
HET TOEKOMSTIG MESTBELEID: MAO OF RECHTEN

Francisca Hubeek

In het Nederlandse mestbeleid zal een stelsel van gebruiksnormen de aanwending van mest moeten gaan reguleren. Daarnaast zou een ondersteunend beleidsinstrument ingezet moeten worden om de mestproductie te beheersen en de druk op de mestmarkt te verlagen. In het kader van de Evaluatie Meststoffenwet 2004 is aan het LEI gevraagd om een onderzoek uit te voeren naar een mogelijk, eventueel verbeterd, stelsel van Mest Afzet Overeenkomsten (MAO) of een rechtenstelsel, waarbij een MAO-stelsel vooraf de mestruimte contracteert en een rechtenstelsel 'het aantal startten beheerst'.

Verschillende varianten

Het onderzoek heeft zich met name gericht op de werking van beide stelsels, bekeken aan de hand van een aantal evaluatiecriteria. Deze criteria komen in de volgende alinea's aan de orde. Er zijn verschillende varianten van een mogelijk MAO- dan wel rechtenstelsel in ogenschouw genomen. Bij het MAO-stelsel is gekeken naar een mest-volgt-contract-principe en een 'inverdienoptie', waarbij de ondernemer minder MAO's hoeft af te sluiten als hij onder de norm blijft. Bij het rechtenstelsel is aandacht geschonken aan de vereenvoudiging door afschaffing van overschotgebieden, het vervallen van mestproductierechten, de verhandelbaarheid van rechten en de omzetting in fosfaatproductierechten.

Criterion 1: toekomstige omvang mestproductie

De omvang van de veestapel en de mestproductie is sinds 1995 met bijna 20% aanzienlijk afgenomen. De inkrimping van de veestapel is deels toe te wijzen aan autonome marktontwikkelingen en deels aan beleidsinstrumenten in de vorm van productierechten, het Minas-stelsel, de Wet Herstructurering Varkenshouderij en opkoopregelingen. In 2005 wordt een bedrijfsoverschot (gemeten in kg fosfaat) verwacht op het niveau van 1985.

Criterion 2: mogelijke uitbreiding en krimp in veehouderij

De melkquota beheersen de omvang en groei mogelijkheden in de melkveehouderij. Dit suggereert dat mestproductierechten hier geen sturende werking kennen. De maximale omvang van de varkens- en pluimveesector wordt op nationaal niveau begrensd door het aantal varkens- en pluimveerechten en tot op heden niet door het MAO-stelsel, aangezien de afzetruimte groter is (15 mln. kg fosfaat in 2002) dan de mestproductie. In tegenstelling tot een rechtenstelsel maakt een MAO-stelsel grote fluctuaties in de omvang van de veestapel mogelijk. Mestacceptatie wordt onder invloed van conjuncturele omstandigheden vergroot of verkleind. Dit heeft niet alleen gevolgen voor de mestproductie en de omvang van de veestapel, maar ook voor het zicht op continuïteit van veehouderijbedrijven, financieringsmogelijkheden en de stabiliteit in de vleesverwerkende industrie.

Criterion 3: economische ontwikkeling en marktwerking

Bij overheidsingrijpen ontstaan natuurlijke 'rents' (meeropbrengsten) die een waarde krijgen in het economische verkeer. De meeste rents gaan naar de meest beperkende factor, in dit geval de dierrechten. Wanneer het dierrechtenstelsel zou worden afgeschaft, wordt niet alleen kapitaal vernietigd in de veehouderij, maar worden bij een MAO-stelsel de rents toebedeeld aan de mestaccepterende partij. Productierechten uit de veehouderij komen hiermee in handen van de mestaccepterende partijen: akkerbouwers, extensieve veehouderij en opengrondtelers. In de intensieve veehouderij kan dat grote onzekerheid en inkomensrisico's met zich mee brengen. Bovendien wordt bedrijfsontwikkeling lastig als deze afhankelijk is van jaarlijks te contracteren productierechten.

Criterion 4: grondgebondenheid en spreiding

Een veel gestelde vraag is of een MAO-stelsel de verwachte ontwikkeling naar grondgebondenheid in de veehouderij kan stimuleren. Aan de ene kant zou de wens naar onafhankelijk productierecht en uitbreidingsmogelijkheden extensivering en verplaatsing naar het noorden van de veesector ondersteunen. Aan de andere kant wordt vanwege de hoge grondprijs de aankoop van grond als een onrendabele investering beschouwd. Uitbreiding in het eigen productiegebied is veelal goedkoper en eenvoudiger dan verplaatsing naar het noorden, waarbij door stalopbouw- en inrichting hoge kosten ontstaan. Voor de melkveehouderij zijn de belemmeringen bij verplaatsing het noorden nog het minst groot.

Criterion 5: bedrijfseconomische effecten

Vanuit strategisch oogpunt geeft het rechtenstelsel productierechten op de lange termijn waardoor de financierbaarheid van investeringen vergroot wordt. Het MAO-stelsel biedt geen langetermijnproductierechten, maar wordt of per jaar gecontracteerd of dwingt tot grotere mestafzetkosten. Ook wordt verwacht dat de omvang van de veestapel bij een MAO-stelsel meer fluctueert dan bij een rechtenstelsel, met gevolgen voor de verwerkende industrie en dienstenorganisaties die hiermee rekening moeten houden.

Criterion 6: aansluiting bij Nitraatrichtlijn

Als aanvullend instrument op het Minas-stelsel werd met het MAO-stelsel tevens beoogd aan de EU-Nitraatrichtlijn te voldoen door een relatie te leggen tussen de mestproductie en de aanwendings- en afzetmogelijkheden. Gezien de aankomende ontwikkelingen naar een stelsel op basis van gebruiksnormen dat geheel volgens de eisen van de Nitraatrichtlijn zal worden ingevuld, is het MAO-stelsel overbodig. Dat betekent niet dat het daarmee als ondersteunend instrument met het doel de mestproductie te beheersen, geen nut meer heeft.

Criterion 7: uitvoering- en handhavingaspecten

In de uitvoering en handhaving zijn beide stelsels na harmonisatie en integratie van registratiesystemen goed uitvoerbaar. Het huidige MAO-stelsel kent echter meer administratieve handelingen dan het rechtenstelsel. In beide stelsels zijn vereenvoudigingen aan te brengen door het aantal formulieren en rapportagemomenten te verminderen. De handhaving van de stelsels is daarentegen minder eenvoudig. Hoewel de administratieve controle een goede handhavingmethode is, is de fysieke controle van werkelijke meststromen en de werkelijke omvang van de veestapel minder eenvoudig.

Conclusies

Het rechtenstelsel is een volumebeheersingsinstrument en stelt als zodanig harde grenzen aan de omvang van de veestapel op nationaal niveau. Bij het MAO-stelsel staan de grenzen niet vast maar worden bepaald door de acceptatiegraad van de mestaccepterende partijen en de prijzen van mestverwerking en afzet naar het buitenland. Als beheersingsinstrument voor de mestmarkt biedt het rechtenstelsel meer zekerheid dan het MAO-stelsel. Bij melkveehouders lijken mestproductierechten overbodig, aangezien de productie reeds begrensd wordt door de melkquota.

Meer informatie:

Rapport 3.04.03 Evaluatie van Mestafzetovereenkomsten en Dierrechten; Studie in het kader van Evaluatie Meststoffenwet 2004