

Vergaderjaar 1993-1994

23 640

Wijziging van de Meststoffenwet

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemene achtergrond

Begrotingsvoorstellen 1991/1992

In het kader van de begroting van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij voor het jaar 1991/1992 (Kamerstukken II 1991/92, 22 300, Hfd. XIV, nrs. 1-3) heeft, vooruitlopend op de derde fase van het mestbeleid (1995-2000), een beoordeling plaatsgevonden van het toen geldende mestbeleid en de daarop gebaseerde mestregelgeving. Geconstateerd werd dat door de steeds strenger wordende regels van het Besluit gebruik dierlijke meststoffen zonder nadere voorzieningen in de sfeer van de mestproductie en de mestverwerking, de mestoverschotten zullen toenemen.

Deze aanscherpingen van de gebruiksnormen zijn een vaststaand gegeven en zijn noodzakelijk om de op de bodem, lucht en water betrekking hebbende milieudoelstellingen te realiseren. Verwezen zij onder meer naar de in de volgende stukken vastgelegde doelstellingen in deze: het Nationaal Milieubeleidsplan (Kamerstukken II 1988/89, 21 137, nrs. 1-2); het Nationaal Milieubeleidsplan-plus (Kamerstukken II 1989/90, 21 137, nrs. 20 en 21); de Derde Nota Waterhuishouding (Kamerstukken II 1988/89, 21 250, nrs. 1-2); de Structuurnota landbouw (Kamerstukken II 1988/89, 21 048, nrs. 2-3); het Plan van aanpak beperking ammoniak-emissie van de landbouw (Kamerstukken II 1988/89, 18 255, nr. 42); de Notitie mestbeleid tweede fase; de nota van toelichting bij de wijziging van het Besluit gebruik dierlijke meststoffen van 13 juli 1991 (Stb. 1991, 385) en de Notitie stikstofproblematiek (Kamerstukken II 1991/92, 19 882, nr. 29).

Tegen de achtergrond van het bovenstaande heeft de regering in september 1991 in de memorie van toelichting bij de bovengenoemde begroting van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, een aantal aanvullende maatregelen aangekondigd. Eén daarvan betrof de wettelijke mogelijkheid van het schorsen van de zogenoemde latente ruimte. Dit is het verschil tussen de per 1986 geregistreerde referentiehoeveelheid en de actuele mestproductie in een van de latere jaren 1988, 1989 of 1990.

Op basis van bovengenoemde ontwikkelingen is in augustus 1992 een voorstel van wet, strekkende tot schorsing van de zogenoemde latente produktieruimte, voor advies naar de diverse adviesinstanties verzonden. Concreet kwam dit voorstel erop neer dat vanaf het moment van inwerkingtreding van deze maatregel de maximaal toegestane mestproductie op een bedrijf gelijk is aan de in één van de jaren 1988, 1989 of 1990 gerealiseerde mestproductie.

Voorzien werd in een keuzemogelijkheid zodat de betrokken mestproducent aanspraak kon maken op het jaar waarin de mestproductie op zijn bedrijf het grootst was.

Tevens werd in het voorstel een kapstokbepaling opgenomen voor een verdergaande generieke korting van mestproduktierechten om de gevolgen op te kunnen vangen van het eventueel tekortschieten van oplossingsrichtingen voor de mestoverschotten.

2. Ontwikkelingen na oorspronkelijke wetsvoorstel

Uitgebrachte adviezen

Het oorspronkelijk voorstel van wet is voor advies voorgelegd aan de het Landbouwschap alsmede de meest betrokken produktschappen, de Natuurbeschermingsraad, de Stichting Natuur en Milieu, het Interprovinciaal Overleg en de VNG.¹ Gebleken is dat voor dat voorstel bij het landbouwbedrijfsleven zeer weinig draagvlak bestond. De bezwaren hadden met name op de volgende punten betrekking:

- de maatregel is onrechtvaardig voor bedrijven die in de jaren 1988, 1989 of 1990 de latente produktieruimte niet hebben opgevuld tot het niveau van 1986 ten opzichte van degenen die dat wel hebben gedaan;
- de maatregel is niet in overeenstemming met de door het landbouwbedrijfsleven zelf ontwikkelde plannen, zoals het plan Mineraal Centraal;
- de mogelijkheid van een generieke korting is onzorgvuldig geformuleerd en staat op gespannen voet met de rechtszekerheid omdat niet duidelijk is hoe hoog deze korting zal zijn en evenmin onder welke omstandigheden hiervan gebruik zal worden gemaakt.

Het plan Mineraal Centraal

In november 1991 heeft het Landbouwschap, in reactie op de kabinetsvoornemens van september 1991, als alternatief voor die maatregelen een plan van aanpak getiteld «het Mineraal Centraal» uitgebracht. In mei 1992 is daarop door de Projectgroep Timmer een aanvulling uitgebracht. Deze plannen gaan uit van de gedachte dat de individuele ondernemer verantwoordelijk is voor het oplossen van de mest-en ammoniakproblematiek op het eigen bedrijf. Onderdeel hiervan vormt het voorstel tot een korting van 25% op de actuele referentiehoeveelheid varkens en kippen, met daartegenover de mogelijkheid om bij de vaststelling van de feitelijke produktie op jaarbasis lagere fosfaatproduktienormen te hanteren bij aantoonbaar gebruik van fosforarm voer. Deze mogelijkheid biedt derhalve een stimulans tot het gebruik van fosforarme veevoeding. De korting biedt aan de betrokken veehouder de keuze of hij dieren van zijn bedrijf af zal stoten of over zal gaan op het gebruik van fosforarm voer. Veehouders die van de laatste mogelijkheid gebruik maken, hebben op hun bedrijf een lagere fosfaatproduktie en hoeven dan niet of nauwelijks vee af te voeren; de korting kan onder omstandigheden dus geheel of gedeeltelijk worden gecompenseerd.

De korting heeft niet zozeer als doel om de bovenbedoelde latente produktieruimte af te romen. Achtergrond is veeleer dat de historische

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

referentiehoeveelheden gebaseerd zijn op de vaak te hoge forfaitaire produktienormen, zodat de referentiehoeveelheden ook om die reden in feite te hoog zijn vastgesteld. De korting van 25% brengt hierop een correctie aan door de referentiehoeveelheden meer in overeenstemming te brengen met het werkelijke lagere produktieniveau. Dit voorstel is door het landbouwbedrijfsleven gepresenteerd als alternatief voor de schorsing van de latente ruimte.

Notitie mest- en ammoniakbeleid derde fase

Aan de Tweede Kamer is in 1992 toegezegd concreet inzicht te geven in het perspectief voor de oplossingsrichtingen mestbeleid en de te nemen maatregelen voor de derde fase, en op grond daarvan een uitspraak te doen over de noodzaak van volumemaatregelen. Met de notitie mest- en ammoniakbeleid derde fase is daaraan gevolg gegeven. Daarin komen zowel het tot nu toe gevoerde overheidsbeleid, waaronder de eerdergenoemde begrotingsvoorstellen, als de plannen van het landbouwbedrijfsleven aan de orde. Met de totstandbrenging van de notitie is een door de Ministeries van VROM en LNV gezamenlijk ingestelde projectgroep belast geweest, waarbij het landbouwbedrijfsleven zeer nauw betrokken was. Uitgangspunt is geweest het formuleren van een pakket maatregelen dat effectief is, maar ook zoveel mogelijk gedragen wordt door het betrokken bedrijfsleven alsmede andere belanghebbende organisaties. In dit verband is ook over het voorstel tot schorsing van de latente ruimte en de mogelijkheid van een generieke korting van de referentiehoeveelheden uitvoerig overleg gevoerd. En ook in dat kader bleek wederom dat dit voorstel op grote problemen stuitte.

De notitie is inmiddels door de Tweede Kamer aanvaard (Kamerstukken II 1992/93, 19 882, nr. 34, Handelingen II 1993/94, nr. 014, blz. 3198-3212, Handelingen II UCV 1993/94, nr. 022, blz. 1-45).

3. Een nieuw wetsvoorstel: de kortingsvariant à la Mineraal Centraal

Gelet op de uitgebrachte adviezen, welke moeten worden gezien in samenhang met de indringende en constructieve besprekingen met het landbouwbedrijfsleven inzake de totstandkoming van eerdergenoemde notitie mest- en ammoniakbeleid derde fase, alsmede met het oog op het behoud van het noodzakelijke draagvlak bij de sector, is het eerdere wetsvoorstel inzake schorsing van de latente mestproduktieruimte heroverwogen. Gekozen is uiteindelijk voor een verdere uitwerking van de kortingsvariant uit het plan Mineraal Centraal. Hierbij wordt gekort op de forfaitaire fosfaatproduktierechten van varkens en kippen, zij het dat het tegelijkertijd mogelijk wordt bij deelname aan de fosfaatboekhouding lagere produktienormen te hanteren. Door het bijhouden van de fosfaatboekhouding kunnen veehouders aantonen dat door aanpassingen in de veevoeding de fosfaatproduktie binnen het nieuwe produktieplafond blijft. Deze korting hoeft onder omstandigheden derhalve niet of nauwelijks tot afstoten van dieren te leiden. Met deze aanpak wordt daarnaast de oplossingsrichting veevoeding op de afzonderlijke bedrijven voor wat betreft fosfaat aanzienlijk gestimuleerd.

Wel dient echter stil te worden gestaan bij de hoogte van de korting. Bij de aanvang van de derde fase van het mestbeleid dient een zo groot mogelijk landelijk evenwicht te bestaan tussen de mestproduktie en de afzet daarvan. Dit mede met het oog op de steeds verdergaande aanscherping van de gebruiksnormen. Om die reden had de overheid aanvankelijk voorgesteld de latente produktieruimte te schorsen met daarbij de mogelijkheid van een generieke korting van de referentiehoeveelheden. Om die doelstelling zo veel mogelijk veilig te stellen kan niet volstaan worden met een korting van slechts 25%. Wel moest de

hoogte van de korting zodanig worden vastgesteld, dat deze in principe kan worden opgevangen door maatregelen in de veevoeding. Aldus is het percentage van de korting op 30% gesteld. Voor verdere motivering op dit punt zij verwezen naar genoemde notitie derde fase.

4. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1, eerste lid

In artikel 1, eerste lid, zijn twee nieuwe begripsbepalingen opgenomen, te weten die van het mestproduktierecht en die van het niet-gebonden mestproduktierecht voor varkens en kippen. Deze zijn noodzakelijk omdat de 30%-korting uitsluitend betrekking heeft op het mestproduktierecht voor varkens en kippen voor zover dat de 125 kilogram fosfaat per jaar per hectare tot een bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond (het grondgebonden deel van het mestproduktierecht) te boven gaat. Ter zake zij verwezen naar de toelichting bij artikel 14a. De nieuwe begripsbepalingen sluiten volledig aan bij de begrippen als gebruikt in het kader van de Wet verplaatsing mestproductie.

Het mestproduktierecht voor varkens en kippen is het mestproduktierecht als geregistreerd per 1986 en als gewijzigd door toepassing van het bepaalde bij of krachtens de Meststoffenwet en de Wet verplaatsing mestproductie. Gedacht moet hier worden aan wijzigingen op grond van artikel 14, derde lid, van de Meststoffenwet (grondstransacties), de artikelen 7, 7a en 8 van het Registratiebesluit dierlijke meststoffen (bijvoorbeeld de toekenning van extra mestquota in verband met het stelsel van de superheffing) en artikel 5 van het Verplaatsingsbesluit Meststoffenwet, alsmede aan wijzigingen door verplaatsingen in het kader van de Wet verplaatsing mestproductie.

Het niet-gebonden mestproduktierecht voor varkens en kippen is het deel van het mestproduktierecht voor varkens en kippen dat het grondgebonden deel van het mestproduktierecht te boven gaat. In de begripsbepaling wordt buiten twijfel gesteld dat de omvang van het niet-gebonden mestproduktierecht voor varkens en kippen waarop de korting wordt toegepast volledig gelijk is aan de omvang van het recht geldende op grond van de bij of krachtens de Wet verplaatsing mestproductie gestelde regelen. In dat verband is met name de op grond van artikel 1, derde lid, van die wet vastgestelde Regeling vaststelling omvang verplaatsbare mestproductie van belang. Voor een beter begrip zij verwezen naar deze regeling en de daarbij behorende toelichting.

Artikel 6, derde lid

Deze nieuwe bepaling biedt een voorziening voor het op verzoek doorhalen van geregistreerde mestproduktierechten. Praktijk is dat ten aanzien van bedrijven waar sinds de registratie in 1986 feitelijk geen mestproductie meer plaatsvindt, de registratie van het mestproduktierecht toch wordt gehandhaafd. Het kan in dergelijke evidente gevallen, waarbij uit de feitelijke omstandigheden duidelijk blijkt dat de mestproductie voorgoed is gestaakt, voor betrokkenen wenselijk zijn dat de registratie wordt doorgehaald, zodat het mestproduktierecht vervalt. Zij zijn immers geen producent van dierlijke mest meer en evenmin exploitanten van landbouwbedrijven, en behoren dus niet meer tot degenen op wie verplichtingen ingevolge het Registratiebesluit dierlijke meststoffen en het Besluit mestbank en mestboekhouding rusten. Bij deze verplichtingen moet gedacht worden aan bijvoorbeeld de mestboekhoudplicht en daarmee samenhangende verplichtingen tot opgave van administratieve gegevens. Op dit moment is niet expliciet uit het stelsel van de Meststoffenwet af te leiden dat de mestproduktierechten kunnen vervallen

en zo ja, onder welke voorwaarden. Deze mogelijkheid wordt daarom thans uitdrukkelijk in de wet neergelegd.

De laatste zinsnede van het derde lid biedt voorts de mogelijkheid om in bepaalde gevallen en onder bepaalde voorwaarden toe te laten dat de doorgehaalde gegevens worden vervangen door andere gegevens. Denkbaar is aldus dat toegestaan zou worden dat een veehouder die gebruik heeft gemaakt van de zogenaamde omwisselingsmogelijkheden die artikel 14, zevende en achtste lid, biedt, deze feitelijke «omwisseling» laat formaliseren. Dit gebeurt door een mutatie van de op grond van artikel 6, eerste lid, verstrekte gegevens omtrent de gebruikelijk gehouden aantallen dieren en geproduceerde mest in het jaar dat als referentiejaar geldt voor de vaststelling van het mestproductierecht voor de betreffende diersoort. Op deze wijze kan, ingevolge de verwijzing in artikel 14, vijfde lid, een mestproductierecht voor varkens en kippen worden omgezet in bijvoorbeeld een mestproductierecht voor rundvee en kalkoenen. Onder nadere voorwaarden te stellen bij een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 14a, tweede lid, zou kunnen worden voorkomen dat de 30%-korting op het niet-gebonden mestproductierecht voor varkens en kippen zou leiden tot een gedwongen afstoten van runderen of kalkoenen bij degene die heeft omgewisseld. Ter zake zij verder verwezen naar de toelichting bij artikel 14a.

De in het nieuwe derde lid bedoelde regels kunnen bij wijze van wijziging van het Registratiebesluit dierlijke meststoffen worden gesteld.

Artikel 8, tweede lid

De aan artikel 8, tweede lid, toegevoegde volzin strekt ertoe om buiten twijfel te stellen dat de minister, afhankelijk van de situatie en van de vervulling van nadere voorwaarden verschillende fosfaatproductienormen kan hanteren voor de vaststelling van de mestproductie, ook waar het de fosfaatproductie van een en dezelfde diercategorie betreft. De fosfaatproductienormen zijn thans neergelegd in de Regeling aanwijzing diersoorten en hun mestproductie.

Voorts wordt in de nieuwe volzin door de woorden «toepasselijke bepaling gesteld bij of krachtens deze wet» buiten twijfel gesteld dat artikel 8, tweede lid, niet alleen van toepassing is in het kader van de bepalingen van titel 1 van hoofdstuk III, maar ook in het kader van de bepalingen opgenomen in andere titels en hoofdstukken van de wet.

Hoewel tot op heden artikel 8, tweede lid, ook altijd in de thans verduidelijkte zin is toegepast en deze toepassing blijkens de jurisprudentie ook juist is, werd de toevoeging noodzakelijk geacht om een einde te maken aan elke discussie over de rechtmatigheid van deze toepassing.

De differentiatie in de fosfaatproductienormen speelt buiten hoofdstuk III, behalve bij de toepassing van artikel 13, vooral bij de toepassing van artikel 14 en nu ook bij de toepassing van artikel 14a. Op het laatste punt wordt nader ingegaan in de toelichting bij artikel 14a.

Artikel 14a

Eerste lid

Het in punt 3 van deze toelichting gestelde heeft ertoe geleid, dat het oorspronkelijke wetsvoorstel is omgezet in een wetsvoorstel strekkende tot een verlaging van het totale mestproductierecht door middel van een korting van 30% op het niet-gebonden mestproductierecht voor varkens en kippen, zoals dit is geregistreerd bij het Bureau Heffingen op het moment van toepassing van de korting. Het grondgebonden deel van het mestproductierecht blijft derhalve onaangetast.

Op de begrippen «mestproductierecht», «grondgebonden deel van het mestproductierecht» en «niet-gebonden mestproductierecht» is reeds

ingegaan in de toelichting bij artikel 1, eerste lid. Voor de inhoud van deze begrippen is aangesloten bij de regelen als gesteld bij of krachtens de Wet verplaatsing mestproduktie. Waar in het kader van die wet – in verband met het verbod tot «verplaatsing» van de latente ruimte – ook onderscheiden wordt in een verplaatsbaar en een niet-verplaatsbaar deel van het niet-gebonden mestproduktierecht voor varkens en kippen, zal nog nader moeten worden aangegeven op welk deel de 30%-korting in eerste instantie zal worden toegepast. Hiertoe zal de Regeling vaststelling omvang verplaatsbare mestproduktie met ingang van inwerkingtreding van de onderhavige wet worden gewijzigd, in dier voege dat expliciet zal worden bepaald dat de met de 30%-korting gemoeide hoeveelheid fosfaat in eerste instantie in mindering wordt gebracht op het niet-verplaatsbare deel en vervolgens op het verplaatsbare deel. Aldus is bewerkstelligd dat eerst de latente mestproduktieruimte gekort wordt.

De reden dat de korting alleen wordt toegepast op het niet-gebonden mestproduktierecht voor varkens en kippen ligt in het feit dat de compensatiemogelijkheden van de korting, te weten verlaging van forfaitaire produktienormen, neergelegd in de Regeling aanwijzing diersoorten en hun mestproduktie, bij deelname aan het Mineralen Aanvoer Registratie Systeem (MiAR) thans uitsluitend mogelijk zijn voor varkens en kippen. Reden daarvoor is dat het op dit moment alleen bij varkens en kippen technisch en economisch haalbaar is om middels aanpassingen in de veevoeding een aanzienlijke verlaging van fosfaat-uitscheiding te realiseren.

Met betrekking tot het gebruik van lagere fosfaatproduktienormen wordt het volgende opgemerkt.

Tot op heden mochten de lagere fosfaatproduktienormen van de genoemde ministeriële regeling uitsluitend gehanteerd worden bij de berekening van de verschuldigde overschothoefding, bedoeld in artikel 13 van de wet en bij de berekening van het mestoverschot, bedoeld in artikel 8 van de wet. Na toepassing van de korting mogen die lagere normen echter ook gebruikt worden bij de berekening van de feitelijke fosfaatproduktie. De Regeling aanwijzing diersoorten en hun mestproduktie wordt daartoe in bovenstaande zin gewijzigd. Deze wijziging zal gelijktijdig met de onderhavige wetwijziging in werking treden. De veehouder kan aldus berekenen hoeveel dieren op het bedrijf kunnen worden gehouden binnen het verlaagde mestproduktierecht. Zonder nadere voorziening zou, als gevolg van de hiervooraangehaalde wijziging van de zojuist genoemde regeling, het gebruik van deze lagere normen (de zg. MiAR-normen) echter tot een «overcompensatie» leiden. Dat wil zeggen, de daadwerkelijk te realiseren fosfaatproduktie is zo laag, dat niet alleen geen dieren hoeven te worden afgestoten, maar dat zelfs uitbreiding van de veestapel mogelijk wordt. Ook zouden, zonder nadere voorziening, de lagere MiAR-normen kunnen worden gebruikt bij de berekening van de fosfaatproduktie op basis van het grondgebonden mestproduktierecht, welk recht in het geheel niet wordt gekort.

Door artikel 8, tweede lid, kunnen beide mogelijke nadelen worden ondervangen.

Tweede lid

Artikel 14a, tweede lid is opgenomen om voorzieningen te kunnen treffen in geval het noodzakelijk en wenselijk blijkt om de generieke korting niet in alle gevallen zonder meer toe te passen. Hoewel nadrukkelijk als uitgangspunt geldt dat de onderhavige korting op de niet-gebonden mestproduktierechten voor varkens en kippen generiek is, kunnen dergelijke omstandigheden zich voordoen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan bepaalde situaties van export van mest, welk onderwerp ook in het overleg met de Tweede Kamer in het kader van de

behandeling van de notitie mest- en ammoniakbeleid derde fase aan de orde kwam (Kamerstukken II 1993/94, 19 882, nr 37). Indien het onverkort vasthouden aan de korting andere oplossingsrichtingen (export en mestverwerking) zou frustreren, zou er aanleiding kunnen bestaan onder voorwaarden ingeval van export een uitzondering op de korting toe te staan. Of van frustratie van andere oplossingsrichtingen sprake is, is echter nog voorwerp van nader onderzoek. Voorts dient een dergelijke uitzondering te worden afgewogen tegen de juridische, uitvoerings-technische en controletechnische aspecten. Met name de controle verdient hierbij de bijzondere aandacht. De voorwaarden waaronder een dergelijke uitzondering kan worden toegepast zullen dan ook zeer strikt moeten zijn.

De in het tweede lid van artikel 14a opgenomen voorziening biedt tevens een grondslag voor het maken van een uitzondering op de korting voor veehouders die hun mestproductierechten voor varkens en kippen hebben benut voor de productie van mest door andere wettelijk aange-vozen diersoorten.

Dergelijke omwisselingen zijn onder de tot op heden bestaande omwisselingsregels van artikel 14, zevende en achtste lid, toegestaan. Bezien wordt in hoeverre het wenselijk en mogelijk is voor deze categorie een uitzondering toe te staan. Daarbij wordt een dergelijke uitzondering nadrukkelijk op zijn juridische en technische uitvoerbaarheid en handhaaf-baarheid beoordeeld.

Artikel 14b

Met deze verbodsbepaling wordt voorkomen dat na doorhaling van de gegevens overeenkomstig artikel 6, derde lid, in de toekomst fosfaat-productie door varkens of kippen, op basis van de doorgehaalde en vervangen gegevens mogelijk is. In dat geval zou de korting immers ten onrechte achterwege zijn gebleven.

Artikel 14c

Het onderhavige artikel kent een bevoegdheid toe aan Onze Minister tot vaststelling van het (gekorte) mestproductierecht. Het betreft hier dus niet slechts een bevoegdheid om een opgave van gegevens als bedoeld in artikel 6 van de Meststoffenwet te corrigeren, maar een expliciete bepaling dat de omvang van de toegestane mestproductie door de minister kan worden vastgesteld. Dit heeft de volgende reden. De systematiek van de meststoffenwet gaat ervan uit dat het mestproductie-recht uit de toepasselijke bepalingen volgt. In de praktijk blijkt het echter in strafprocedures in sommige gevallen arbeidsintensief om dit recht vast te stellen. Het mestproductierecht wordt immers door toepassing van verschillende bepalingen beïnvloed, die veelal teruggrijpen op een situatie van jaren geleden. Hierbij kan gedacht worden aan het Registratiebesluit dierlijke meststoffen en de Interimwet beperking varkens- en pluimvee-houderijen. Zo is sinds de inwerkingtreding van genoemde Interimwet 10 jaar verstreken. Dit maakt dat het strafrechtelijk proces, met name in de zittingsfase, zwaar wordt belast met bewijsproblemen. Bovendien zal de Wet verplaatsing mestproductie de omvang van het mestproductierecht direct beïnvloeden. Op grond van die wet kunnen immers onder omstan-digheden mestproductierechten worden overgedragen. Gelet op het systeem van de Meststoffenwet, is het dan ook wenselijk geacht de minister een bevoegdheid toe te kennen het mestproductierecht vast te stellen. Wel zij benadrukt dat artikel 14c niet is bedoeld voor het overgrote deel van de gevallen waarin de registratie in 1986 kennelijk juist is bevonden en in die zin onomstreden is. Het zal derhalve in beginsel vooral gaan om complexe strafzaken.

Het rechtsgevolg van deze vaststelling is dat het verboden is meer mest

te produceren dan het door de minister vastgestelde produktierecht. Dit rechtsgevolg is geregeld in artikel 14c, tweede lid.

Voorts wordt bezien hoe ter bevordering van een soepeler strafrechtelijke afhandeling in de praktijk, op basis van werkafspraken tussen de AID en het Openbaar Ministerie in de fase vóór het proces-verbaal zoveel mogelijk gegevens beschikbaar kunnen komen die van belang zijn voor de hoogte van het mestproduktierecht.

5. Verhouding tot andere wetswijzigingen

Voor wat betreft de verhouding tot andere wijzigingen van de Meststoffenwet zij gewezen op een toekomstige wijziging van de Meststoffenwet strekkende tot invoering van het al eerder genoemde mestafzetscenario. Het gaat hier om een systeem waarin door middel van heffingen een verantwoorde afzet van mestoverschotten moet worden gewaarborgd en waarmee de handhaving van de fosfaatgebruiksnormen kan worden versterkt. Op dit moment is het betreffende wetsvoorstel in procedure. Dit voorstel is een uitwerking van de rapportage van de door overheid en landbouwbedrijfsleven opgezette projectgroep onder voorzitterschap van ir. J. M. Koopman.

Tevens zij gewezen op de Wet verplaatsing mestproductie, die op 1 januari 1994 in werking is getreden. Daarin is voorzien in een korting van 25% op het overeenkomstig die wet overgedragen niet-gebonden mestproduktierecht. Die korting kan niet worden gecompenseerd door maatregelen in de veevoeding. Zij heeft weliswaar dezelfde doelstelling als de onderhavige kortingsmaatregel (verkleining van het mestoverschot), maar is gebaseerd op een zelfstandige wet en staat derhalve op zichzelf.

Voor de overige te nemen maatregelen in het kader van het toekomstige mestbeleid wordt verwezen naar de notitie mest- en ammoniakbeleid derde fase.

Over de verhouding van de onderhavige maatregel tot de voorgestelde wijziging van de Pachtwet (Kamerstukken II 1991/92, 22 705, nrs. 1-2) kan het volgende worden opgemerkt. Deze wijziging beoogt vergrotingen van de bedrijfsoppervlakte en vergroting van de mobiliteit van het grondgebruik door een versoepeling van de pachtbepalingen. De beoogde wijzigingen die in dat wetsvoorstel zijn neergelegd, hebben, blijkens onderdeel b van punt 7 van de daarbij behorende toelichting, evenwel geen gevolgen voor de vaststelling van de in artikel I, eerste lid, van de Meststoffenwet omschreven oppervlakte landbouwgrond die tot het bedrijf behoort. De oppervlakte landbouwgrond is bepalend voor de omvang van het grondgebonden mestproduktierecht. De voorgestelde wijziging van de Pachtwet heeft derhalve in het geheel geen invloed op de onderhavige wetswijziging.

6. Dereguleringsaspecten

Ten aanzien van dereguleringsaspecten kan het volgende worden opgemerkt.

De onderhavige wijziging van de Meststoffenwet vloeit, zij het in een andere opzet, voort uit de voornemens zoals die zijn bekendgemaakt in de begroting van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij voor het jaar 1991/1992 en de Notitie mest- en ammoniakbeleid derde fase. De achtergrond, de doelstelling en de inhoud van de wetswijziging is reeds uitvoerig besproken in punt 1 van deze toelichting.

Uit artikel 14a volgt rechtstreeks wat de omvang van het nieuwe mestproduktierecht is.

Daarmee wordt voortgebouwd op het algemene systeem van de mestwetgeving, inhoudende dat steeds zoveel mogelijk wordt gewerkt met objectief kenbare, algemene regels. Uitwerking door middel van individuele beslissingen en individuele vergunningen wordt daarmee voorkomen, hetgeen de uitvoeringslasten en administratieve beroepsprocedures beperkt en vertragingen en onzekerheden voor de betrokkenen tegengaat. De 30%-korting op zichzelf leidt dan ook niet tot wezenlijke veranderingen voor het huidige systeem van controle en handhaving van mestproduktierecht.

Niettemin is een verlaging van het mestproduktierecht dermate essentieel dat de uitvoerende en controlerende instanties, te weten het Bureau Heffingen te Assen en de Algemene Inspectiedienst van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, te maken krijgen met een nieuw uitvoerings- en controlecriterium. In de uitvoering zal met nieuwe formulieren en dergelijke moeten worden gewerkt. Bij de uitwerking van artikel 14c zal ernaar gestreefd worden de uitvoeringslasten zo beperkt mogelijk te houden. Hierbij zal in beginsel echter wel sprake kunnen zijn van een voor beroep vatbare beslissing, zodat een administratieve bezwaar- en beroepsprocedure open zal staan.

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
P. Bukman