenwet en in de Wet verplaatsing mestproductie. Het vervallen van titel 1 is niet meegenomen in de wijziging van onderdeel D van artikel I, om het mogelijk te maken dat de bepalingen inzake het vervallen van de mestproductierechten (behalve onderdeel C ook artikel III) met toepassing van artikel XII van het wetsvoorstel op een eerder tijdstip in werking treden dan de doorvoering van de wijzigingen ten aanzien van de varkens pluimveerechten. Dat kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als het voor een goede uitvoering van de laatstgenoemde wijzigingen wenselijk zou zijn om de betrokken wijzigingsbepalingen niet in de loop van het kalenderjaar maar bij aanvang van het eerstkomende kalenderjaar in werking te laten treden. De wijzigingen die voorzien in het vervallen van inmiddels overbodig geachte, en voor de sector derhalve onnodig belastende, onderdelen van de wet moeten dan uiteraard wel zo spoedig mogelijk in werking kunnen treden.

Aangezien artikel 58b, eerste lid, onderdeel c, van de Meststoffenwet verwijst naar het in titel 1 staande artikel 55, achtste lid, is een nadere voorziening nodig voor de situatie dat titel 1 eerder komt te vervallen dan dat de in artikel I, onderdeel D, voorziene wijzigingen in het stelsel van pluimveerechten worden doorgevoerd. Voor zover relevant wordt de tekst van artikel 55, achtste lid, opgenomen in artikel 58b, eerste lid, onderdeel c. Gelet op de directe samenhang met het afzonderlijk schrappen van titel 1 van hoofdstuk V is deze voorziening ook in onderdeel C opgenomen. Op het tijdstip waarop artikel I, onderdeel C, in werking treedt vervalt onder meer het huidige artikel 55, vierde lid, van de Meststoffenwet. Daarmee vervalt ook – van rechtswege – het uitsluitend op artikel 55, vierde lid, gebaseerde Besluit verkleining oppervlakte landbouwgrond Meststoffenwet.

### *Onderdeel D*

De betrokken bepalingen van hoofdstuk V zijn uitvoerig toegelicht in paragraaf 5 in samenhang met paragraaf 4 en paragraaf 7, onder a, van deze memorie van toelichting, waarnaar zij verwezen.

In aanvulling daarop wordt erop gewezen dat, gegeven de definitie van het begrip «bedrijf» in artikel 1, eerste lid, van de Meststoffenwet, de bepalingen van titel 4 inzake de overgang van productierechten naar een ander bedrijf ook zien op een samenvoeging van twee of meer bestaande bedrijven waarbij de productie op dezelfde locaties wordt voortgezet, en op een splitsing van een bedrijf in twee of meer delen die als zelfstandige bedrijven ter plekke worden gecontinueerd: ook dan is immers sprake van een nieuw bedrijf, onderscheidenlijk van nieuwe bedrijven in de zin van de Meststoffenwet waarnaar het productierecht van de oorspronkelijke bedrijven, onderscheidenlijk van het oorspronkelijke bedrijf moet overgaan wil pluimvee kunnen worden gehouden. Wat dat betreft is er overigens geen verschil met de bestaande regeling inzake de overgang van mestproductierechten, varkensrechten en pluimveerechten. Voor de overgang van het productierecht naar een ander bedrijf is regi-

stratie van de kennisgeving van overgang vereist. Eerst na registratie kan het pluimveerecht op het andere bedrijf worden benut (artikel 58f, eerste en tweede lid). Dat geldt ook ingeval overgang van het productierecht geschiedt van ene naar het andere bedrijf van dezelfde eigenaar. Deze is in dat geval in de systematiek van de wet zowel vervreemder als verkrijger van de rechten en hij ageert dus vanuit beide belangen. De krachtens het derde lid van artikel 58f te stellen regels zullen met name betrekking hebben op: 1) de gegevens die op de kennisgeving moeten worden vermeld, 2) de voorwaarden waaronder gebruik kan worden gemaakt van de mogelijkheid van een elektronische kennisgeving en de wijze waarop de op het rechtsgevolg gerichte wilsuiting van beide betrokken partijen alsdan tot uitdrukking komt, 3) de eventuele vormvoorschriften, bijvoorbeeld de eis om een bepaald papieren of elektronisch formulier te gebruiken, en 4) de dienst van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit waaraan de kennisgeving moet worden verzonden. Als bij de toetsing vooraf ingevolge artikel 58h, eerste lid, blijkt dat de voorwaarden voor overgang van het productierecht niet zijn vervuld, dan blijft registratie van de kennisgeving van overgang uit en heeft de transactie tussen partijen geen gevolg voor de wet. Vindt wél registratie plaats, dan wordt het productierecht van het bedrijf waarnaar het recht, of gedeelte daarvan, overgaat vergroot met het aantal varkens-eenheden of pluimvee-eenheden waarop de kennisgeving betrekking heeft, en wordt het desbetreffende productierecht van de vervreemder verkleind met hetzelfde aantal varkens- of pluimvee-eenheden. Deze consequenties vloeien rechtstreeks uit artikel 58g voort. Wordt in de toekomst eventueel invulling gegeven aan de mogelijkheid tot afroming, overeenkomstig artikel 58k, dan zal een bepaald percentage (maximaal 25%) van de vervreemde rechten worden gekort, voordat zij op het bedrijf van de verkrijger worden «bijgeschreven».

Voor de gevolgen van de registratie wordt steeds onderscheid gemaakt al naar gelang de kennisgeving het varkensrecht of het pluimveerecht betreft. Dit wordt in de verschillende bepalingen tot uitdrukking gebracht door te spreken over het «desbetreffende» productierecht.

De in artikel 58h, eerste lid, voorziene toetsing voorafgaand aan de registratie is een administratieve toetsing op basis van de op dat tijdstip bekende gegevens. Het al dan niet registreren van de kennisgeving van overgang is een voor bezwaar en beroep vatbare beslissing. Ingevolge artikel 62 van de Meststoffenwet staat beroep open bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Er is sprake van een gebonden beslissing: de beperkte weigeringsgronden voor registratie staan limitatief opgesomd in het voorgestelde artikel 58h, eerste lid, en bieden als zodanig geen beoordelingsruimte.

Blijkt pas achteraf niet aan de voorwaarden voor registratie van de overgang van het productierecht te zijn voldaan, dan wordt de registratie doorgehaald. Ook deze doorhaling vormt een voor bezwaar en beroep vatbare beslissing. In artikel 58h, tweede lid, wordt als rechtsgevolg aan de doorhaling gekoppeld het volledig terugdraaien van de gevolgen van de transactie. Dit rechtsgevolg doet zich van rechtswege voor en is geen onderwerp van beoordeling of besluitvorming door het bestuursorgaan, de minister. Bij de vervreemder wordt de hoeveelheid varkens- of pluimvee-eenheden waarop de kennisgeving betrekking had weer aan het betrokken productierecht toegevoegd, voor zover deze hoeveelheid uiteraard niet groter was dan het bedrijf destijds kon vervreemden, gelet op de omvang van het toen geldende productierecht. Als het bedrijf van de vervreemder inmiddels is opgehouden als zodanig te bestaan, vervallen de productierechten. Het productierecht van de verwerver van de rechten wordt met terugwerkende kracht tot het tijdstip van registratie verkleind met de hoeveelheid fosfaat die ten onrechte op zijn naam was geschreven. Zijn de rechten inmiddels naar een derde doorverkocht, dan kan het zo zijn dat de vervreemder achteraf over onvoldoende productie-



rechten bleek te beschikken om over te dragen. Aangezien dan niet voldaan blijkt te zijn aan één van de voorwaarden voor registratie, wordt ook die registratie ongedaan gemaakt en doen de hiervóór aangegeven consequenties zich ten aanzien van de derde-verkrijger voor. Gelet op deze zware consequenties, heeft de verwerfer er belang bij zeer zorgvuldig na te gaan of degene van wie hij rechten verwerft aan alle wettelijke vereisten voldoet. Eventuele schade zal hij via de civielrechtelijke weg op zijn contractpartner moeten verhalen. De overheid staat buiten deze relatie. De hier aangegeven consequenties zijn overigens niet anders dan de consequenties die thans al gelden ingevolge de regeling van de overgang van de onderscheiden productierechten, en zijn door het College van Beroep voor het bedrijfsleven gesauveerd.<sup>1</sup>

De doorhaling met terugwerkende kracht van de registratie van de kennisgeving van overgang op grond van artikel 58h, tweede lid, kan er overigens toe leiden dat de verkrijger van de rechten vanaf het tijdstip van registratie van de kennisgeving meer dieren heeft gehouden dan binnen het op zijn bedrijf rustende productierecht is toegestaan, en dat hij zich derhalve schuldig heeft gemaakt aan een strafbaar feit. Afhankelijk van de omstandigheden van het geval, zal de verkrijger een beroep kunnen doen op afwezigheid van alle schuld. Bij het slagen van een dergelijk beroep is de verdachte, ondanks de vervulling van de delictsomschrijving en de strafbaarheid van het feit, zèlf niet strafbaar en volgt in een strafprocedure ontslag van rechtsvervolging. In casu zou afwezigheid van alle schuld aan de orde kunnen zijn, als de verwerfer volledig heeft voldaan aan zijn zelfstandige onderzoeksplicht en als hem geen enkel verwijt valt te maken ten aanzien van het feit dat hij dieren op basis van het – later doorgehaalde – productierecht heeft gehouden, omdat hij niet wist en niet kòn weten dat de overgang van het productierecht naar zijn bedrijf in strijd was met een of meer van de voorwaarden, bedoeld in het eerste lid van artikel 58h. Het is uiteraard aan de strafrechter om daarover te oordelen. Overeenkomstig hetgeen thans al ten aanzien van de onderscheiden productierechten geldt, is uitdrukkelijk bepaald dat op het productierecht geen pandrecht kan worden gevestigd (artikel 58i, eerste lid). Een dergelijk recht verhoudt zich slecht met de wijze waarop het productierecht overgaat, waarbij de civielrechtelijke titel niet van belang is maar uitsluitend de registratie door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De overheid staat volledig buiten de civielrechtelijke verbintenissen die de partijen jegens elkaar of jegens derden, bijvoorbeeld een pandhouder, zijn aangegaan en heeft op dat punt dan ook een volstrekt lijdelijke rol. Het zou gelet op deze invulling van de wijze van overgang van het productierecht en gelet op het bedrijfsgebonden karakter van dat recht ook moeilijk zijn om invulling aan het recht van parate executie te geven. Een en ander zou een afzonderlijke wettelijke regeling behoeven die de uitvoerbaarheid van het systeem niet ten goede komt. Daarvoor is dan ook niet gekozen. Om echter toch tegemoet te komen aan de gerechtvaardigde belangen van met name hypotheekhouders – die door de overdracht van het betrokken productierecht immers zouden kunnen worden geconfronteerd met een sterk verminderde onderpandwaarde van het bedrijf – zal, overeenkomstig de bestaande regeling op dat punt, een voorziening worden getroffen die de vorm heeft van een tijdelijk blokkaderecht (artikel 58i, tweede en derde lid). Het blokkaderecht betekent dat de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bij vooraf door de derde-belanghebbende aan te geven bedrijven gedurende een bepaalde periode de registratie van de kennisgeving van overgang van het productierecht opschort, zodat de hypotheekhouder, indien deze dat wenst, in de gelegenheid wordt gesteld om de betrokken veehouder van de voorgenomen overdracht af te doen zien, zo nodig via een civielrechtelijke procedure. De regering staat, als aangegeven in paragraaf 5, onder d, van deze memorie van toelichting, een overeenkomstige invulling van de blokkaderegeling voor ogen als die welke is neergelegd in de Regeling leges en blokkade

---

<sup>1</sup> Vgl: CBb, 23 april 1998, nummer 96/1031/060/247, Kasper versus Bureau Heffingen; CBb, 23 april 1998, nummer 95/1588/060/247, Spruijt versus Bureau Heffingen.

pluimveerechten Meststoffenwet en in de Regeling leges en blokkade Wet herstructurering varkenshouderij. In paragraaf 5, onder d, worden ook de op grond van artikel 60, tweede lid van de Meststoffenwet te heffen leges besproken.

Op basis van artikel 58j kan de belanghebbende verzoeken tot registratie van de doorhaling van het productierecht op zijn bedrijf, of een gedeelte daarvan, dat daarmee van rechtswege vervalt. Deze mogelijkheid is van belang voor degenen die hun bedrijf willen beëindigen en om hen move-rende redenen het productierecht niet willen verkopen aan derden. Met de beëindiging van het bedrijf en de doorhaling van het productierecht zullen in principe ook de met de Meststoffenwet samenhangende administratieve verplichtingen kunnen vervallen. Doorhaling van het productierecht was in het verleden ook van belang in het kader van de verschillende opkoopregelingen en bedrijfsbeëindigingsregelingen.

Voor zover het nieuwe hoofdstuk V daarvoor niet meer expliciet rechts-bases bevat, komen de bestaande ministeriële regelingen inzake de pluimveerechten die uitsluitend op bepalingen van dat hoofdstuk berusten van rechtswege te vervallen op het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderderdeel D. Dat geldt voor de Regeling leges en blok-kade pluimveerechten Meststoffenwet. Aangezien het Uitvoeringsbesluit pluimveerechten mede is gebaseerd op artikel 61 van de Meststoffenwet, welke rechtsbasis als zodanig in stand blijft, zal dat besluit bij afzonderlijke algemene maatregel van bestuur worden ingetrokken.

#### *Onderdeel E*

Bij wet van 10 december 2003 tot wijziging van de Meststoffenwet en van de Wet herstructurering varkenshouderij in verband met het schrappen van de tweede generieke korting en het aanbrengen van enkele praktische verbeteringen (Stb. 542), is artikel 63 in overeenstemming gebracht met het op 25 juni 1998 tot stand gekomen Verdrag van Aarhus (Trb. 2001, nr. 73). Dit verdrag betreft onder meer inspraak van de burgers bij besluitvorming inzake milieuaangelegenheden. Daaronder wordt mede begrepen inspraak bij de voorbereiding van algemeen verbindende voorschriften in de vorm van algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen die milieunormen bevatten. In artikel 63 is daartoe de openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing verklaard, waaraan in casu invulling wordt gegeven door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Gelet op de met het onderhavige wetsvoorstel doorgevoerde wijzigingen, dient artikel 63 te worden aangepast.

De verwijzingen in artikel 63 naar de algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen die strekken tot uitvoering van het stelsel van mestafzetovereenkomsten of het stelsel van mestproductierechten kunnen, in verband met het vervallen van die stelsels, worden geschrapt. De regelgeving die strekt tot uitvoering van het nieuwe hoofdstuk V inzake de productierechten die gevolgen kunnen hebben voor de effectiviteit van de gebruiksregels en daarmee de realisatie van de milieudoelstellingen moeten evenwel worden toegevoegd. Het gaat dan uitsluitend om de regelgeving die direct betrekking heeft op de aantallen dieren die kunnen worden gehouden (voorgestelde artikelen 58k, 58l en 58m). Op het punt van de vrijstellingsregelingen kan het huidige artikel 63 specifiekere worden geformuleerd: niet elke vrijstelling maar uitsluitend vrijstellingen van regels die van belang zijn voor de milieudoelstellingen dienen onder de reikwijdte van artikel 63 te vallen. Daarnaast waren individuele ontheffingen tot nu toe ten onrechte buiten de reikwijdte van artikel 63 gehouden, maar ook hiervoor moet een algemene inspraakmogelijkheid voor burgers gelden als deze ontheffingen milieubepalingen betreffen. Gelet op het grote aantal wijzigingen is ervoor gekozen artikel 63 in zijn geheel te herformuleren.

#### *Onderdeel F*

Voor de toelichting bij de expiratiebepaling zij verwezen naar paragraaf 5, onder h, van deze memorie van toelichting.

#### *Onderdeel G*

De beschrijving van de concentratiegebieden opgenomen in de bijlage van de Wet verplaatsing mestproductie wordt thans als bijlage I bij de Meststoffenwet opgenomen. Deze gebiedsomschrijving heeft een statisch karakter en is daarmee ongevoelig voor gemeentelijke herindelingen en naamswijzigingen. Verwezen zij verder naar paragraaf 5, onder d, en paragraaf 4, onder b en c, van deze memorie van toelichting.

#### *Onderdeel H*

De voorgestelde nieuwe bijlage II bij de Meststoffenwet bevat de normen voor de omrekening van dieren van de onderscheiden categorieën varkens naar varkensseenheden – overeenkomstig de huidige bijlage A bij de Wet herstructurering varkenshouderij – en voor de omrekening van dieren van de onderscheiden categorieën kippen en kalkoenen naar pluimvee-eenheden. Verwezen zij naar paragraaf 4, onder d, en paragraaf 5, onder a, van deze memorie van toelichting.

### **Artikel II**

De Wet herstructurering varkenshouderij wordt ingetrokken, gelet op de overheveling – in vereenvoudigde vorm – van het daarin neergelegde stelsel van varkensrechten naar hoofdstuk V van de Meststoffenwet. De overige onderdelen van de wet betroffen wijzigingen van andere wetten, die inmiddels in die wetten zijn opgenomen, en een structuurschema voor de varkenshouderij, aan de invulling waarvan uiteindelijk geen behoefte heeft bestaan gelet op de mogelijkheden van het reeds bestaande instrumentarium van de Wet op de ruimtelijke ordening, de Landinrichtingswet en de Reconstructiewet concentratiegebieden. Met het intrekken van de Wet herstructurering varkenshouderij vervallen tevens van rechtswege de algemene maatregelen van bestuur en de ministeriële regelingen die hun rechtsbasis uitsluitend in die wet vinden, te weten: de Regeling administratieve verplichtingen Wet herstructurering varkenshouderij en de Regeling leges en blokkade Wet herstructurering varkenshouderij. Aangezien het Uitvoeringsbesluit Wet herstructurering varkenshouderij en het Besluit hardheidsgevallen herstructurering varkenshouderij mede zijn gebaseerd op artikel 61 van de Meststoffenwet, welke rechtsbasis als zodanig in stand blijft, zullen die besluiten bij afzonderlijke algemene maatregel van bestuur worden ingetrokken.

### **Artikel III**

Verwezen zij naar de toelichting bij artikel I, onderdeel C. Met het intrekken van de Wet verplaatsing mestproductie vervallen tevens van rechtswege de ministeriële regelingen die hun rechtsbasis uitsluitend in die wet vinden: de Regeling vaststelling omvang verplaatsbare mestproductie, de Regeling blokkade verplaatsing mestproductie, de Regeling gegevensverstrekking Wet verplaatsing mestproductie, de Overgangsregeling Wet verplaatsing mestproductie en de Regeling vaststelling leges artikel 9 van de Wet verplaatsing mestproductie.

#### **Artikel IV**

De wijzigingen van de Wet op de economische delicten hangen samen met het schrappen van het stelsel van mestproductierechten en het treffen van een nieuwe, geïntegreerde regeling inzake de varkens- en pluimveerechten in hoofdstuk V van de Meststoffenwet. Hierdoor vervallen de Wet verplaatsing mestproductie en de Wet herstructurering varkenshouderij en zijn de verbodsartikelen van hoofdstuk V van de meststoffenwet anders genummerd. De strafbaarstelling van overschrijding van het varkensrecht wordt verder overgeheveld van artikel 1 naar artikel 1a van de Wet op de economische delicten. De betrokken artikelen 1 en 1a van de Wet op de economische delicten worden daarop aangepast. Verwezen zij verder naar paragraaf 7, onder a, van deze memorie van toelichting.

#### **Artikelen V en VI**

De wijzigingen waarin deze artikelen voorzien zijn niet inhoudelijk van aard. De Gezondheids- en welzijnswet voor dieren en de Reconstructiewet concentratiegebieden bevatten thans enkele bepalingen waarin wordt verwezen naar de Wet herstructurering varkenshouderij. Aangezien de regeling van de varkensrechten, waarin die laatste wet voorziet, wordt overgeheveld naar de Meststoffenwet om te worden geïntegreerd met de daarin opgenomen regeling van de pluimveerechten, kan de Wet herstructurering varkenshouderij worden ingetrokken (artikel II). De verwijzingen naar de Wet herstructurering varkenshouderij in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren en de Reconstructiewet concentratiegebieden worden daarop aangepast en «omgezet» in verwijzingen naar overeenkomstige begrippen en bepalingen in de Meststoffenwet, zoals deze ingevolge het onderhavige wetsvoorstel komt te luiden.

#### **Artikel VII**

Artikel VII stelt buiten twijfel dat aan de voorgestelde wetswijziging geen gewijzigd inzicht omtrent de strafwaardigheid van voordien begane feiten ten grondslag ligt. Strafbare feiten begaan vóór inwerkingtreding van de voorgestelde wijzigingen kunnen derhalve op basis van het oorspronkelijke wettelijke regime worden vervolgd, ook als de toepassing van de gewijzigde bepalingen voor betrokkene gunstiger zou zijn. De bepaling is vooral van belang voor reeds begane overtredingen van de verboden van het thans te schrappen stelsel van mestproductierechten, overschrijdingen van het fokzeugenrecht, gevallen van interne bedrijfsverplaatsing zonder registratie van een kennisgeving van overgang van het pluimveerecht en gevallen van wederrechtelijke benutting van het grondgebonden deel van het varkensrecht.

De reden waarom wordt afgeweken van de regel van artikel 1, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht, is gelegen in het feit dat bij gebreke daarvan gevreesd moet worden voor grootschalige anticipatie op de aanstaande wetswijziging, waardoor bedrijven die zich houden aan de op dat moment nog geldende wettelijke bepalingen in een nadelige concurrentiepositie komen te verkeren ten opzichte van bedrijven die zich daar niets aan gelegen laten liggen.

#### **Artikel VIII**

Deze samenloopbepaling bevat een technische voorziening in verband met het reeds bij de Tweede Kamer aanhangige, eerder aangehaalde wetsvoorstel inzake de gebruiksnormen. Als dat wetsvoorstel tot wet wordt verheven en van kracht wordt, leidt dat tot wijziging van een aantal bepalingen van de Meststoffenwet en de Wet op de economische delicten, die ook worden gewijzigd ingevolge het onderhavige wetsvoorstel. De

samenloopbepaling voorziet in verband daarmee in wijziging van de betrokken wijzigingsbepalingen van het onderhavige wetsvoorstel, waarbij is uitgegaan van de tekst van de Meststoffenwet en van de Wet op de economische delicten zoals deze komt te luiden na doorvoering van de wijzigingen van het wetsvoorstel inzake de gebruiksnormen.

### **Artikel IX**

Sedert de laatste tekstplaatsing van de Meststoffenwet in het Staatsblad (Stb. 1998, 100) is de wet negenmaal gewijzigd, waarvan enkele wijzigingen meer ingrijpend waren. Het onderhavige wetsvoorstel en het eerdergenoemde wetsvoorstel strekkende tot invoering van een stelsel van gebruiksnormen hebben wel zeer ingrijpende gevolgen voor vrijwel alle onderdelen van de Meststoffenwet, waaronder de plaatsing en nummering van de verschillende artikelen en hoofdstukken. Voor de toegankelijkheid van de wet verdient het derhalve aanbeveling over te gaan tot een nieuwe tekstplaatsing met doorlopende nummering van de artikelen en hoofdstukken van de Meststoffenwet. Artikel IX voorziet daarin.

Het derde lid van artikel IX strekt ertoe de verwijzingen in de Wet op de economische delicten naar de artikelen van de Meststoffen in overeenstemming te brengen met de aangepaste nummering. Aangezien latere wijzigingen bij de verdere behandeling van beide wetsvoorstellen gevolgen kunnen hebben voor de verwijzing in de Wet op de economische delicten, en om steeds inzichtelijk te hebben wat het verband is tussen de nieuwe nummering en de huidige nummering van de wetsartikelen, rekening houdend met de wijzigingen van beide wetsvoorstellen, sluit het derde lid aan bij de transponeringstabel die is opgenomen als bijlage bij het wetsvoorstel. Deze tabel zal tijdens de verdere behandeling van de wetsvoorstellen in de Tweede Kamer steeds worden bijgehouden.

### **Artikelen X en XI**

Voor de toelichting bij artikel X zij verwezen naar paragraaf 5, onder f, van de memorie van toelichting. Aangezien artikel X na het kalenderjaar van inwerkingtreding van het nieuwe hoofdstuk V van de Meststoffenwet zijn materiële betekenis heeft verloren, voorziet artikel XI in het vervallen van dat artikel op 1 januari van het daarop volgende jaar. Daarmee wordt voorkomen dat in de toekomst de wijzigingswet als zelfstandige wet in de databanken voor wetgeving opgenomen blijft, wat de toegankelijkheid en transparantie van het wettenbestand voor burgers niet ten goede zou komen.

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

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