

F.M. Brouwer
N. Slot

Publikatie 1.22

De bruikbaarheid van financiële prikkels in het landbouw-milieubeleid

Augustus 1991

Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO)
Afdeling Algemeen Economisch Onderzoek en Statistiek

532979

REFERAAT

DE BUIKBAARHEID VAN FINANCIËLE PRIKKELS IN HET LANDBOUW-MILIEUBELEID

Brouwer, F.M., N. Slot

Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO), 1991

Publikatie 1.22

ISBN 90-5242-123-4

80 p., 4 tab., 2 fig.

Verkenkend onderzoek naar de mogelijkheden om in aanvulling op het bestaande landbouw-milieubeleid een regulerend stelsel van financiële prikkels (heffingen en subsidies) in te voeren.

Na een bespreking van criteria om het beschikbare beleidsinstrumentarium te toetsen, worden de relatieve voor- en nadelen aangegeven van een aantal recente voorstellen om een stelsel van financiële prikkels in het landbouw-milieubeleid in te voeren.

Ook wordt een aantal overwegingen besproken dat van belang is bij stelsels van financiële prikkels ter zake van de mest- en ammoniakproblematiek.

Financiële prikkels/Landbouw/Milieubeleid/Mestbeleid/Ammoniakemissie/Heffingen/Subsidies/Mineralenoverschot/Mineralenheffing

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Brouwer, F.M.

De bruikbaarheid van financiële prikkels in het landbouw-milieubeleid / F.M. Brouwer, N. Slot. - Den Haag : Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO). - III., fig., tab. - (Publikatie / Landbouw-Economisch Instituut ; 1.22)

ISBN 90-5242-123-4

NUGI 835

Trefw.: landbouw en milieubeleid.

Overname van de inhoud toegestaan, mits met duidelijke bronvermelding.

INHOUD

	Blz.
WOORD VOORAF	7
SAMENVATTING	9
1. INLEIDING	13
1.1 Aanleiding voor het opstellen van de notitie	13
1.2 Economische instrumenten in de vorm van financiële prikkels	15
1.3 Doel van de notitie	16
1.4 Indeling van de hoofdstukken	17
2. INSTRUMENTEN VOOR HET LANDBOUW-MILIEU-BELEID	18
2.1 Inleiding	18
2.1.1 Bestemmingsheffing, regulerende heffing en prohibatieve heffing	19
2.1.2 Verhouding fysieke regulering - regulerende heffingen	20
2.1.3 Convenanten	21
2.2 Bestaande heffingen	21
2.2.1 Mestwetgeving	21
2.2.2 NH ₃ -emissies	22
2.2.3 Superheffing melk 1984	23
2.2.4 Andere heffingen	23
2.3 Een stelsel van financiële prikkels nader bekeken	24
2.3.1 Regulerende heffingen	24
2.3.1.1 Algemeen	24
2.3.1.2 WVO-heffing (Wet Verontreiniging Oppervlaktewater)	25
2.3.1.3 Tariefdifferentiatie	25
2.3.2 Grondslag en hoogte van heffingen	26
2.3.2.1 Grondslag van een heffing	26
2.3.2.2 Hoogte van een heffing	27
2.3.2.3 Uitgangspunt bij het bepalen van de hoogte van de heffing	28
2.3.2.4 Ongewenste neveneffecten	29
2.3.2.5 Tijdelijkheid	30
2.3.3 Subsidies	31

	Blz.
2.4 Het milieubeleid in EG-verband	32
2.4.1 Algemeen	32
2.4.2 Subsidiariteitsbeginsel in de huidige Akte	33
2.5 Toetsingscriteria voor het beleidsinstrumentarium	35
2.5.1 Rangorde van de criteria	36
2.5.2 Toelichting op de primaire criteria	37
2.5.3 Toelichting op de secundaire criteria	38
2.5.4 Toelichting op de randvoorwaarden	39
2.6 Nogmaals: subsidies	41
 3. INVENTARISATIE VAN FINANCIËLE PRIKKELS	 42
3.1 Inleiding	42
3.2 Prikkel gericht op het middelengebruik	43
3.2.1 De overschotheffing als financieringsheffing	43
3.2.1.1 Grondslag en hoogte van de heffing	43
3.2.1.2 Relatie tussen de heffing en de fosfaat-belasting van het milieu	43
3.2.1.3 De heffing in samenhang met wet- en regelgeving	44
3.2.2 De heffing De Bekker als financieringsheffing	45
3.2.2.1 De werking van het instrument	45
3.2.2.2 Het voorgenomen instrumentarium en de afzet van mestoverschotten	46
3.2.3 Een surplusheffing op mineralenoverschotten	46
3.2.3.1 De werking van de heffing	46
3.2.3.2 Verschillen met andere instrumenten	48
3.2.3.3 Discussie	49
3.2.4 Een mineralenheffing met restitutiemogelijkheid	52
3.2.4.1 De werking van het instrument	52
3.2.4.2 Mogelijke tekortkomingen van het instrument	52
3.3 Financiële prikkels gericht op de emissies	53
3.4 Toetsing van de instrumenten	55
3.4.1 De heffing De Bekker als financieringsheffing	55
3.4.2 De surplusheffing op mineralenoverschotten	57
3.4.3 Een mineralenheffing met een restitutiemogelijkheid	58
3.4.4 De turboheffing	59

	Blz.
4. ENKELE OVERWEGINGEN VOOR DE INZET VAN FINANCIËLE PRIKKELS	61
4.1 Inleiding	61
4.2 De grondslag van een heffing	61
4.2.1 Welke bedrijfsbeslissingen worden beïnvloed door de grondslag?	61
4.2.2 Wat te doen bij emissies die in diverse produktietakken een rol spelen?	64
4.3 De hoogte van de heffing	66
4.3.1 Is een hoge heffing gewenst?	66
4.3.2 Een mineralenheffing en een wijziging in de kostenstructuur	67
4.3.3 Welke milieuwinst wordt behaald met een beperkte heffing op mineralen?	68
4.4 Een stelsel van financiële prikkels	69
4.4.1 Op welke wijze zou een mineralenheffing ingevoerd kunnen worden?	69
4.4.2 Wat zijn de voordelen van een heffing in de landbouw?	71
4.4.3 Wat zijn de terugverdieneffecten bij de verschillende instrumenten?	72
4.4.4 Wat zijn de voordelen om aan te sluiten bij het bestaande beleid en de bestaande heffingen?	72
4.4.5 Welke toepassingsproblemen zijn van belang bij financiële prikkels?	73
5. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	75
LITERATUUR	79

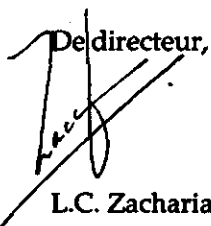
WOORD VOORAF

Eind 1990 verstrekte het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij een opdracht aan LEI-DLO voor het uitvoeren van een verkennende studie naar de bruikbaarheid van financiële prikkels in het landbouw-milieubeleid. Het onderzoek is tot stand gekomen door financiële steun van de Directie Wetenschap en Technologie van genoemd Ministerie. Voor de uitvoering van de studie is een Stuurgroep ingesteld met de volgende leden.

Dr.ir. C.L.J. van der Meer	Ministerie LNV, DWT/NRLO (voorzitter)
Drs. P.J. Boutkan	Ministerie LNV, Directie AT
Drs. D. Eskes	Ministerie VROM
Drs. F. de Haan	Ministerie LNV, Directie NMF
Ir. P.H.A.M. Kurstjens	Ministerie LNV, Directie VZ
Ir. L.C. Smits	Ministerie LNV, Stafbureau LAVO
Mr. W.M.G. Visser	Ministerie LNV, Directie JBZ

Onze dank gaat uit naar de leden van deze Stuurgroep voor hun kritische opmerkingen en waardevolle suggesties. Een woord van dank is eveneens op z'n plaats aan drs. J.H. Post, hoofd van de afdeling Algemeen Economisch Onderzoek en Statistiek van het LEI, voor zijn stimulansen bij de voorbereiding en uitvoering van de studie.

Het rapport beoogt een bijdrage te leveren aan de gedachtenbepaling en meningsvorming rond actuele vraagstukken in het landbouw-milieubeleid, namelijk de bruikbaarheid van financiële prikkels in aanvulling op het bestaande landbouw-milieubeleid. De focus ligt daarbij primair op de mineralenproblematiek.

De directeur,

L.C. Zachariasse

Den Haag, augustus 1991

SAMENVATTING

Het doel van dit verkennend onderzoek is om aan te geven in hoeverre uitvoering van het landbouw-milieubeleid mede mogelijk is door de inzet van een regulerend stelsel van financiële prikkels (heffingen en subsidies). De nadruk ligt daarbij op het beleid ter zake van de mest- en ammoniakproblematiek.

Samenhang met overig beleidsinstrumentarium

Een landbouw-milieubeleid waar in aanvulling op het bestaande instrumentarium ook een stelsel van heffingen en subsidies in opgenomen is, heeft een aantal voordelen. Eén daarvan is het feit dat boeren gevoelig gemaakt worden voor de kosten van milieuverontreiniging, terwijl op het individuele bedrijf gemiddeld waarschijnlijk een hogere produktie gehandhaafd kan blijven dan bij fysieke regelgeving. De reden daarvoor is dat een heffing (subsidie) een stimulans kan geven aan de verbetering van de mineralenefficiëntie en de produktiviteitsontwikkeling.

Een stelsel van financiële prikkels moet worden gezien in samenhang met het overig beleidsinstrumentarium dat beschikbaar is, zoals wet- en regelgeving, structuurmaatregelen, onderzoek, voorlichting en onderwijs. Er bestaat namelijk naar verwachting een belangrijke mate van interactie tussen de instrumenten, zodat te verwachten valt dat de doelmatigheid van een stelsel van financiële prikkels het grootst zal zijn wanneer het is ingebed in het geheel van beschikbare instrumenten. De prikkel die van een instrument als een heffing uitgaat kan in vele gevallen vergroot worden door de inzet van aanvullend instrumentarium, zoals voorlichting. Daarnaast zal in vele gevallen wet- en regelgeving onmisbaar zijn bij een stelsel van financiële prikkels.

Toetsingscriteria voor het beleidsinstrumentarium

Het instrumentarium dat beschikbaar is voor de uitvoering van het landbouw-milieubeleid kan op grond van een aantal criteria getoetst worden. Allereerst zijn de criteria van belang die samenhangen met de doel-

stellingen van het beleid. Doelmatigheid van een instrument speelt daarbij een rol. Vervolgens zijn doelstellingen uit oogpunt van legitimiteit van belang, zoals het beginsel "de vervuiler betaalt", de effecten op de koopkracht, de concurrentiepositie en de werkgelegenheid, de verenigbaarheid met budgettaire kaders, de fiscale systematiek en het EG-beleid en het EG-recht. Naast de genoemde criteria speelt ook een aantal mogelijke toepassingsproblemen een rol bij de afweging van de instrumenten, zoals de fraudegevoeligheid en controleerbaarheid, het maatschappelijk draagvlak, de eenvoud van een instrument, de eventuele milieu-afwenteling, evenals de haalbaarheid en handhaafbaarheid van een instrument. Bij de keuze voor een bepaald instrument zijn niet alleen de genoemde criteria van belang, maar zullen ook laatstgenoemde toepassingsproblemen deel uit maken van de afweging.

Inventarisatie van financiële prikkels

Op dit moment bestaat er al een heffing voor de bedrijven met een fosfaatoverschot uit dierlijke mest, terwijl het bestuur van het Landbouwschap de voorstellen van de commissie De Bekker overgenomen heeft om een organisatie- en financiële structuur voor de opzet van grootschalige mestverwerking te realiseren. De grondslag voor beide heffingen is gelijk. Dit zijn in feite geen regulerende heffingen.

In het kader van het mest- en ammoniakbeleid zijn er recentelijk diverse voorstellen gedaan voor het invoeren van financiële prikkels in het landbouw-milieubeleid, bijvoorbeeld voor het invoeren van een heffing op mineralenoverschotten (surplusheffing, mineralenheffing met de mogelijkheid van restitutie), danwel een turboheffing op NH₃-emissies. Een surplusheffing zal invloed hebben op een breed scala van beslissingen in de bedrijfsvoering, variërend van het gebruik van mineralen-arm krachtvoer tot bedrijfsverplaatsing en de aankoop van grond. De reden daarvoor is dat de te betalen heffing verlaagd wordt bij deze wijzigingen in de bedrijfsvoering. Daarnaast zal een algehele mineralenheffing vooral een efficiënter gebruik daarvan stimuleren. Een turboheffing zal als *end-of-the-pipe* instrument in het bijzonder gericht zijn op het stimuleren van de ontwikkeling en invoering van emissiereducerende technologie.

Overwegingen die van belang zijn bij financiële prikkels

Uit milieu-oogpunt bestaat er voorkeur voor een instrument waarbij de *grondslag* betrekking heeft op de vervuiling (mineralenverliezen en emissies) en minder op de daarmee verband houdende activiteiten (aantal dieren of arealen voor gewassen). Een financiële prikkel kan een stimulans geven aan een zuiniger omgaan met de middelen (kunstmest en kracht-

voer), maar ook door het gebruik van mineralen-arm veevoer, danwel aanpassingen in de bedrijfsvoering of invoering van schonere produktiemethoden.

De hoogte van de heffing is van belang voor de stimulans die er gegeven wordt aan de invoering van milieu-vriendelijke technologie. Deze technologie is nog volop in ontwikkeling, zodat er nog onzekerheid bestaat over de aard en kosten van de technologie die de komende jaren beschikbaar zal komen. De heffing (subsidie) moet om deze reden niet zo hoog zijn dat daarmee investeringen worden uitgelokt die achteraf bekeken niet de juiste danwel te duur zijn geweest. Bovendien is van belang om bij de bepaling van de hoogte van de heffing rekening te houden met de continuïteitsmogelijkheden van de bedrijven.

De inzet van financiële prikkels is ook na het jaar 2000 nodig voor zowel het stimuleren als het handhaven van een op duurzaamheid gerichte landbouw. Indien het instrument van financiële prikkels op dat moment losgelaten zou worden, kan de afwenteling via negatieve externe effecten namelijk weer toenemen.

Indien een mineralenheffing op kunstmest en krachtvoer overwogen wordt zal deze bij voorkeur op basis van de op een bedrijf aan- en afgevoerde mineralen moeten plaatsvinden. Het opzetten van een mineralenboekhouding is daarbij van belang.

Conclusies over de bruikbaarheid van financiële prikkels

Een regulerend stelsel van financiële prikkels in de agrarische sector kan op korte termijn een bijdrage leveren aan een efficiënter mineralengebruik en aan bedrijfsaanpassingen die tegen relatief lage kosten realiseerbaar zijn, zoals een wijziging in het bouwplan en het kunstmestgebruik.

Met dit instrumentarium wordt tevens een stimulans gegeven aan de ontwikkeling en introductie van milieu-vriendelijke technologie en aan verdergaande bedrijfsaanpassingen (bijvoorbeeld wijzigingen in de bedrijfsgruottestructuur en in de ruimtelijke spreiding van bedrijven) die tot een rationeler middelengebruik leiden. De resultaten daarvan zullen pas op langere termijn zichtbaar worden.

Sommige bedrijven kunnen milieudoelstellingen, vanwege verschillen in de bedrijfsvoering, reeds op korte termijn en met geringere economische offers realiseren dan andere. Met het instrumentarium van financiële prikkels wordt ingehaakt op dit verschil in omstandigheden. Financiële prikkels beogen een bijdrage te leveren aan het realiseren van milieudoelstellingen, maar op een zodanige wijze dat dit met zo weinig mogelijke bedrijfseconomische en maatschappelijke kosten gepaard gaat.

1. INLEIDING

In aansluiting op het algemene milieubeleid wordt ook het landbouw-milieubeleid tot nog toe in belangrijke mate uitgevoerd via fysieke regulering met ge- en verboden en juridische sancties bij eventuele overtreding. De inzet van het economisch beleidsinstrumentarium is beperkt. Voorzover dit instrumentarium wordt ingezet dient het slechts als aanvulling op het milieubeleid (milieusubsidies) maar vormt het geen geïntegreerd onderdeel daarvan. Nentjes (1990: 153) merkt in dit verband op, dat de milieuwetten die vanaf 1970 in werking zijn getreden, zijn gemodelleerd naar het voorbeeld van de oude Hinderwet.

Het voordeel van fysieke regulering is de grote mate van rechtszekerheid en het feit dat de regelgeving nauwkeurig kan worden afgestemd op de beoogde milieudoelinden. Bovendien moeten vervuilers bij fysieke regulering voor eigen rekening voorzieningen treffen om binnen de gestelde normen te blijven, hetgeen aansluit op het principe "de vervuiler betaalt".

1.1 Aanleiding voor het opstellen van de notitie

Deze notitie draagt als titel: "De bruikbaarheid van financiële prikkels in het landbouw-milieubeleid". Het instrument van financiële prikkels behoort tot het economisch beleidsinstrumentarium.

Er is een aantal aanleidingen voor het opstellen van deze notitie.

- a. In de afgelopen jaren is de kennis over de werkelijke omvang en de vele vormen van vervuiling vergroot. Hiermede is ook het inzicht in de ernst van de milieuproblemen toegenomen. Met het oog hierop is de milieuwetgeving geïntensiveerd en verfijnd.

Tegelijkertijd is met name in de laatste jaren de vraag gerezen, of het in het licht van de ernst van de situatie mogelijk is om goeddeels alleen met wet- en regelgeving de milieudoelinden voldoende snel en/of effectief te bereiken, maar ook of het bestaande instrumentarium in economisch opzicht wel efficiënt is, dan wel of het nodig is in het kader van het milieubeleid een breder pakket van instrumenten in te zetten, in het bijzonder ook economische instrumenten.

- b. In de discussie over de ad a) genoemde vraagstelling heeft de ontwikkeling van de milieu-economie mede een rol gespeeld. De milieu-economie is in de loop van de tijd steeds belangrijker geworden als discipline in het milieukundig onderzoek. De milieu-economie draagt aan het onderzoek onder meer bij in de vorm van ramingen van de economische gevolgen van milieumaatregelen voor de sectoren, waaronder de agrarische sector, en via evaluaties van de doeltreffendheid en/of doelmatigheid van een pakket milieumaatregelen. Daarmede heeft de milieu-economie bouwstenen aangedragen voor onderzoek naar de bruikbaarheid van economische instrumenten in het milieubeleid.
- c. In 1984 heeft de OECD op een conferentie over milieu en economie een belangrijke stimulans gegeven aan de discussie over de inzet van het economisch beleidsinstrumentarium als onderdeel van het milieubeleid. Op basis van de bevindingen van deze conferentie is door de OECD-lidstaten in 1985 een verklaring opgesteld over het te voeren milieubeleid. In het milieubeleid zou meer aandacht besteed moeten worden aan het vergroten van de flexibiliteit, de efficiency en de kosten-effectiviteit van het beschikbare instrumentarium. Vervolgens dient het principe van "de vervuiler betaalt" consequent te worden toegepast, terwijl een meer effectief gebruik van economische instrumenten in samenhang met fysieke regulering nagestreefd zou moeten worden.
- d. Het welslagen van het milieubeleid vereist een gedragsverandering van burgers en bedrijven in een milieuvriendelijke richting. Naast andere instrumenten beïnvloeden met name ook economische instrumenten bedoelde gedragsveranderingen in gunstige zin.

Al met al, er zijn voldoende aanleidingen voor het uitbrengen van de voorliggende notitie. Ook het Nationaal Milieubeleidsplan-Plus geeft aanleiding hiertoe.

In het in 1990 uitgebrachte Nationaal Milieubeleidsplan-Plus wordt aangegeven dat de mogelijkheden voor het invoeren van economische instrumenten in de vorm van financiële prikkels in het milieubeleid middels onderzoek verkend zullen worden. Een aantal in Actiepunt A-106b van het NMP-Plus genoemde onderwerpen van te entameren onderzoek zijn van belang voor het landbouw-milieubeleid, namelijk het invoeren van een systeem van stofstatiegeld en een regulerende heffing op mineralen-emissies in combinatie met een mineralenboekhouding; deze thema's zullen dan ook in het kader van deze notitie nader worden uitgewerkt.

1.2 Economische instrumenten in de vorm van financiële prikkels

De grondslag voor ondernemersbeslissingen in bedrijven waaronder ook de landbouwbedrijven is gelegen in de economische rationaliteit. Dit wil zeggen, dat de ondernemer een beslissing over de reductie van milieuvervuiling zal baseren op een economische afweging van kosten en baten. Het is dan ook noodzakelijk dat in het milieubeleid instrumenten worden ontwikkeld die een zodanige wijziging in de kosten- en prijsverhoudingen tot stand brengen, dat de op basis van economische rationaliteit genomen ondernemersbeslissing in een milieuvriendelijke richting gaat. In dit geval zal het gaan om economische instrumenten die het karakter moeten hebben van financiële prikkels met een regulerende werking; de instrumenten zijn dan: heffingen en subsidies. Financiële prikkels die ten doel hebben om op basis van een economische afweging van kosten en baten milieuvervuiling te reduceren, zijn gebaseerd op de werking van het marktmechanisme. De werking hiervan is ook om een tweetal andere redenen van belang:

- a. Voor het reduceren van milieuvervuiling is het ontwikkelen en toepassen van milieuvriendelijke technologie een voorwaarde. Dit brengt kosten met zich mee die een prijs moeten opbrengen, een prijs die door de ondernemer zal worden meegenomen in zijn afweging van kosten en baten. Door toepassing van financiële prikkels in de vorm van heffingen en subsidies kan dit proces worden bevorderd. Via het op deze wijze werkend marktmechanisme wordt niet alleen de toepassing van milieuvriendelijke technologie bevorderd maar de ontwikkeling hiervan ook geïnitieerd. Voorwaarde hierbij is dat de financiële prikkels een regulerend karakter hebben, gestoeld op de werking van het marktmechanisme en dat het marktmechanisme voldoende elastisch werkt.

Het beschikbaar zijn van milieuvriendelijke technologie en de toepassing daarvan heeft een technische en een economische kant. Men kan niet volstaan met technisch onderzoek en met het verspreiden van de resultaten van het onderzoek via de voorlichting, in de landbouw bijvoorbeeld via het Informatie- en Kenniscentrum (IKC). De werkelijkheid zou wel eens zo kunnen zijn dat juist de financiële prikkels, in het bijzonder het instrument van (regulerende) heffingen de aangewezen instrumenten zijn om de ontwikkeling van milieuvriendelijke technologie te induceren en de toepassing op bedrijfsniveau voldoende snel te bevorderen; bij dit type instrumenten bevordert de economische rationaliteit immers het genoemd proces.

- b. Op dit moment spelen de maatschappelijke kosten die de milieuvervuiling teweeg brengt, feitelijk geen rol bij de ondernemersbeslissing over een reductie van deze vervuiling; de reden hiervan is dat deze kosten

feitelijk geen rol spelen in het prijsvormingsproces. In deze situatie is de belasting van het milieu een negatief extern effect van het productieproces, die afgewenteld wordt op de samenleving als geheel, op andere regio's, of op toekomstige generaties. Met een regulerend stelsel van financiële prikkels, dus van heffingen en subsidies, kan hierin verandering worden aangebracht.

Vanuit milieu-oogpunt bestaat er de voorkeur voor maatregelen die zoveel mogelijk aan de bron aangrijpen, dus gedurende het productieproces. Het is mogelijk de grondslag van het stelsel van financiële prikkels zodanig te maken dat ook dit stelsel aan de bron aangrijpt.

Daarnaast is er ook een andere aanpak mogelijk. Financiële prikkels kunnen namelijk ook een bruikbaar instrument zijn om negatieve externe effecten in de kostprijs van de produkten te internaliseren en vormen in dat geval een "end-of-the-pipe" instrument. Dit laatste houdt onder meer in dat de kosten die nodig zijn om tot herstel van milieu-kwaliteit te komen (zoals bijvoorbeeld voor bodemsanering) deel kunnen uitmaken van de produkt prijzen, dus onderdeel kunnen zijn van de prijsvorming. Ook op deze wijze kan een effectieve relatie worden gelegd tussen financiële prikkels en de vervuiliingsbron.

1.3 Doel van de notitie

Het doel van de verkennende studie is met name om aan te geven in hoeverre uitvoering van het landbouw-milieubeleid mede mogelijk is door de inzet van een stelsel van financiële prikkels (heffingen en subsidies). De notitie beperkt zich goeddeels tot dat deel van het landbouw-milieubeleid dat betrekking heeft op de nationale mineralenproblematiek door bemesting. In dit verband zal in de notitie ook aandacht worden besteed aan de reeds bestaande heffingen in het landbouw-milieubeleid terzake van de mest- en ammoniakproblematiek.

Na vaststelling van een aantal essentiële elementen die aan een stelsel van financiële prikkels zijn verbonden, waaronder met name de mogelijkheden voor de keuze van de grondslag van een heffing en de uitgangspunten voor de bepaling van de hoogte van een heffing, zal een aantal voorbeelden van financiële prikkels in het landbouw-milieubeleid worden gepresenteerd. Ten behoeve van de conclusies zal er een afweging van relatieve voor- en nadelen van de verschillende systemen plaatsvinden (bestaande en nieuwe) op basis van de in de notitie voorgestelde toetsingscriteria.

Het zou onjuist zijn het stelsel van financiële prikkels te veel op zich zelf te zien, dus los van het overig instrumentarium in het landbouw-milieubeleid. Er bestaat namelijk een belangrijke interactie tussen de instru-

menten. Voorts valt te verwachten dat de doeltreffendheid van een stelsel van financiële prikkels het grootst zal zijn wanneer het is ingebed in een samenhangend stelsel van beleidsinstrumenten (wet- en regelgeving, onderzoek, voorlichting en onderwijs). Om deze reden ligt het veeleer voor de hand om te streven naar combinaties van instrumenten die elkaar kunnen versterken. Tenslotte is voor de bruikbaarheid van een stelsel van financiële prikkels in vele gevallen wet- en regelgeving onmisbaar.

1.4 Indeling van de hoofdstukken

In hoofdstuk 2 van de notitie worden instrumenten voor het landbouw-milieubeleid besproken. Allereerst wordt een overzicht gegeven van bestaande heffingen (paragraaf 2.2); vervolgens van de relatieve voor- en nadelen van een stelsel van financiële prikkels (paragraaf 2.3), het milieubeleid in EG-verband (paragraaf 2.4) en de criteria op basis waarvan het beleidsinstrumentarium getoetst kan worden (paragraaf 2.5).

In hoofdstuk 3 wordt een aantal voorbeelden van financiële prikkels op het terrein van het mest- en ammoniakbeleid beschreven en onderling vergeleken, terwijl vervolgens een afweging van deze instrumenten plaatsvindt. Deze afweging wordt gebaseerd op de toetsingscriteria die in paragraaf 2.5 besproken zijn. In hoofdstuk 4 wordt een aantal overwegingen besproken die van belang zijn bij het gebruik van financiële prikkels in het landbouw-milieubeleid. In de afweging van voor- en nadelen van een stelsel van heffingen en subsidies spelen diverse vragen namelijk een rol. Zo is het ondermeer van belang om het inzicht te vergroten in de prikkel die de grondslag kan geven aan bedrijfsbeslissingen. Daarnaast is de hoogte van een heffing van belang, maar ook de mogelijkheden om met een heffing aan te kunnen sluiten bij het bestaande beleid. Tenslotte worden in hoofdstuk 5 een aantal conclusies geformuleerd over de mogelijkheden voor het gebruik van financiële prikkels, in het bijzonder het instrumentarium dat gericht is op het verminderen van de mest-, mineralen- en ammoniakproblematiek.

2. INSTRUMENTEN VOOR HET LANDBOUW-MILIEUBELEID

2.1 Inleiding

De overheid heeft bij de voorbereiding en uitvoering van het zogenaamde landbouw-structuurbeleid (thans ook aangeduid als landbouw-technologiebeleid) ten behoeve van (ondernemers op) individuele land- en tuinbouwbedrijven een vijftal samenhangende instrumenten beschikbaar, te weten: (i) onderwijs, (ii) onderzoek, (iii) voorlichting, (iv) structuurmaatregelen (waaronder subsidiëring van investeringen, bijvoorbeeld milieu-investeringen) en (v) regelgeving. De subsidiëring van investeringen is als regel gebonden aan algemeen geldende voorwaarden en is daardoor gekoppeld aan regelgeving.

Het huidige, specifiek ten behoeve van het landbouw-milieubeleid ingezet instrumentarium bestaat voornamelijk uit fysieke regulering, aangevuld met bestemmingsheffingen, subsidies, voorlichting en onderzoek. Deze heffingen maken deel uit van het financiële beleidsinstrumentarium maar zijn expliciet bedoeld om inkomsten te genereren. Inkomsten van een bestemmingsheffing kunnen alleen gebruikt worden voor het doel waarvoor ze ingevoerd zijn, bijvoorbeeld voor de aanpak van de milieu-problematiek middels onderzoek en stimulering van bepaalde milieu-investeringen.

De OECD heeft op basis van gegevens van 14 leden-landen een inventarisatie van het gebruik van economische instrumenten in het milieubeleid opgesteld. Circa 150 financiële instrumenten zijn waargenomen, waarbij in ongeveer een derde van de gevallen sprake was van een zekere mate van regulerende werking.

Op basis van het OECD-overzicht en van andere in ons land uitgekomen publicaties (Opschoor en Vos: 1989; Commissie Lange Termijn Milieubeleid: 1990; Van Manen et al.: 1990) zou terzake van het (landbouw-) milieubeleid onderscheid kunnen worden gemaakt tussen de volgende groepen van instrumenten:

- Kennisverhogend en communicatief instrumentarium: onderwijs, onderzoek, voorlichting en zogenaamde convenanten. Met name in het onderwijs en de voorlichting ligt naar de doelgroep(en) toe het accent op informatie en sociaal-psychologische beïnvloeding. Dit kan gepaard

gaan met het beschikbaar stellen van bepaalde fysieke voorzieningen (bijvoorbeeld glasbakken) om tot een ander gedrag aan te zetten.

- Financiële instrumenten, te onderscheiden in:
 - subsidies en fiscale tegemoetkomingen;
 - bestemmingsheffingen, regulerende heffingen, verhandelbare emissierechten, (stof) statiegeldsystemen en aansprakelijkheidsregelingen.
- Fysieke reguleringsmaatregelen die worden gekenmerkt door wet-/ regelgeving en normen, met juridische sancties bij eventuele overtreding. Hierbij moet onderscheid gemaakt worden tussen:
 - fysieke beperkingen in de vorm van quotering e.d.;
 - strikte ge- en verbodsbepalingen.

Het kennisverhogend en communicatief instrumentarium alsmede de financiële instrumenten van subsidies en fiscale tegemoetkomingen zijn bedoeld om het aantal gedragsalternatieven te verruimen; de overige instrumenten hebben een beperking van de keuze tot doel, die bij de verbodsbepalingen een absoluut karakter heeft.

Met name de financiële instrumenten grijpen financieel aan en beïnvloeden derhalve de economisch-rationele keuzen. Het is duidelijk dat deze invloed bij heffingen groter is dan bij subsidies. Naar het oordeel van de Commissie Lange Termijn Milieubeleid van de CRMH zou een stelsel van heffingen en dergelijke het meest in overeenstemming zijn met het principe "de vervuiler betaalt"; hetgeen niet uitsluit dat dit principe ook voor de andere instrumenten van toepassing zou zijn.

Bovenstaande beschouwing dient als basis voor een beschrijving van de verschillende systemen van heffingen en voor een analyse van de verhouding tussen fysieke regulering en heffingen.

2.1.1 Bestemmingsheffing, regulerende heffing en prohibitieve heffing

Zoals in het begin van deze paragraaf reeds werd gememoreerd moeten bestemmingsheffingen gezien worden als overdrachtsbetalingen ter financiering van specifieke milieu-uitgaven (financieringsheffing). De inkomsten van een bestemmingsheffing kunnen alleen gebruikt worden voor het doel waarvoor zij ingevoerd zijn. Dit soort heffingen beoogt niet het gedragspatroon respectievelijk keuzepatroon van actoren te veranderen. Indien de bestemmingsheffing evenwel hoog is kan het effect zijn dat genoemde gedrags- of keuzepatroon wel wordt gewijzigd. Een dergelijke wijziging is echter niet het oogmerk.

Een regulerende heffing heeft als vooropgezet doel dat de betalingen een regulerend effect op het gedrag hebben doordat actoren de betalingsverplichtingen proberen te vermijden. Met andere woorden, hierbij gaat het om het beïnvloeden van het keuzeprobleem van actoren door een fi-

nanciële sanctie op de door de overheid ongewenste keuze-uitkomst. Regulerende heffingen beïnvloeden - via de marktdoorwerking - een zeer breed spectrum van keuzen, onder andere:

- de keuze van produktalternatieven met een min of meer gelijke functie;
- de keuze van produktiemethoden/produktieprocessen;
- de keuze van de aard van de produktietechnologie (bijvoorbeeld milieuvriendelijke technologie).

Een van de belangrijkste kenmerken van regulerende heffingen is dat aan de bedrijven de keuze-vrijheid wordt gelaten om ofwel de heffing (de sanctie) te betalen, ofwel de nodige milieu-verbeterende aanpassingen te verrichten. Uiteraard dient het stelsel zodanig te worden ingericht, dat de beoogde milieu-doeleinden gemiddeld worden bereikt. Men accepteert hierbij echter een variatie in milieu-rendement tussen de bedrijven.

In tegenstelling tot regulerende heffingen heeft een prohibatieve heffing als uitgangspunt dat de overheid niet accepteert wanneer het door haar gewenste gedrag niet wordt gekozen. Overigens is de praktijk - bijvoorbeeld bij de superheffing melk - dat het systeem van regulerende heffingen en dat van prohibatieve heffingen veelal in elkaar overvloeien; dit is het geval wanneer de regulerende heffing hoog is.

2.1.2 Verhouding fysieke regulering - regulerende heffingen

Zoals hierboven al is medegedeeld heeft de Commissie Lange Termijn Milieubeleid terzake van het instrument fysieke regulering onderscheid gemaakt tussen beperkende maatregelen (fysieke beperking, quoterings, bonnen) en voorschriften (verbodsbepalingen, stringente voorschriften). Vastgesteld kan worden dat het uitgangspunt bij het bepalen van de hoogte van een regulerende heffing in het kader van het landbouw-milieubeleid een milieumaat dient te zijn, waarmee de maximaal aanvaarde belasting voor het fysiek en natuurlijk milieu aangegeven wordt. In feite komt dit neer op een toegestane "milieu-quotum". Dit zal als regel het geval zijn bij regulerende heffingen. Iets soortgelijks is ook aan de hand bij de Superheffing melk: er is een melkquotum vastgesteld, op de overschrijding ervan staat een sanctie (heffing van 115% van de melkprijs). Overigens zijn vele EG-regelingen terzake van een beperking van de produktie een mixture van quota-stelling in combinatie met regulerende/prohibatieve heffingen.

Bij fysieke regulering in de zin van voorschriften (zoals verbodsbepalingen) hebben de regels een absoluut karakter. Terwille van de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid zullen de normen in beginsel uniform zijn. Hoewel het vanuit milieu én economisch oogpunt zinvoller kan zijn om te differentiëren naar bedrijven, sectoren of gebieden zal dit om genoemde

redenen als regel niet plaats vinden. Een stelsel van regulerende heffingen zoals hierboven omschreven geeft uit zijn aard wel mogelijkheden hiertoe.

2.1.3 Convenanten

In het milieubeleid - dus ook in het landbouw-milieubeleid - bestaat de mogelijkheid tot het afsluiten van convenanten tussen overheid en maatschappelijke groeperingen, zoals het landbouw-bedrijfsleven, waarin afspraken worden gemaakt over de aard en omvang van de te nemen maatregelen. Zo is er begin 1991 een convenant afgesloten tussen het Hoogheemraadschap Delfland en het Landbouwschap, waarin afspraken zijn vastgelegd met betrekking tot de lozing van bestrijdingsmiddelen en meststoffen naar het oppervlaktewater. In een advies van de Sociaal-Economische Raad over het Brundtland Rapport (SER, 1989) wordt een aantal voor- en nadelen van convenanten opgesomd. Voordelen kunnen er zijn ten aanzien van de snelle totstandkoming, de flexibiliteit om in te spelen op veranderende omstandigheden, de mogelijkheden voor differentiatie per bedrijfstak en de geringe uitvoeringskosten voor de overheid. Aan convenanten zijn ook nadelen verbonden, namelijk handhavingsproblemen en de geringe betrokkenheid van het parlement bij de totstandkoming; bovendien zijn er nauwelijks mogelijkheden van sancties naar niet-ondertekenende bedrijven. Convenanten waarin de dreiging van meer stringente maatregelen zijn ingebouwd, zoals fysieke beperkingen, ge- en verbodsbepalingen, kunnen van grotere betekenis zijn dan wanneer dit niet het geval is.

In het kader van deze notitie zal niet verder worden ingegaan op het stelsel van convenanten.

2.2 Bestaande heffingen

2.2.1 Mestwetgeving

Ons land heeft sedert 1987 een Besluit Gebruik Dierlijke Meststoffen. De rechtskracht van dit Besluit wordt ontleend aan de Wet Bodembescherming. In dit Besluit zijn reguleringsmaatregelen neergelegd en in de meststoffenwet is onder andere een bestemmingsheffing op mestoverschotten opgenomen.

In het Besluit Gebruik Dierlijke Meststoffen zijn normen voor de fosfaatanwending van dierlijke mest op de gewassen vastgesteld. Daarnaast zijn er maatregelen genomen die de periode van het jaar bepalen, waarin geen dierlijke mest mag worden uitgereden. In de Hinderwet is geregeld dat bedrijven binnen een paar jaar de mest die buiten de stal opgeslagen

is, zullen moeten afdekken. Hiertegenover staan subsidieregelingen voor opslagcapaciteit van mest en voor afdekking van mestopslag. In de meststoffenwet wordt het uitbreidings- en verplaatsingsverbod geregeld.

De bestemmingsheffing heeft als grondslag de geproduceerde fosfaatoverschotten op bedrijfsniveau boven de 125 kg P_2O_5 per hectare, en levert per jaar ongeveer 35 miljoen gulden op, vooral door bijdragen van varkens- en pluimveehouders (resp. 20 en 15 miljoen gulden). De opbrengst van deze heffing wordt gebruikt voor het verlenen van subsidies voor technisch en economisch onderzoek en voor de ontwikkeling van oplossingen terzake van de mest- en ammoniakproblematiek. De heffing wordt geïnd door het Bureau Heffingen in Assen. De bestemmingsheffing heeft het karakter van een financieringsheffing; gezien de geringe hoogte van de heffing heeft zij geen regulerende werking.

Dit geldt wel voor de andere maatregelen; hierbij gaat het dan ook om fysieke regulering. Zo zal een verlenging van het verbod op uitrijden van dierlijke mest er toe leiden dat bedrijven moeten investeren in opslagcapaciteit (inclusief afdekking) van dierlijke mest. De melkveehouderij zal met name de mest op het eigen bedrijf aanwenden. In dit verband zullen de geleidelijk strenger wordende normen vooral in de melkveehouderij tot meer opslag op het eigen bedrijf moeten leiden.

De bestemmingsheffing en vooral de maatregelen op het gebied van de fysieke regulering zullen leiden tot kostenstijging of opbrengstdaling. De kosten voor het transport van mestoverschotten zullen stijgen wanneer de bemestingsnormen strenger worden, terwijl een verlenging van het uitrijverbod tot hogere kosten voor de opslag van mest kan leiden.

2.2.2 NH_3 -emissies

Hoewel deze paragraaf gaat over "bestaande" heffingen kan in het kader van een notitie over de bruikbaarheid van financiële prikkels in het landbouw-milieubeleid niet onvermeld blijven het voorstel in de Structuurnota Landbouw (SNL) om in navolging van de heffing op fosfaatoverschotten ook een bestemmingsheffing op NH_3 en/of stikstof op te leggen. De rundveehouderij produceert ongeveer 1 procent van het nationaal mestoverschot, zodat deze sector vrijwel geen overschotheffing betaalt. De bijdrage van de rundveehouderij in de oplossing van de mest- en ammoniakproblematiek, via onderzoek en technische en economische maatregelen, zou dan via een NH_3 -heffing kunnen plaatsvinden. De emissies van ammoniak vormt een belangrijke component in de mineralenverliezen, waar ook specifieke beleidsdoelstellingen voor geformuleerd zijn. Wanneer de grondslag voor deze heffing de ammoniakemissies per bedrijf is, zal ze vooral aangrijpen op de melkveehouderij, omdat deze bedrijfstak voor ongeveer 60% bijdraagt aan de NH_3 -emissie van de

landbouwsector die in totaal ruim 90% van de nationale NH₃-emissie veroorzaakt. De voorziene opbrengst van deze heffing is ongeveer 20 miljoen gulden. Ook deze heffing is bedoeld als een financieringsheffing; zij heeft geen regulerend doel.

2.2.3 Superheffing melk 1984

Deze heffing is reeds in paragraaf 2.1 genoemd. Hierbij gaat het om de zogenaamde superheffing op de door een bedrijf geproduceerde melk boven een toegestane melkquotum. Als gevolg van deze maatregel is het aantal melkkoeien in de periode 1984-1988 met ruim 20% gedaald. Dit heeft tot een iets minder dan evenredige vermindering van de mest- en ammoniakproduktie uit deze bedrijfstak geleid. Dit voorbeeld geeft aan dat het algemene markt- en prijsbeleid in nationaal en internationaal verband ook van invloed kan zijn op de milieukwaliteit. Toch zal dit soort maatregelen niet in het vervolg van deze notitie worden meegenomen. Immers, maatregelen zoals de superheffing melk/quotering melk, hebben een produktiedoel uit markttechnisch oogpunt (markt-evenwicht) en geen milieudoel. De doelstelling en het karakter van het markt- en prijsbeleid ligt dan ook in een geheel ander vlak dan het milieubeleid.

2.2.4 Andere heffingen

De Produktschappen kennen diverse heffingen, waaronder een bestemmingsheffing ter financiering van onderzoekprojecten op het terrein van de mestproblematiek. In het kader van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewater bestaat er een verontreinigingsheffing. Hoewel nog geen bestaande heffing, de projectgroep De Bekker heeft in een advies aan het Landbouwschap een bestemmingsheffing voorgesteld voor het (mede)financieren van de opzet van grootschalige mestverwerking door het landbouwbedrijfsleven en voor het realiseren van een uit milieu-oogpunt verantwoorde afzet van mestoverschotten, via transport naar tekortgebieden of verwerking in fabrieken. De heffingsverordening is inmiddels door het bestuur van het Landbouwschap goedgekeurd (zie ook paragraaf 3.2.2).

2.3 Een stelsel van financiële prikkels nader bekeken

2.3.1 Regulerende heffingen

2.3.1.1 Algemeen

Als theoretisch voordeel van regulerende heffingen in vergelijking met de bestaande wet- en regelgeving kan genoemd worden dat er sprake is van een efficiënt en effectief instrument dat flexibel opereert en bedrijfs-economisch stimulansen geeft om schone technologie te introduceren. Het instrument van regulerende heffingen beoogt namelijk een financiële prikkel aan de bedrijfsvoering te geven om de vervuiling uit het oogpunt van kostenbesparing zoveel mogelijk te vermijden en wel in het bijzonder waar dit tegen de laagste kosten kan plaatsvinden. Deze theoretische baten zullen in het vervolg van de notitie nog getoetst worden aan de hand van een aantal voorbeelden op het terrein van de mest- en ammoniakproblematiek waar dit soort financiële prikkels mogelijk ingezet kan worden.

De toenemende belangstelling voor financiële prikkels in het algemeen hangt onder meer samen met een verschuiving van de aandacht voor het "polluter-pays-principle" naar een aanvulling daarop met het principe van "pollution-prevention-pays"; dit laatste wil zeggen dat het vermijden van vervuiling tot een vermindering van de kosten voor bedrijven kan leiden. Het instrument van regulerende heffingen kan een belangrijke impuls geven aan de toepassing van het principe "pollution-prevention-pays". Hiertegenover staat dat er ook een aantal nadelen verbonden kan zijn aan de inzet van financiële prikkels; voor wat betreft de heffing is dit afhankelijk van de grondslag en hoogte van de heffing; deze zijn immers van grote invloed op de mate van regulering; hetzelfde geldt voor subsidies. Een mogelijk nadeel van een stelsel van financiële prikkels is allereerst de onzekerheid over de omvang van de beïnvloedende werking, voorts de consequentie dat er een partiële benadering van milieuvraagstukken kan optreden en tenslotte de geringe effectiviteit van een maatregel bij een lage prijselasticiteit. Het punt van de lage prijselasticiteit is van belang bij de landbouw, omdat de invloed van prijswijzigingen in de inputs op het gebruik daarvan veelal gering is. De vraag daarbij in het kader van deze notitie zal zijn onder welke omstandigheden een in beginsel relatief lage prijselasticiteit van de produkten verhoogd zou kunnen worden door de inzet van aanvullend instrumentarium, zoals voorlichting en onderzoek.

Een regulerende heffing houdt in, dat het individuele bedrijf de flexibiliteit en keuzevrijheid heeft ten aanzien van de produktiemethode en het middelengebruik. Echter, wanneer een bepaalde vorm van vervuiling niet getolereerd wordt en in dat geval volledig vermeden moet worden, of wanneer een milieudoelstelling binnen relatief korte tijd bereikt moet

worden, in die gevallen kan fysieke regulering, wellicht in de vorm van verbodsbepalingen, een zinvoller instrument zijn dan regulerende heffingen. Als voorbeeld kan worden gedacht aan het eventueel invoeren van een verbod op het gebruik van bepaalde middelen in het kader van de uitvoering van het Meerjarenplan Gewasbescherming.

Op het karakter van regulerende heffingen naast dat van bestemmingsheffingen en fysieke regulering werd reeds in paragraaf 2.1 uitvoerig ingegaan. Het zij in het kort nogmaals gezegd. Een regulerende heffing heeft regulering tot doel en, in het kader van het landbouw- en milieubeleid het doel de produktie in milieuvriendelijke richting te leiden. Een bestemmingsheffing heeft als regel slechts een financieringsdoel. Wanneer deze hoog is kan zij een regulerende werking meebrengen; de regulerende werking hoeft in het geval van een bestemmingsheffing echter niet een hoofddoel te zijn, maar kan wel als nevendoelelstelling gelden.

2.3.1.2 WVO-heffing (Wet Verontreiniging Oppervlaktewater)

Een voorbeeld van een bestemmingsheffing die een regulerende werking blijkt te hebben is de WVO-heffing; de grondslag voor de heffing is het zuurstofbindend vermogen van het afvalwater uit puntbronnen. Deze heffing heeft namelijk geleid tot een aanzienlijke vermindering van de vervuiling van het oppervlaktewater met stoffen die zuurstofloosheid tot gevolg hebben, omdat de zuivering van afvalwater goedkoper bleek dan het betalen van de heffing. Uit recent onderzoek blijkt de heffing niet te werken ten aanzien van ondermeer zware metalen. Overigens kan men zich afvragen, of de genoemde heffing geen verkeerde benaming heeft gekregen. Indien de heffing was bedoeld de kosten van waterzuivering door derden te dekken met duidelijk als bijbedoeling de individuele bedrijven de keuzemogelijkheid te geven om òf zelf voor de waterzuivering te zorgen ofwel de heffing te betalen dan zou men de heffing ook een reguleringheffing genoemd kunnen hebben; indien dit laatste niet het geval is dan blijft het een financieringsheffing met - als gevolg van de hoogte - een belangrijke regulerende werking.

2.3.1.3 Tariefdifferentiatie

Tariefdifferentiatie in het gebruik van benzine is een voorbeeld van een financiële prikkel met een regulerend doel in het huidige milieubeleid. Teneinde de substitutie van gelode door ongelode benzine te versnellen is er onderscheid gemaakt in de hoogte van de milieuheffing op minerale oliën. Voor gelode benzine is deze op dit moment 6,87 gulden per 100 liter en voor ongelode benzine 2,38 gulden per 100 liter. Een prijsverschil als deze blijkt in vrij korte tijd een stimulans gegeven te hebben aan de substi-

tutie van gelode door ongelode benzine. De tariefdifferentiatie is in het onderhavige geval ondersteund door een voorlichtingscampagne van de overheid.

Ook dit voorbeeld geeft aan dat zowel de keuze van de grondslag voor de heffing als de hoogte daarvan belangrijke vragen zijn bij een eventuele invoering van financiële prikkels in het landbouw-milieubeleid, met name van financiële prikkels in de vorm van regulerende heffingen.

2.3.2 Grondslag en hoogte van heffingen

Voor het bepalen van de grondslag en de hoogte van (regulerende) heffingen is er een aantal mogelijkheden; ze zijn samengevat in figuur 2.1.

Grondslag voor heffing:	- Middelengebruik - Produktiemethode - Ongewenste emissies - Geproduceerde eindprodukten
Hoogte van heffing: (afhankelijk van de doelstelling)	- Substitutie middelengebruik of wijziging produktieproces - Vermindering middelengebruik - Internaliseren externe effecten

Figuur 2.1 Mogelijkheden voor de keuze van de grondslag voor (regulerende) heffingen en uitgangspunten bij het bepalen van de hoogte van de heffingen

2.3.2.1 Grondslag van een heffing

Ten aanzien van de *grondslag* voor een heffing zijn er, zoals uit de figuur blijkt, vier mogelijkheden. Deze kan allereerst liggen bij de grondstoffen(middelen) die in het productieproces worden aangewend of bij de produktiemethode, vervolgens bij de ongewenste emissies of andere vormen van verliezen naar het milieu, of tenslotte bij de geproduceerde eindprodukten.

2.3.2.2 Hoogte van een heffing

Voor de bepaling van de *hoogte* van een regulerende heffing is er, afhankelijk van de doelstelling van het landbouw-milieubeleid, een drietal vormen mogelijk.

Allereerst kan een heffing er op gericht zijn om substitutie van het middelengebruik in het produktieproces tot stand te brengen. Wanneer er daarbij van uitgegaan wordt dat het gewenste proces duurder is dan de huidige gangbare vorm zal de heffing voor de bestaande produktiemethode tenminste op het niveau van het kostenverschil moeten liggen. (Aan deze heffing kan eventueel een subsidie op de gewenste produktiemethode gekoppeld worden.) Een voorbeeld hiervan is het in het voorafgaande vermelde prijsverschil tussen gelode en ongelode benzine. In het kader van het mestoverschottenbeleid zou een regulerende heffing op het overschot aan mineralen die tot een belasting van het milieu leiden, dan bijvoorbeeld op het niveau van de kosten van mestverwerking of het transport naar tekortgebieden kunnen liggen. Naar verwachting zal de heffing lager kunnen zijn omdat er (direct danwel op termijn) de mogelijkheid is voor het realiseren van terugverdieneffecten, bijvoorbeeld door het terugdringen van het mineralengehalte in krachtvoer. Uit kostenoverwegingen zal bij een stelsel van financiële prikkels door sommige bedrijven reeds op korte termijn de keuze gemaakt worden voor een produktiemethode met een lagere belasting van het milieu, omdat in dat geval de heffing niet betaald hoeft te worden danwel lager is. De hier genoemde terugverdieneffecten vormen het dynamische element in de economische analyse over de keuze-alternatieven.

Een heffing kan ook tot doel hebben om een volumevermindering in het middelengebruik tot stand te brengen. In dat geval kan de hoogte van de heffing allereerst bepaald worden door de prijselasticiteit van de middelen. Wanneer een prijselasticiteit op betrouwbare wijze kan worden vastgesteld, kan deze bijvoorbeeld worden toegepast bij de bepaling van de hoogte van een heffing op het gebruik van (mineralen in) kunstmest en/of krachtvoer. Vervolgens is ook in dit geval echter van belang in hoeverre andere produktiemethodes tot een zuiniger middelengebruik kunnen leiden. Een stelsel van financiële prikkels met een heffing op een ongewenste methode en eventueel aangevuld met een subsidie op een gewenste produktiemethode kan dus een belangrijke bijdrage leveren aan het realiseren van een verandering in het middelengebruik.

Tenslotte kan de hoogte van een heffing bepaald worden op basis van de kosten voor preventie- en bestrijdingsmaatregelen op (middel)lange termijn ofwel op basis van de berekende milieuschade. In beide gevallen is dan het internaliseren van negatieve externe milieu-effecten het uit-

gangspunt voor het bepalen van de hoogte van een heffing; de uitkomst hoeft niet dezelfde te zijn.

Regulerende heffingen kunnen volgens de hier genoemde keuzes ten aanzien van de grondslag en hoogte een bijdrage leveren aan de vermindering van de mest- en ammoniakproblematiek. Daarbij is van belang dat heffingen door een breder kader van beleidsinstrumenten ondersteund kan worden, zoals onderzoek, voorlichting en subsidies.

2.3.2.3 Uitgangspunt bij het bepalen van de hoogte van de heffing

Het uitgangspunt bij het bepalen van de hoogte van een regulerende heffing kan een *milieumaat* zijn, waarmee de maximaal aanvaarde belasting voor het fysiek en natuurlijk milieu aangegeven wordt. Een voorbeeld van een milieumaat is de EG-doelstelling omtrent de maximale nitraatbelasting van grond- en oppervlaktewater, danwel het nationaal verzuringsbeleid met doelstellingen over de maximale depositie niveaus. Dit betekent, dat een regulerende heffing ook elementen kan bevatten van een fysieke regulering, maar dan in de vorm van beperkende maatregelen (toegestane quota milieubelasting).

Een milieumaat zal niet onder alle omstandigheden in kwantitatieve zin geoperationaliseerd kunnen worden, bijvoorbeeld wanneer relevante kennis omtrent fysisch-chemische processen ontbreekt. Dit laatste is het geval voor de doelstelling in het beleid ter zake van oppervlaktewater voor het jaar 2000 (zie ook het Advies van de Commissie Stikstof: 1990). Het realiseren van een verbetering in de mineralenbenutting bijvoorbeeld, kan al een zinvol hulpmiddel zijn bij het bepalen van de hoogte van een heffing op korte termijn. Deze maat kan gebruikt worden bij de beoordeling van productieprocessen en produkten. De opzet van een mineralenboekhouding op veehouderijbedrijven, waarbij aan- en afvoerstromen van N, P en K geregistreerd worden, kan een nuttig hulpmiddel zijn om tot een verbetering van de mineralenbenutting te komen. De rol van voorlichting aan bedrijven in het realiseren van een betere voederconversie is belangrijk. Een heffing op mineralen in nutriënten-rijk veevoer, eventueel gecombineerd met een subsidie op het gebruik van mineralen-arm veevoer kan een belangrijke prikkel aan bedrijven geven om de mineralenbenutting te verbeteren.

Om een effectief instrument te zijn, zal een regulerende heffing naar verwachting in beginsel een hoog niveau moeten hebben; met het oog hierop zal de heffing ook in dat deel van het productieproces moeten aangrijpen waar een duidelijke relatie met de vervuilsbron gelegd kan worden. Het vermijden van vervuiling zal dan namelijk direct leiden tot een verbetering van het bedrijfsresultaat. Indien het beleidsinstrumentarium zich zou beperken tot een regulerende heffing, dan zal de heffing bij

invoering naar verwachting hoog moeten zijn om aanzienlijke emissiereducties te realiseren. Het na verloop van tijd geleidelijk verlagen van de heffing is in dat geval denkbaar indien rekening gehouden wordt met technologische ontwikkeling en bedrijfsaanpassingen. Een regulerende heffing die gekoppeld is aan beleidsinstrumenten zoals voorlichting en onderzoek, kan ook bij een beperkte omvang al tot een verbetering van milieukwaliteit leiden. Allereerst wordt in dat geval namelijk een zuiniger middelengebruik gestimuleerd, terwijl uit kostenoverwegingen vervolgens ook bedrijfsaanpassingen en de invoering van schonere produktiemethoden gestimuleerd kan worden.

2.3.2.4 Ongewenste neveneffecten

Een stelsel van regulerende heffingen kan een aantal ongewenste neveneffecten tot gevolg hebben die speciaal van belang zijn voor de agrarische sector:

- 1) Een dergelijk stelsel kan technische problemen tot gevolg hebben ten aanzien van de uitvoering en controle, bijvoorbeeld door de open grenzen binnen de EG. Zo zou de introductie van een mineralenheffing op veevoer en kunstmest in Nederland tot gevolg kunnen hebben dat de aanvoer van veevoer uit het buitenland zal toenemen. Dit nadeel kan ondervangen worden door de grondslag van de heffing te leggen bij de mineralenaanvoer op de bedrijven en deze bedrijven te verplichten om het minimum mineralengehalte in het veevoer op te geven. Indien dat niet mogelijk is zal uit gegaan moeten worden van een forfaitair gehalte. Een mineralenboekhouding op bedrijfsniveau is daarvoor noodzakelijk. Indien voor de heffing compensatie in de BTW-sfeer gezocht zou worden, moet rekening gehouden worden met de harmonisatie van de BTW en accijnzen binnen de EG. Anderzijds biedt de EG een zekere ruimte voor het voeren van een specifiek nationaal landbouw-milieubeleid. Overigens worden ook in EG-verband strategieën ontwikkeld voor het gebruik van financiële prikkels in de vorm van een regulerende heffing om de CO₂-emissies te reduceren en op afvalstoffen;
- 2) Wanneer in ons land in het kader van het landbouw-milieubeleid regulerende heffingen op een hoog niveau zouden worden gehanteerd, kunnen er sterke kostprijsverschillen ontstaan tussen enerzijds Nederland en anderzijds de andere lidstaten van de EG en derde landen, met als gevolg een verzwakking van de concurrentiepositie van de Nederlandse landbouw. Anderzijds kan een milieuvriendelijke produktie leiden tot een beter verkoopimago van de produkten. Uit oogpunt van concurrentiepositie is het dienstig te weten in hoeverre een regulerende heffing in de produkt prijzen doorberekend kan worden. Voor de meeste agrarische produkten zijn de mogelijkheden daarvoor echter beperkt.

In een aantal andere landen wordt echter ook steeds meer gedacht aan het invoeren van een heffing. In Denemarken wordt gedacht aan een kunstmestheffing om een zuiniger gebruik van mineralen te stimuleren.

- 3) De continuïteit van bedrijven met bepaalde structuurkenmerken, bijvoorbeeld kleine bedrijven met beperkte financiële marges, kan bij een hoge heffing in gevaar gebracht worden. In deze behoefte er echter niet noodzakelijk een direct verband te bestaan tussen de bijdrage aan de milieubelasting en bedoelde structuurkenmerken. Het maatschappelijk draagvlak bij de doelgroepen, waaronder het landbouw-bedrijfsleven, zal problemen geven indien het verband tussen milieuvervuiling en bedrijfskenmerken onvoldoende gelegd kan worden. Dit draagvlak is van belang voor de haalbaarheid en handhaafbaarheid van een mogelijke beleidswijziging.
- 4) De acceptatie van het bestaande mest- en ammoniakbeleid door het landbouwbedrijfsleven kan in gevaar worden gebracht. Hierbij dient te worden aangetekend dat het huidige mestbeleid sterk op dierlijke mest is gericht, terwijl er diverse voorstellen gedaan zijn om met name ook de belasting van het milieu door stikstof (kunstmest en dierlijke mest) in het beleid op te nemen.

2.3.2.5 Tijdelijkheid

Tenslotte is de vraag aan de orde in hoeverre een stelsel van regulerende heffingen tijdelijk van aard zal zijn. De reeds genoemde Structuurnota Landbouw (SNL) gaat er van uit dat er in het jaar 2000 sprake moet zijn van een concurrerende, veilige en duurzame landbouw. Dit betekent onder meer dat de kringloop van het gebruik en de aanwending van mineralen (met name stikstof, fosfor en kali) op dat moment zoveel mogelijk gesloten zal zijn. Ook het gebruik van zware metalen zal aan deze doelstelling moeten voldoen. Er is thans alleen nog maar voorzien in eindnormen voor fosfaat die op het niveau van de evenwichtsbemesting liggen; de beleidsdoelstellingen voor de vermindering van de milieubelasting uit stikstof en kali zijn nog niet in eindnormen vertaald. Naar verwachting zullen regelingen ter beperking van het stikstofgebruik uiterlijk in 1995 in de wetgeving worden opgenomen. Hoe het ook zij, voor een veilige en duurzame landbouw is een verbetering van de mineralenbenutting noodzakelijk. Fysieke regulering met ge- en verboden zal daarbij naar verwachting een belangrijk instrument zijn, omdat er in het jaar 2000 de verplichting bestaat om te produceren volgens de eindnormen. Vele instrumenten zijn ingezet om de doelstelling binnen tien jaar tot een ecologisch verantwoorde en economisch inpasbare bedrijfsvoering te komen, ook te bereiken; onderzoek, voorlichting, subsidies, fysieke regulering, be-

stemmingsheffingen, eventueel convenanten. De vraag die in deze notitie aan de orde is of het mogelijk is de in het landbouw-milieubeleid geformuleerde doelstelling, namelijk om stofkringlopen zoveel mogelijk te sluiten, doelmatiger te bereiken met behulp van een stelsel van financiële prikkels in de vorm van regulerende heffingen en subsidies, bij voorkeur dan op alle mineralen. Een dergelijke aanvulling op het bestaande instrumentarium zou misschien de zekerheid vergroten dat een op duurzaamheid gerichte landbouw in het jaar 2000 tot stand is gekomen en vooral dat de eindnormen met minder fricties en bedrijfs-economisch beter inpasbaar gerealiseerd kunnen worden. De inzet van financiële prikkels is ook na het jaar 2000 nodig voor zowel het stimuleren als ook het handhaven van een op duurzaamheid gerichte landbouw. Indien het instrument van financiële prikkels op dat moment losgelaten zou worden, kan de afwenteling via negatieve externe effecten namelijk weer toenemen.

2.3.3 Subsidies

Subsidies behoren ook tot het stelsel van financiële prikkels. Zoals in paragraaf 2.1 reeds werd aangegeven behoren subsidies weliswaar tot het financiële instrumentarium maar zij behoren tot het type van stimulering (dit is de praktijk tot heden); de actoren ontvangen geld voor bepaalde prestaties (bijvoorbeeld voor het doen van milieu-investeringen). Dit instrument van stimulering moet dus duidelijk worden onderscheiden van een ander financieel instrument, namelijk het instrumentarium waarbij de actoren via een heffing - met name een regulerende heffing - geld betalen. In paragraaf 2.1 werd vastgesteld dat beide typen instrumenten de rationeel-economische keuzen bevorderen, maar dat deze invloed bij heffingen groter is dan bij subsidies.

Op deze plaats zij nog vermeld dat in de sfeer van de subsidies door de overheid er op dit moment in de politiek voorstellen liggen om een versnelde afschrijvingsmogelijkheid te bieden voor milieu-investeringen door bedrijven (indirecte subsidies via fiscale maatregelen). De Tweede Kamer der Staten Generaal heeft in dit verband in 1990 een wetsvoorstel van de leden Vermeend en Melkert aangenomen. Dit voorstel, dat in 1988 was ingediend, heeft tot strekking de Wet op de Inkomstenbelasting te wijzigen, en wel zodanig dat milieu-investeringen vervroegd kunnen worden afgeschreven. Het criterium hierbij is dat deze investering in de eerste plaats een bijdrage dient te leveren aan een verbetering van het leefmilieu en vervolgens ook moet bijdragen aan een doelmatig gebruik van energie en grondstoffen. Een beperkende voorwaarde is dat de investering betrekking moet hebben op bedrijfsmiddelen die in Nederland nog niet gangbaar zijn. De reden hiervan is dat men de belangstelling wil laten uitgaan naar investeringen in de "best bestaande technieken" en in "procesgeïnte-

greerde technieken", alsmede naar "energiebesparende investeringen". Gestreefd wordt naar een stelsel dat aansluit bij de in het verleden geldende regels voor de milieu- en energietoeslag in de WIR.

2.4 Het milieubeleid in EG-verband

2.4.1 Algemeen

Lidstaten van de Europese Gemeenschap kunnen een eigen milieubeleid voeren en daardoor maatregelen nemen ter bescherming van het milieu die verder gaan dan in andere lidstaten. In dit verband is met name artikel 100A van de Europese Akte van belang, waarin bepaald is dat lidstaten, ook na aanvaarding van een harmonisatiemaatregel inzake BTW en accijnzen, nationale bepalingen mogen toepassen die verband houden met de bescherming van het milieu. Vanuit milieu-oogpunt is er een voorkeur voor een zodanig pakket van nationale milieumaatregelen, dat deze er toe leiden dat uniforme doelstellingen over de gewenste milieukwaliteit, namelijk een maximaal aanvaarde milieubelasting, in de lidstaten bereikt worden. Een voorbeeld van een EG-doelstelling over milieukwaliteit is de maximale nitraatbelasting van grond- en oppervlaktewater. Een voorwaarde die verbonden is aan nationale maatregelen is dat deze verenigbaar zijn met het EG-verdrag. Van belang is daarbij het zogenaamde proportionaliteitsbeginsel, wat inhoudt dat er niet meer belemmeringen mogen worden opgelegd dan noodzakelijk is om beleidsdoelstellingen te bereiken. Marktbescherming is in dat verband niet toegestaan, terwijl ook materiële bevoordeling van een sector ten opzichte van vergelijkbare bedrijfstakken in andere lidstaten niet is toegestaan. Er zijn echter door uitspraken van het Europese gerechtshof precedënten geschapen, die ook voor het Nederlandse landbouw-milieubeleid van belang kunnen zijn.

Een stringent milieubeleid in nationaal verband inzake afval heeft tot het zogenaamde blikjes-arrest in Denemarken geleid. In het kader van dit beleid was bepaald dat de import van blik slechts onder scherpe voorwaarden mocht plaatsvinden. In Denemarken is sinds 1978 een wet waarbij de verkoop van onder meer frisdrank en bier in dit land uitsluitend is toegestaan wanneer de verpakking geschikt is voor hergebruik (bijvoorbeeld via een statiegeld- of retoursysteem) en er een systeem opgezet wordt voor hergebruik. Deze wetgeving is door Denemarken noodzakelijk geacht voor de regulering van afvalstromen. De Europese drankindustrie heeft hier tegen protest aangetekend, omdat dit in de praktijk zou inhouden dat de Deense markt vrijwel gesloten zou worden voor buitenlandse fabrikanten van bier en limonade (zie ook Jans, 1990). Deze wet lijkt op het eerste gezicht sterk op bescherming van de binnenlandse

markt. In dit geval wordt namelijk het gebruik van blik in Denemarken (inclusief de import daarvan) slechts onder stringente nationale bepalingen over recycling toegestaan, terwijl de export van frisdrank en bier uit blik vanuit Denemarken wel mogelijk bleef. Daarnaast heeft Denemarken niet gelijktijdig eisen gesteld aan de verpakking van produkten als melk (in kartonnen dozen) en wijn (omdat dit beperkt van omvang is), waarbij geen concurrentie bestaat tussen binnenlandse en buitenlandse producenten.

De Europese Commissie wenste uitsluitel over de vraag in hoeverre het streven naar bescherming van het milieu in een lidstaat voorrang heeft boven het beginsel van een gemeenschappelijke markt zonder nationale grenzen. Het Europese Gerechtshof heeft bepaald dat milieubescherming één van de primaire doelstellingen van de EG is, en dat dit consistent toegepast is in het betreffende Deense geval. Het Gerechtshof besloot dan ook dat de bescherming van het milieu tot een beperking van artikel 30 van het EG-verdrag mag leiden. Op grond van dit artikel zijn importbeperkende maatregelen op niet-financieel gebied verboden; het Hof heeft op deze bepaling dus een uitzondering gemaakt ten gunste van de bescherming van het milieu. Uiteraard zou import van blikjes in Denemarken blijvend toegestaan zijn indien voldaan zou worden aan de strenge nationale milieu-regels van Denemarken.

Een analogie van dit blikjes-arrest met importbeperkende voorwaarden in de landbouw lijkt moeilijk. Daarbij is ondermeer van belang dat het genoemde Deense voorbeeld betrekking heeft op een relatief eenvoudig milieu-probleem dat zich manifesteert op lokaal niveau, namelijk het verwerken van afval, zodat daarvoor ook een lokaal en regionaal beleid ontwikkeld moet worden. Diverse milieuthema's uit de landbouw zijn daarentegen fluviaal danwel internationaal van karakter (uitspoeling van nitraat naar grond- en oppervlaktewater en de emissies van ammoniak).

2.4.2 Subsidiariteitsbeginsel in de huidige Akte

In de Europese Akte is eveneens het subsidiariteitsbeginsel geformuleerd, wat betekent dat wat nationaal geregeld kan worden, ook op een zodanig bestuurlijk niveau dient te gebeuren. Milieubeleid zal op grond van dit beginsel op een zo laag mogelijk bestuurlijk niveau moeten plaatsvinden, in elk geval op nationaal niveau en niet op gemeenschapsniveau. In dit kader lijken scherpere milieu-interventies voor de agrarische sector in Nederland, vanwege de omvang van de milieubelasting, mogelijk in vergelijking tot het beleid in andere lidstaten. Voorwaarde daarbij is wel dat een instrument niet tot extra grenscontroles mag leiden. In het kader van dit beginsel zal de EG alleen in die gevallen een beleid dienen te ontwikkelen, waarbij milieudoelstellingen zinvoller in EG- dan in nationaal

verband kunnen worden ontwikkeld. Daarbij valt te denken aan grensoverschrijdende luchtverontreiniging en oppervlaktewaterverontreiniging. Het subsidiariteitsbeginsel kan problemen geven bij het verlenen van subsidies door een lidstaat voor bedrijfsaanpassingen die nodig geacht worden om aan milieu-eisen te voldoen, maar uit de algemene middelen betaald worden. Zo is er bijvoorbeeld een EG-beleid inzake de ontzwareling van grote stookinstallaties, gebaseerd op uniforme milieudoelstellingen voor de EG-landen. Spanje was hier tegen omdat dit tot hogere kosten zou leiden dan in andere lidstaten vanwege de slechtere kwaliteit van de kolen. Dit land wilde aanvankelijk een subsidie verlenen aan bedrijven om aan uniforme emissie-eisen te kunnen voldoen. Hiertegen is protest aangetekend, waar uiteindelijk een (politiek) compromis uit is voortgekomen. Het verlenen van toestemming aan een door een lidstaat verleende subsidie op schone technologie lijkt daarmee mogelijk, wanneer de milieudruk groter is dan in andere lidstaten. In de praktijk zal dit echter van geval tot geval door de Commissie onderzocht worden. Zo is de in Nederland voorgestelde subsidie op het gebruik van katalysatoren in auto's om deze reden geaccepteerd door de EG. Dit voorbeeld is verwant met de door de door het Ministerie van LNV verleende subsidie voor de opzet van fabrieken die mest verwerken, aangezien de uitvoering van het milieubeleid inzake het nationaal mestoverschot een grotere financiële druk op de landbouw in Nederland legt dan elders in de EG-lidstaten 1). Daarentegen zou een heffing op geïmporteerde mineralen in grondstoffen voor mengvoeders en/of kunstmest die gecompenseerd zou worden door nationale steun uit de algemene middelen aan bedrijven die hun mineralen efficiënt benutten, door de EG naar verwachting niet geaccepteerd worden. De mogelijkheid dat een stelsel van financiële prikkels - met steun aan bedrijven - tot concurrentievervalsing tussen de EG-lidstaten kan leiden, vormt namelijk een zwaarwegend argument bij de Commissie voor het verlenen van toestemming hieraan (Boerderij, 1991).

- 1) De bijdrage van de overheid aan de opzet van mestfabrieken wordt ondermeer betaald uit de opbrengst van de bestaande mestoverschotheffing en uit de opbrengst van de WABM-heffing. Er lijken bij de Europese Commissie een drietal overwegingen meegespeeld te hebben bij het verlenen van toestemming voor deze subsidie door de overheid. Allereerst zal de helft van de kosten opgebracht worden door het landbouw-bedrijfsleven, hetgeen past in het principe van de vervuiler betaalt. Vervolgens heeft meegespeeld dat door deze subsidie een bijdrage geleverd kan worden aan het verbeteren van de kwaliteit van het oppervlaktewater, terwijl er ook een voorbeeldfunctie van de opzet van deze fabrieken kan uitgaan naar andere regio's in de EG waar ook sprake is van mestoverschotten (bijvoorbeeld Vlaanderen, Bretagne, Neddersachsen).

In Artikel 130 R, lid 2 van de Europese Akte is onder meer opgenomen dat het optreden van de Gemeenschap inzake milieu gebaseerd is op het beginsel van 'de vervuiler betaalt'. Hierop zijn twee uitzonderingen gemaakt. Allereerst hoeft dit principe niet toegepast te worden wanneer de onmiddellijke toepassing van zeer strenge normen ernstige economische ontwrichting tot gevolg zou kunnen hebben. Vervolgens is dit principe eveneens niet van toepassing op milieu-investeringen die plaatsvinden in het kader van beleid in andere sectoren, bijvoorbeeld uitvoering van het landbouwbeleid, voor zover die de oplossing beogen van bepaalde structurele problemen van regionale of sectorale aard. Laatst genoemde steunverlening moet echter wel in overeenstemming zijn met de bepalingen van de verdragen, met name van artikel 92 en 93.

Het voeren van een specifiek nationaal beleid met regels op het gebied van produktkwaliteit en milieu is zoals aangegeven, toegestaan door de Europese Gemeenschap. Wanneer de totstandkoming van een GATT-akkoord eventueel zou leiden tot het opheffen van importbeperkende bepalingen tussen landen, zoals door de VS voorgesteld is in 1989, zou dit mogelijk niet meer zijn toegestaan. In de recente discussies over een GATT-akkoord wordt evenwel de hier aan de orde zijnde milieuproblematiek betrokken. Verwacht kan worden dat er ook in de toekomst ruimte blijft voor het voeren van een EG- respectievelijk nationaal beleid inzake natuur, milieu, landschaps- en plattelandontwikkeling, maar dat steeds getoetst zal worden of concrete beleidsmaatregelen niet een vorm van protectie is.

2.5 Toetsingscriteria voor het beleidsinstrumentarium

Het tot dusver gehanteerde beleidsinstrumentarium in het kader van het landbouw-milieubeleid terzake van de mest- en ammoniakproblematiek en de mogelijkheden voor aanvulling hierop, bijvoorbeeld via een stelsel van regulerende heffingen en subsidies, zullen aan een aantal criteria getoetst moeten worden om tot een zinvolle afweging van voor- en nadelen te kunnen komen. Voor de indeling van de criteria is aansluiting gezocht bij het SER-advies over het NMP-Plus in deze.

De beoordeling kan plaatsvinden op grond van de volgende criteria:

- 1) Uit oogpunt van *doelstellingen*: de doeltreffendheid en doelmatigheid van de te kiezen instrumenten:
 - doeltreffendheid = milieu-effectiviteit
 - doelmatigheid = kosten-effectiviteit/ uitvoerbaarheid en controleerbaarheid

2) Uit oogpunt van *legitimiteit*:

- 2.1 het beginsel "de vervuiler betaalt";
- 2.2 de effecten op de koopkracht;
- 2.3 de effecten op de concurrentiepositie en de werkgelegenheid;
- 2.4 de verenigbaarheid met budgettaire kaders;
- 2.5 de verenigbaarheid met de fiscale systematiek;
- 2.6 de verenigbaarheid met het EG-beleid en het EG-recht.

2.5.1 Rangorde van de criteria

Van de criteria terzake van de legitimiteit is het beginsel "de vervuiler betaalt" een principale toetssteen bij de beoordeling van de instrumenten, dit uiteraard met in achtname van de ad 1) genoemde criteria terzake van doeltreffendheid en doelmatigheid.

Tegen deze achtergrond en rekening houdend met genoemd SER-advies kan men een volgende rangorde aanhouden:

a) Primaire criteria:

- doeltreffendheid;
- doelmatigheid (kosten-effectiviteit, uitvoerbaarheid en controleerbaarheid);
- het principe "de vervuiler betaalt".

b) Secundaire criteria:

- de effecten op de koopkracht;
- de effecten op de concurrentiepositie en de werkgelegenheid.

c) Randvoorwaarden:

- de verenigbaarheid met budgettaire kaders;
- de verenigbaarheid met de fiscale systematiek;
- de verenigbaarheid met het EG-beleid en EG-recht.

Hierbij zij aangetekend, dat de rangorde tussen primaire en secundaire criteria niet betekent dat de laatsten minder gewicht zouden hebben dan de eersten; het betreffende onderscheid is vooral bedoeld als volgorde in het proces van besluitvorming. Wanneer het instrument niet voldoet aan de primaire criteria behoeft niet verder te worden gepraat.

Bij de evaluatie in paragraaf 3.4 van een aantal voorbeelden van financiële prikkels in de vorm van (regulerende) heffingen zal er overigens geen afzonderlijk (kwantitatief) gewicht aan de afzonderlijke criteria plaatsvinden. Dit betekent dat er bij een vergelijking van instrumenten alleen uitspraken zullen worden gedaan over de relatieve score voor een instrument bij een bepaald criterium, zonder een voorkeur voor een bepaald instrument aan te geven op grond van alle criteria.

2.5.2 Toelichting op de primaire criteria

Het instrument moet allereerst *doeltreffend* zijn uit oogpunt van milieukwaliteit. Dit wil zeggen dat het instrument zodanig effectief moet zijn dat de doelstellingen ten aanzien van de milieukwaliteit bereikt kunnen worden. Er moet dus bij de keuze van de instrumenten sprake zijn van het behalen van milieu-rendement ten opzichte van de bestaande situatie.

Het instrument moet voorts *doelmatig* zijn, in de eerste plaats uit oogpunt van kosteneffectiviteit. Men kan ook formuleren dat het instrument uit oogpunt van efficiency doelmatig moet zijn. Bij beide formuleringen dient er een koppeling te worden gelegd tussen het mogelijke resultaat (doeltreffendheid) van het in te zetten instrument en de kosten die daarmee gemoeid zijn. Op grond van doelmatigheidsoverwegingen zouden die maatregelen moeten worden geselecteerd die het beste milieuresultaat tegen de laagste kosten per eenheid emissiereductie opleveren. Daar het gaat om gedragsverandering van de bedrijven in milieu-vriendelijke richting vormen de kosten van de bedrijven hierbij het uitgangspunt. Dit neemt niet weg dat bij het bepalen van de kosten ook rekening moet worden gehouden met de kosten van uitvoering en controle (zogenaamde transactiekosten, welke veelal ten laste van de overheid zullen vallen). Ook een eventuele vermindering van de productieomvang zal deel moeten uitmaken van een afweging uit oogpunt van kosteneffectiviteit.

Bij het doelmatigheidscriterium is de kosten-effectiviteit niet het enige dat van belang is. Het instrument moet ook uitvoerbaar zijn, bij voorkeur tegen zo laag mogelijke kosten. Hierbij gaat het dan om eenvoud van de regeling, gelet op de invoering, uitvoering en controle alsmede fraudegevoeligheid. Aan deze toepassingsproblemen, die van belang zijn bij invoering van een stelsel van financiële prikkels, wordt in paragraaf 4.4 afzonderlijk aandacht besteed.

Voor de bekostiging van maatregelen in het milieubeleid vormt het principe "*de vervuiler betaalt*" het algemeen aanvaarde stelsel; men spreekt zelfs van een "hoeksteen" in het milieubeleid. De toepassing van het genoemde principe houdt in dat de kosten en huidige en toekomstige schade die het gevolg zijn van milieu-aantastingen, in principe dienen te worden gedragen door degenen die voor het ontstaan van die aantastingen verantwoordelijk zijn. In de praktijk zal een nauwkeurige en volledige toerekening van kosten en schade niet mogelijk zijn, omdat de schade aan het milieu veelal niet in financiële termen valt uit te drukken. Met het oog hierop worden kosten om vervuiling tegen te gaan (preventie) en de toerekening van bepaalde collectieve milieuvoorzieningen ook tot het begrip "*de vervuiler betaalt*" gerekend.

De praktijk dat kosten om vervuiling tegen te gaan ook tot het genoemde principe worden gerekend is van belang voor deze notitie.

Het principe "de vervuiler betaalt" leidt tot de stelling dat een in te zetten instrument (bijvoorbeeld wet- of regelgeving en heffingen) zoveel mogelijk direct gerelateerd wordt aan de vervuiliingsbron; bovendien wordt verwacht hierdoor een maximaal effect te bereiken. Voor wat betreft de land- en tuinbouw kan het tegen deze achtergrond zinvol zijn om het aangrijpingspunt zoveel mogelijk op het individuele bedrijf te laten liggen; hierdoor leidt een wijziging in het produktieproces immers direct tot zichtbare resultaten voor boer of tuinder. In dit kader bestaat er een voorkeur voor maatregelen die aan het begin van de vervuilingssketen of aan de bron aangrijpen boven zogenaamde "end-of-the-pipe" maatregelen waarbij de milieubelasting via technische oplossingen aan het eind van de vervuilingssketen gereduceerd wordt. In paragraaf 2.3 werd reeds hierop gewezen. In paragraaf 2.3.2 werd overigens opgemerkt dat een regulerende heffing - afhankelijk van grondslag en vooral van hoogte - een doeltreffend instrument kan zijn, wanneer de heffing in dat deel van het produktieproces aangrijpt, waar een duidelijke relatie met de vervuiliingsbron gelegd kan worden; in dat geval wordt ook voldaan aan het principe "de vervuiler betaalt".

2.5.3 Toelichting op de secundaire criteria

Het eerste secundair-criterium betreft de *effecten op de koopkracht*. Alle vormen van (regulerende) heffingen, maar ook een stelsel van fysieke regulering, hebben in principe koopkrachteffecten. Een uitzondering daarop zijn stelsels waarbij een drempel bestaat die vrij is van een heffing. In het laatste geval hoeft een heffing geen koopkracht effect te hebben voor afzonderlijke bedrijven. Hierbij is het volgende van belang:

- Er zijn niet-verplichte heffingen, opgelegd aan de producenten of direct aan de consumenten (accijns op benzine, diesel, vuilniszakken enz.) en verplichte heffingen opgelegd aan producenten. De effecten van deze heffingen komen uiteindelijk (er van uitgaande dat producenten een groot deel van deze heffingen in de prijzen afwentelen) in het prijsindexcijfer tot uitdrukking en daarmee in het zogenaamde koopkrachtplaatje.
- Verplichte heffingen aan consumenten vanwege door de overheid geleverde diensten (bijvoorbeeld reinigingsrechten, verontreinigingsheffingen en onroerend goed belasting) worden niet meegenomen in de berekening van het prijsindexcijfer.

Voor deze notitie is de eerste groep van heffingen van belang, omdat het hier gaat om heffingen, opgelegd aan producenten.

Het tweede secundaire criterium heeft betrekking op de effecten op de *concurrentiepositie* en de *werkgelegenheid*.

Financiële prikkels in de vorm van heffingen kunnen gevolgen hebben voor de concurrentiepositie van sectoren/bedrijven, zowel binnen Nederland als ten opzichte van het buitenland. Een regulerende heffing kan er bijvoorbeeld toe leiden dat de prijs voor een bepaald produkt zodanig wordt verhoogd dat vraagsubstitutie optreedt naar een ander produkt of een ander land waar de maatregel niet getroffen is. Voor zover de betreffende producent niet of niet tijdig kan omschakelen naar een ander produkt wordt hij geconfronteerd met een economisch nadeel (afzetverliezen). Dit kan ook leiden tot inkrimping of zelfs bedrijfssluiting (werkgelegenheid). Voorzover een producent wel kan overschakelen zal hij daarvoor veelal extra kosten moeten maken. Dat kan op de korte termijn een economisch nadeel betekenen; op de langere termijn behoeft dat niet altijd het geval te zijn.

Indien het optreden van dergelijke gevolgen van maatregelen ongewenst of onrechtvaardig wordt geacht, zullen andere oplossingen moeten worden gezocht. Een combinatie van instrumenten (heffingen en subsidies) kan dan nodig zijn.

Het criterium terzake van economische concurrentiepositie en werkgelegenheid is veelal ook bepalend voor het maatschappelijk draagvlak van en haalbaarheid en handhaafbaarheid bij de doelgroep (van producenten) waarop de maatregelen gericht zijn.

2.5.4 Toelichting op de randvoorwaarden

De eerste randvoorwaarde betreft de *verenigbaarheid met budgettaire kaders* (doelstellingen voor financieringstekort, de collectieve lastendruk en het vastgestelde uitgavenkader).

Alle milieuheffingen vallen onder de thans gehanteerde definitie van lastendruk. Ook een heffing die door een publiekrechtelijk orgaan geheven wordt, zoals het Landbouwschap, zal tot een stijging van de collectieve lastendruk leiden. Bij het instellen van bijvoorbeeld regulerende heffingen zal dan van geval tot geval moeten worden gezien hoe de gevolgen van een toename van de collectieve lastendruk worden opgevangen. Instrumenten kunnen inkomsten genereren (regulerende heffingen), uitgaven betekenen (subsidies) of inkomsten verlagen (verlaging van belastingtarieven).

Uitgangspunt bij de beoordeling van effecten op het budgettaire kader blijft dat het benutten van bepaalde instrumenten niet in strijd mag zijn met het budgettair beleid. Dat betekent bijvoorbeeld dat het wijzigen van belastingen budgettair neutraal moet verlopen, maar ook dat het hanteren van regulerende heffingen en de daardoor optredende stijging van de col-

lectieve lastendruk (in principe) gecompenseerd zal moeten worden, bijvoorbeeld via algemene dan wel specifieke belastingverlaging.

De tweede randvoorwaarde betreft de verenigbaarheid met de *fiscale systematiek*. Hierbij is artikel 104 van de Grondwet van belang. Aldaar is bepaald dat belastingen van het Rijk worden geheven uit kracht van een wet en andere heffingen van het Rijk worden geheven bij wet. Het is aan de wetgever om te beslissen wat onder beide begrippen moet worden verstaan en waar de grens tussen beide ligt. De vaststelling van die grens is van belang, omdat het eerste deel van het betreffende artikel, dat spreekt over "uit kracht van een wet" minder vergaande delegatie (naar lagere regelgeving, zoals een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling) beslaat dan het tweede deel. Met betrekking tot belastingen en daarmee vergelijkbare milieuheffingen wordt terzake van de delegatie grote terughoudendheid betracht. Bij "andere heffingen" als bijvoorbeeld retributies is een ruimere delegatie mogelijk. Ook op fiscaal gebied spelen aspecten zoals eenvoud van de fiscale regeling en fraudegevoeligheid een grote rol.

De derde randvoorwaarde heeft betrekking op de *verenigbaarheid met het EG-beleid en het EG-recht*. Een goede afstemming in het EG-kader is van belang zowel uit een oogpunt van harmonisatie als van internationale concurrentieverhoudingen. Daarbij heeft invoering van financiële prikkels in EG-verband de voorkeur. Een subsidie aan bedrijven die betaald wordt uit de opbrengst van een verplichte heffing en ingesteld is door een publiekrechtelijk lichaam of een (semi) overheidsinstantie, wordt in de zin van het EG-verdrag als een steunmaatregel van de overheid gezien. De bestaande overschotheffing valt hieronder, maar ook de door de projectgroep De Bekker voorgestelde bestemmingsheffing indien deze via een door het Landbouwschap ingesteld publiekrechtelijk lichaam wordt geïnd. Het verplichte karakter van een heffing stuit op bezwaren bij de Europese Commissie, terwijl ook een nationaal milieu-beleid met subsidies aan bedrijven dat uit de algemene middelen gefinancierd wordt, in beginsel niet door de Commissie geaccepteerd wordt.

Aan hetgeen reeds in paragraaf 2.4 over deze voorwaarde is gezegd kan nog het volgende worden toegevoegd. Het hanteren van instrumenten in het nationale milieubeleid moet worden getoetst aan de regels van de Europese Gemeenschap. Voor wat betreft de financiële instrumenten geldt in zijn algemeenheid dat deze door de Europese Commissie van geval tot geval zullen worden bekeken. Het proportionaliteitsbeginsel is daarbij uitgangspunt: er mogen niet meer belemmeringen worden opgelegd dan noodzakelijk is voor het doel dat moet worden bereikt. Het zou aanbevelenswaardig zijn wanneer compensatie (terugsluizen van inkomsten) in geval van opbrengsten uit een regulerende heffing door de Commissie als een nationale aangelegenheid zou worden aangemerkt.

2.6 Nogmaals: subsidies

In paragraaf 2.3.3 werd reeds het een en ander hierover gezegd. Zoals uit paragraaf 2.5 blijkt spelen subsidies ook een rol bij de gestelde toetsingscriteria, onder andere in het kader van de beoordeling van (regulerende) heffingen op de concurrentiepositie en de werkgelegenheid. Om deze reden lijkt het dienstig om criteria bij de hand te hebben in gevallen waarbij het subsidie-instrument als afzonderlijk instrument overwogen wordt. Toepassing van dit instrument zou kunnen plaatsvinden (CLTM, 1990):

- indien er sprake is van evidente onevenwichtigheden tussen de milieu-kosten van verschillende groepen;
- indien het instrument gekoppeld kan worden aan een duidelijke taakstelling (zoals bijvoorbeeld wordt beoogd met de tenderregeling energiebesparing);
- indien een duidelijke tijdshorizon kan worden aangegeven, eventueel gekoppeld aan een taakstelling;
- indien andere overheden met de subsidie duidelijk afgebakende taken kunnen uitvoeren;
- indien experimenten kunnen worden bevorderd vooruitlopend op de ontwikkeling en introductie van nieuwe (milieuvriendelijke) technologie.

Een groot aantal van deze criteria zijn ook van belang voor het landbouw-milieubeleid.

3. INVENTARISATIE VAN FINANCIËLE PRIKKELS

3.1 Inleiding

Zoals in paragraaf 2.3.2 aangegeven, zijn de grondslag en de hoogte van (regulerende) heffingen en subsidies belangrijk voor de uiteindelijke werking van een instrument. In dit hoofdstuk wordt een aantal voorbeelden van financiële prikkels op het terrein van de mest- en ammoniakproblematiek beschreven. De beschrijving is gebaseerd op recente voorstellen en beoogt een aantal beleidsterreinen in de agrarische sector te verkennen, waar de inzet van financiële prikkels zelfstandig, dan wel in aanvulling op de bestaande wet- en regelgeving, nadere overweging verdient.

In paragraaf 3.2 wordt een aantal voorbeelden van financiële prikkels besproken die gericht zijn op het reguleren van het middelengebruik of de produktiemethoden, danwel als financieringsinstrument voorgesteld zijn. Daarbij zal allereerst de bestaande overschotheffing in de mestwetgeving nader toegelicht worden (paragraaf 3.2.1). Vervolgens wordt het stelsel van heffingen besproken dat deel uitmaakt van de voorstellen in het plan De Bekker (paragraaf 3.2.2), een heffing op mineralenoverschotten (paragraaf 3.2.3) en een mineralenheffing met de mogelijkheid van resitutie bij aflevering van produkten (paragraaf 3.2.4).

In paragraaf 3.3 wordt een voorbeeld van financiële prikkels beschreven dat gericht is op het reguleren van de emissies, te weten een zogenaamde turboheffing op emissies.

De in paragraaf 2.5 besproken toetsingscriteria worden toegepast op de voorbeelden van financiële prikkels. In paragraaf 3.4 wordt per toetsingscriterium voor elk van de instrumenten een afweging van relatieve voor- en nadelen gegeven. Aangezien de in dit hoofdstuk besproken voorbeelden van financiële prikkels uiteenlopende doelstellingen hebben, worden de instrumenten niet onderling vergeleken.

3.2 Prikkel gericht op het middelengebruik

3.2.1 De overschotheffing als financieringsheffing

3.2.1.1 Grondslag en hoogte van de heffing

In de Mestwetgeving is een bestemmingsheffing opgenomen voor alle bedrijven met een mestoverschot. De opbrengst van deze heffing is bestemd voor het stimuleren van infrastructurele voorzieningen, voorzover deze er op gericht zijn om de milieubelasting door de mestproblematiek en ammoniakemissies te reduceren. Gedacht kan hierbij worden aan de mestbank en haar voorzieningen, centrale opslagvoorzieningen, centrale be- en verwerkingsvoorzieningen, kosten van de controle. De grondslag voor de heffing is het mestoverschot op een bedrijf. Er is sprake van een overschot wanneer er op bedrijfsniveau in dierlijke mest meer dan 125 kg P_2O_5 per hectare geproduceerd wordt. De heffing bedraagt 0,25 gulden per kg bij een fosfaatproduktie tussen 125 en 200 kg P_2O_5 per ha, terwijl over de fosfaatproduktie boven dit niveau een heffing van 0,50 gulden per kg fosfaat betaald moet worden. Wanneer de afzet van het mestoverschot structureel en aantoonbaar, namelijk via een afzetcontract geregeld is, wordt de heffing verlaagd. In dat geval wordt de overschotheffing namelijk vastgesteld op maximaal 0,15 gulden per kg fosfaat. Naast de korting op de te betalen heffing bij het afsluiten van een afzetcontract, wordt er ook een korting verleend op grond van het leveren van droge pluimveemest, bij export van mest naar het buitenland, danwel bij deelname aan het Mineralen Aanvoer en Registratiesysteem (MARS) 1).

Het fosfaatoverschot wordt voor de bepaling van de hoogte van de heffing dus rekenkundig vastgesteld aan de hand van het aantal dieren en de bedrijfsoppervlakte.

3.2.1.2 Relatie tussen de heffing en de fosfaatbelasting van het milieu

De heffing heeft uitsluitend betrekking op fosfaat uit dierlijke mest en moet betaald worden door alle bedrijven met een overschot, dus ook wanneer de geproduceerde mest in de zogenaamde tekortgebieden afgezet wordt. De heffing geeft geen financiële prikkel om de mest verantwoord af te zetten, bijvoorbeeld via transport naar tekortgebieden. De financiële

- 1) Het MARS systeem is beperkt tot een registratie van de aanvoer van mineralen met het krachtvoer en daarmee bruikbaar voor de meeste varkens- en pluimveebedrijven. Het is daarentegen minder geschikt voor grondgebonden bedrijven omdat de mineralenstromen aldaar gecompliceerder zijn.

prikkel die van deze heffing uitgaat is vrij beperkt en allereerst gericht op het afsluiten van afzetcontracten. In dat geval wordt er namelijk een korting op de heffing verleend. Ook wanneer deelname aan MARS tot een vermindering van het fosfaatgehalte in dierlijke mest leidt, zal de overschotheffing in gelijke mate verlaagd worden. In dat geval zal ook meer mest op het eigen land uitgereden kunnen worden. Gelet op de beperkte omvang van de heffing, is de mogelijkheid om bij deelname aan MARS te besparen op de kosten van mestafzet waarschijnlijk groter dan de besparing op de overschotheffing die in dat geval gerealiseerd kan worden.

Bij deze heffing wordt geen rekening gehouden met de verliezen naar het milieu van overige mineralen, zoals de uit- en afspoeling van stikstof of van kali naar grond- en oppervlaktewater, noch met de milieubelasting door accumulatie van zware metalen in de bodem.

3.2.1.3 De heffing in samenhang met wet- en regelgeving

De genoemde overschotheffing, in samenhang met een pakket maatregelen in de sfeer van wet- en regelgeving, heeft een vermindering van de fosfaatbelasting uit dierlijke mest tot gevolg. Er zijn ondermeer maatregelen voor de periode in het jaar dat er geen mest uitgereden mag worden. Tevens wordt ook de wijze van uitrijden geregeld; zo is er de verplichting tot emissiearme aanwending. Het uitrijverbod is er op gericht om de uit- en afspoeling van stikstof en fosfaat te reduceren. In dit kader worden bedrijven ook geleidelijk verplicht om een minimale hoeveelheid opslagcapaciteit voor mest te hebben. Vervolgens zijn in de Mestwetgeving ook normen opgesteld voor de hoeveelheid fosfaat uit dierlijke mest die maximaal aangewend mag worden. Deze normen, zoals die per 1991 voor grasland, bouwland en snijmais gelden, zijn respectievelijk 200, 125 en 250 kg P_2O_5 per hectare. De normen worden gefaseerd aangescherpt, waarbij in de Meststoffenwet uit 1986 en de Structuurnota Landbouw aangegeven is dat de eindnorm voor fosfaat uiterlijk in het jaar 2000 bereikt zal moeten zijn, en op het niveau van de onttrekking door de gewassen zal liggen. Bij dit bemestingsniveau zal er naar verwachting geen sprake meer zijn van fosfaataccumulatie en is er dus een evenwicht tussen aan- en afvoer van fosfaat in de bodem. Deze eindnormen zijn geraamd op 110 kg voor grasland, 70 kg voor bouwland en 75 kg voor snijmais. De overige organische meststoffen (compostzuiveringsslib en GFT-afval) gaan vanaf 1991 onder de mestwetgeving vallen. Vanaf 1995 zal de fosfaatsnormering gebaseerd zijn op het totaal van dierlijke mest en kunstmest. Het mestoverschot zal als gevolg van deze strengere normen toenemen en daarmee samenhangend zullen ook de mestafzetkosten stijgen. Deze kostenstijging die het gevolg is van strengere normen zal een prikkel aan de bedrijven geven om het mestoverschot te verminderen, bijvoorbeeld door een verbetering van

de voederefficiëncy. De hoogte en de grondslag van de overschotheffing zullen bij deze gewijzigde omstandigheden echter niet veranderen.

De grondslag voor de overschotheffing ligt boven de verwachte eindnorm in het mestbeleid. Er is om deze reden dus sprake van een hoeveelheid onbelaste restvervuiling, zodat in dit opzicht niet volledig recht wordt gedaan aan het principe van de vervuiler betaalt.

3.2.2 De heffing De Bekker als financieringsheffing

3.2.2.1 De werking van het instrument

De projectgroep De Bekker heeft het Landbouwschap voorstellen gedaan die een stimulans moeten geven aan een verantwoorde afzet van de bestaande mestoverschotten, ondermeer door de realisatie van grootschalige mestverwerking. De heffingsverordening is inmiddels door het bestuur van het Landbouwschap goedgekeurd. Er wordt een heffing ingesteld, die naast de bestaande overschotheffing zal gaan bestaan.

Deze heffing zal per 1992 gaan gelden voor alle bedrijven in de overschotgebieden met een mestoverschot. De grondslag voor deze heffing is gelijk aan de in paragraaf 3.2.1 besproken overschotheffing, namelijk de fosfaatproduktie uit dierlijke mest boven een niveau van 125 kg P_2O_5 per ha. De opbrengst is bestemd voor het realiseren van een uit milieu-oogpunt verantwoorde afzet van mest, waarbij een regionale Mestbank, die de afzet van mestoverschotten regelt, de keuze heeft tussen afzet naar de grootschalige mestverwerkingsfabrieken of naar de tekortgebieden. Naast deze structurele heffing kunnen veehouders met een mestoverschot langlopende leveringscontracten afsluiten met de mestbank, waarvoor de veehouder een prijs betaalt. Met de opbrengst uit de afgesloten leveringscontracten moet circa 15% van de investeringskosten voor mestfabrieken worden gefinancierd. De veehouder die een leveringscontract heeft, kan de kosten hiervan terugverdienen middels het recht op een korting op de structurele heffing dat hierdoor ontstaat. Dit financieringsstelsel zal er toe moeten leiden dat er tussen 1992 en 1995, gefaseerd, een verwerkingscapaciteit van 6 miljoen ton mest beschikbaar komt.

De structurele heffing die is gedifferentieerd naar mestsoort en overschotregio, bedraagt gemiddeld 5 gulden per ton mest boven de drempel van 125 kg fosfaat per ha. Dit betekent dat ook in dit geval de grondslag voor de heffing boven de geraamde eindnormen voor fosfaatbemesting ligt en er sprake is van een hoeveelheid onbelaste eindvervuiling. De jaarlijkse opbrengst van de heffing is naar verwachting tussen de 40 en 75 miljoen gulden en daaruit kan een verantwoorde afzet van mest gefinancierd worden.

3.2.2.2 Het voorgenomen instrumentarium en de afzet van mestoverschotten

De genoemde organisatie- en financiële structuur, voorgesteld in het plan De Bekker, kan naar verwachting een belangrijke stimulans geven aan een verantwoorde afzet van mestoverschotten. De mate waarin grootschalige mestverwerking in de komende jaren gerealiseerd wordt, is daarbij een belangrijke voorwaarde omdat er bij strenger wordende fosfaatnormen minder mineralen op het landbouwareaal aangewend kunnen worden. De mogelijkheden voor een vermindering van het nationaal mestoverschot via een verbetering van de voederconversie en een verhoging van de acceptatie van dierlijke mest in de tekortgebieden, zijn niet voldoende. Bedrijven met een mestoverschot in de overschotgebieden, die de mest op dit moment al op verantwoorde wijze afzetten, dragen via de structurele heffing bij aan de bedrijven die de mest via een leveringscontract afzetten.

Tenslotte zal een veehouder in de voorstellen van De Bekker nog moeten betalen voor elke ton mest die aan de regionale mestbank geleverd wordt. De hoogte hiervan wordt afgestemd op de kosten die het betreffende bedrijf zou maken bij afzet in een tekortgebied en hangt dus af van de regio waar het bedrijf gevestigd is. De bijdrage in de kosten voor mestverwerking wordt op dit niveau gesteld. De kosten voor levering aan de mestbank, op basis van een afgesloten contract, liggen naar verwachting tussen de 5 en 10 gulden per ton mest. De regionale mestbank, waar de mest via de leveringscontracten aan geleverd wordt, kan beslissen om de mest of te leveren aan de verwerkingsfabrieken of te transporteren naar bijvoorbeeld de akkerbouw in de tekortgebieden. Deze keuze wordt bepaald door de beschikbare capaciteit in de fabriek en de mogelijkheid om de mest op de tekortbedrijven af te zetten.

3.2.3 Een surplusheffing op mineralenoverschotten

3.2.3.1 De werking van de heffing

In plaats van de bestaande overschotheffing die in paragraaf 3.2.1 is beschreven, stelt het Landelijk Milieu Overleg een surplusheffing voor op de mineralenoverschotten van bedrijven. De grondslag voor deze heffing bestaat uit de mineralen die een belasting voor het milieu vormen. Het surplus wordt in het voorstel van het LMO bepaald als het verschil tussen de op een bedrijf aangewende hoeveelheid mineralen (stikstof, fosfor en kali) afkomstig uit kunstmest, dierlijke mest maar ook zuiveringsslib, en de gestelde eindnormen voor de aanwending hiervan op het beschikbare landbouwareaal van dit bedrijf. Vervolgens wordt de omvang van het surplus

nog gecorrigeerd voor de mineralen die via de mest op verantwoorde wijze elders aangewend of verwerkt worden, bijvoorbeeld bij afzet in de te kortgebieden. Ook verwerking van dierlijke mest in fabrieken kan hiertoe gerekend worden.

In tabel 3.1 zijn de voorgestelde eindnormen voor stikstof- en fosfaatbemesting uit dierlijke-, kunstmest en organische mest voor de gewassen grasland, bouwland en snijmais opgenomen. Deze eindnormen zouden volgens het voorstel van het LMO per 1998 van kracht moeten zijn. Het doel van de heffing is echter om een zodanige stimulans aan de bedrijven te geven, dat de eindnormen zo mogelijk al voor die tijd bereikt kunnen worden.

Tabel 3.1 Eindnormen voor fosfaat- en stikstofgebruik in 1998 en tussen haakjes het geraamde gebruik op dit moment

Mineraal	Grasland	Bouwland	Snijmais
Fosfor (kg P ₂ O ₅ /ha)	110 (200)	70 (125)	75 (250)
Stikstof (kg N/ha)			
klei-/veengrond	350 (519)	235 (249)	235 (415)
zandgrond	350 (620)	130 (163)	130 (415)

(Bron LMO, 1989: 15, 16).

De eindnormen voor fosfaatbemesting liggen op het niveau van de geraamde onttrekking door gewassen, zodat er geen accumulatie optreedt. De in tabel 3.1 genoemde normen voor stikstofbemesting zijn ramingen uit LMO (1989) en afgeleid van doelstellingen voor zowel de reductie van NH₃-emissies als ook voor de omvang van nitraatuitspoeling van 25 milligram per liter drinkwater. Er worden verschillende stikstofnormen voor de zand- en klei-/veengebieden voorgesteld, omdat stikstof op zandgrond sneller uitspoelt dan op andere grondsoorten.

Op dit moment zijn de vermelde normen voor stikstofbemesting nog voorlopige schattingen. Naar aanleiding van het Advies van de Commissie Stikstof is het onderzoek naar het kwantificeren van de relevante bodemprocessen bij stikstofverliezen geïntensiveerd. De resultaten daarvan kunnen een belangrijke onderbouwing geven aan eventueel in te voeren normen voor stikstofbemesting of aan andere beleidsinstrumenten die tot een vermindering van de stikstofbelasting leiden. Er zal op korte termijn een Plan van Aanpak Stikstof verschijnen.

De heffing wordt geheven over het mineralen-surplus van een bedrijf en beoogt een financiële prikkel aan bedrijven te geven om dit surplus te verminderen. Er zal namelijk alleen een heffing betaald moeten worden wanneer de mineralen tot een belasting van het milieu kunnen leiden. Een verbetering van de mineralenbenutting kan op verschillende manieren plaatsvinden; ondermeer door een verbetering van de voederconversie in de dierlijke sector, verlaging van het mineralengehalte in krachtvoer, een verlaging van de kunstmestgift in de plantaardige sector of het stimuleren van de acceptatie van dierlijke mest in de tekortgebieden. Speciaal de mineralenverliezen die op bedrijfsniveau vermijdbaar zijn, zullen naar verwachting via deze regulerende heffing gereduceerd kunnen worden. Mogelijkheden daartoe liggen er bij een efficiënter gebruik van mineralen in krachtvoer en kunstmest en dierlijke mest, bijvoorbeeld door toevoeging van het enzym fytase aan krachtvoer, een betere voederconversie of door bedrijfsinvesteringen die tot een lagere milieubelasting leiden.

De hoogte van de surplusheffing wordt voorgesteld op 1,25 gulden per kg mineralen-surplus en is daarmee een veelvoud hoger dan de bestaande overschotheffing.

De surplusheffing gaat gepaard met subsidies op investeringen die tot een vermindering van de milieubelasting leiden en wel op (i) installaties voor fase-voeding, (ii) stalaanpassingen voor de reductie van NH₃-emissies, (iii) apparatuur om mest onder te werken, (iv) mestopslag en (v) kleinschalige mestscheiding. Ook de verwerking van dierlijke mest via grootschalige fabrieken zou in beginsel in dit stelsel voor een subsidie in aanmerking kunnen komen, omdat verwerking van de mest niet tot een belasting van de bodem of van grond- en oppervlaktewater leidt. Deze mogelijkheid wordt in de notitie van het LMO echter niet aangegeven, omdat er slechts een zeer beperkte inzet van mestverwerking verondersteld wordt. Uitgangspunt voor het verlenen van een subsidie op milieuvriendelijke investeringen zal zijn, dat in eerste instantie de goedkoopste mogelijkheden worden benut.

3.2.3.2 Verschillen met andere instrumenten

Een belangrijk verschil tussen de voorgestelde surplusheffing en de bestaande overschotheffing is allereerst dat de surplusheffing tot doel heeft om een prikkel te geven aan het verbeteren van de benutting van mineralen in de plantaardige en dierlijke sector, terwijl de overschotheffing als bestemmingsheffing geen regulerende werking nastreeft. Indirect kan de overschotheffing wel een (beperkte) regulerende werking hebben, bijvoorbeeld via het kwaliteitspremiëringssysteem of door deelname van een veehouderijbedrijf aan het MARS systeem. Dit verschil in doelstelling tussen de beide heffingstelsels heeft tot gevolg dat ook de grondslag en de

hoogte van de heffing verschillen. De grondslag voor de overschotheffing is qua uitvoering en controle via mestboekhoudingen vrij eenvoudig, namelijk de geproduceerde hoeveelheid fosfaat uit dierlijke mest. Om voor korting via het MARS systeem in aanmerking te komen, is het echter nodig om naast een mestboekhouding ook de hoeveelheid aangeleverd voer en daarin zittende mineralen op te geven. Registratie daarvan geschiedt door de veevoederindustrie. De grondslag voor de surplusheffing is daarentegen veel gecompliceerder en wordt bepaald door alle mineralen (N, P en K) en zo mogelijk ook zware metalen. Over de mineralen die benut worden in de agrarische sector (ten behoeve van produkten: akkerbouw, dierlijke produkten, mestverwerking) hoeven geen heffingen betaald te worden. De vaststelling van het overschot aan mineralen is echter nog volop in onderzoek. Ook de hoogte van de heffing verschilt. De overschotheffing bedraagt maximaal 3,70 gulden per mestvarkensplaats en 10,15 gulden per fokzeugplaats. De surplusheffing kan een factor tien hoger zijn dan de overschotheffing. Al met al lijkt de surplusheffing uit milieu-overweging voordelen te hebben boven de overschotheffing, met name omdat het stelsel gebaseerd is op een samenhangend pakket van mineralenbeleid.

De surplusheffing sluit aan bij de bevindingen van de Commissie Stikstof (Goossens en Meeuwissen, 1990). Deze commissie concludeert dat het stikstofoverschot in de komende jaren gereduceerd dient te worden en doet daartoe voorstellen. Waarschijnlijk zal in de toekomst ook het gebruik van kalium in de landbouw gereguleerd moeten worden, omdat bij een overmatig gebruik hiervan de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater aangetast kan worden. De surplusheffing biedt een uniform instrumentarium dat betrekking heeft op de belangrijke vormen van mineralenoverschotten.

De hierboven genoemde verschillen tussen de bestaande overschot- en de voorgestelde surplusheffing gelden ook voor de heffing De Bekker en de surplusheffing. Een belangrijk verschil tussen de surplusheffing en het stelsel van financieringsheffingen in het plan De Bekker is, dat het plan De Bekker zich speciaal richt op het bevorderen van een verantwoorde afzet van de geproduceerde hoeveelheid mest, terwijl de surplusheffing zich richt op een verbetering in de mineralenbenutting, omdat in dat geval geen heffing betaald hoeft te worden. De surplusheffing beoogt een bron-gerichte aanpak van het mineralengebruik, terwijl het plan De Bekker een zogenaamd "end-of-the-pipe" instrument is.

3.2.3.3 Discussie

Op dit moment is nog niet bekend hoe hoog een surplusheffing zou moeten zijn om een stimulans te geven aan het verminderen van de mine-

ralenverliezen op de bedrijven, noch hoe groot de opbrengstderving zal kunnen zijn bij een mineralengebruik dat ligt op het niveau van de geraamde eindnormen. De surplusheffing kan op het voorgestelde niveau van 1,25 gulden per kg mineralen-surplus een aanzienlijke kostenstijging voor de bedrijven tot gevolg hebben. Allereerst kan deze heffing tot een stijging van de grondprijzen leiden, omdat er een prikkel van uitgaat om de geproduceerde mest verantwoord op het landbouwareaal af te zetten. Deze prikkel is groter dan bij de bestaande wetgeving het geval is, omdat de bemestingsnormen scherper zijn en de heffing niet betaald hoeft te worden wanneer de mest binnen de gestelde normen op tekortbedrijven afgezet wordt. De vraag naar landbouwareaal kan bij invoering van een surplusheffing op dit hoge niveau stijgen, omdat een boer met meer grond ook meer dierlijke mest kan uitrijden. In plaats van de druk op de grondprijzen zal een surplusheffing er ook toe leiden dat bedrijven met een mestoverschot bereid zijn om meer te gaan betalen voor de afzet daarvan op tekortbedrijven. Daarnaast kunnen de kosten voor de bedrijven met een mineralen-surplus ook op andere wijze stijgen. Allereerst zijn de eindnormen voor de bemesting met stikstof en fosfaat op een zodanig niveau gekozen, dat de ongewenste verliezen daarvan naar het milieu (door accumulatie in de bodem, uit- en afspoeling) zo gering mogelijk zijn. Het is vooralsnog echter nog onduidelijk in welke mate een bemesting op het niveau van deze eindnormen gevolgen kan hebben voor de gewasopbrengst. Zo worden mineralen uit kunstmest in de praktijk mede aangewend om de risico's van oogstreductie te reduceren, de fysieke opbrengst te optimaliseren en de kwaliteit van met name gras te verbeteren. Dit risico is voor grasland groter dan voor de akkerbouwgewassen. Mede hierdoor wordt in de praktijk beduidend meer stikstof aangewend dan de hier geformuleerde eindnormen. Indien er sprake zou zijn van een risico voor reductie in de gewasopbrengst, zal er door een boer bij een heffingstelsel zoals een surplusheffing in feite een afweging plaatsvinden tussen enerzijds kostenstijging (namelijk het betalen van de heffing, danwel het doen van milieu-vriendelijke investeringen) en anderzijds het risico van inkomensdaling (de mogelijkheid dat het inkomen kan dalen als gevolg van een lagere gewasopbrengst).

Een heffing op het overmatig gebruik van mineralen in meststoffen en krachtvoer is eveneens voorgesteld door de werkgroep "Duurzaam samengaan van landbouw, natuur en milieu" 1). De opbrengst van deze heffing zou volgens het voorstel van die werkgroep gebruikt moeten worden

- 1) Duurzaam samengaan van landbouw, natuur en milieu. Manifest en rapport van de gelijknamige werkgroep onder leiding van Dr.ir. D. de Zeeuw en ir. W.G. Albrecht. Utrecht. November, 1990.

om een vermindering van het mineralenoverschot te stimuleren. Om de totstandkoming van een milieuvriendelijke produktie te versnellen, wordt daarbij voorgesteld om een hectare toeslag te verstrekken aan de bedrijven met een evenwicht tussen de aan- en afvoer van mineralen.

De werkgroep noemt als voorwaarde voor het verkrijgen van deze premie dat de mineralenaanvoer via meststoffen en krachtvoer niet groter is dan de afvoer via agrarische produkten. Voor de plantaardige produktie zou dit betekenen dat de bemestingsnorm voor fosfaat op het niveau van de onttrekking door gewassen ligt, terwijl de norm voor stikstof op een niveau ligt, waarbij de milieubelasting acceptabel is. Voor de stikstof- en fosfaatsnormering in de plantaardige sector zou daarbij aangesloten kunnen worden bij de in tabel 3.1 vermelde eindnormen voor de surplusheffing. Voor de dierlijke sector lijkt het in evenwicht brengen van de aan- en afvoer van mineralen, evenwel een moeilijke opgave. De afvoer van stikstof via produktie in de agrarische sector bedroeg in 1986 slechts 21% van toevoer van mineralen uit krachtvoer en kunstmest (Olsthoorn, 1989). De reden hiervoor is dat er op een veehouderijbedrijf namelijk sprake is van zowel vermijdbare als ook onvermijdbare vormen van mineralenverliezen. Een deel van deze verliezen is door de denitrificatie onschadelijk voor het milieu.

Voor de dierlijke sector lijkt het zinvol om aan het verkrijgen van de premie de voorwaarde te verbinden dat de bedrijven een meer dan evenredige verbetering in de mineralenbenutting bereiken, ofwel door een verbetering in de voederconversie, dan wel door een verantwoorde afzet van de dierlijke mest. Bedrijfsaanpassingen kunnen voor een premie in aanmerking komen, voor zover deze een bijdrage leveren aan het vermindering van het mineralenoverschot. De premie zou bepaald kunnen worden door de mate waarin de vermijdbare verliezen op een bedrijf tot een acceptabel niveau teruggebracht worden. Een hectare-toeslag zou in dat geval naar verwachting zinvoller vervangen kunnen worden door een subsidie op de verbetering in de mineralenbenutting (verhouding tussen de mineralenafvoer via eindprodukten en de aanvoer van mineralen in voer) danwel per eenheid vermeden vervuiling. Het verlenen van een subsidie op het terugdringen van de mineralenverliezen per dier of per kg dierlijke produktie zou gekoppeld moeten worden aan het opzetten van een mineralenboekhouding.

3.2.4 Een mineralenheffing met restitutiemogelijkheid

3.2.4.1 De werking van het instrument

Een mineralenheffing op kunstmest en krachtvoer kan een bijdrage leveren aan het efficiënter benutten van deze middelen en is reeds in een aantal landen voorgesteld. Zo wordt in Denemarken een heffing van 75 tot 150 procent van de kunstmestprijs voorgesteld in geval een vermindering van het kunstmestgebruik niet op andere wijze bereikt kan worden (Dubgaard, 1990). Een mineralenheffing is in Nederland ondermeer voorgesteld in de WRR-studie "Bouwstenen voor een Geïntegreerde Landbouw" (Van der Weijden et al., 1984).

Een heffing op mineralen kan verfijnd worden door de betaalde heffing te retourneren op basis van de mineralen in de door de landbouw geproduceerde eindprodukten (akkerbouw, vlees, melk, eieren), of bij afzet van de mest in de tekortgebieden voorzover dit binnen de gestelde normen voor aanwending blijft. Dit kan volgens het BTW-stelsel. Een mineralenheffing met de mogelijkheid van restitutie op grond van mineralen in afgeleverde produkten sluit zo beter aan bij het feit dat mineralen nodig zijn voor de agrarische produktie, terwijl alleen de overschotten een belasting voor het milieu vormen. Een zogenaamd stofstatiegeldsysteem is eveneens een stelsel met teruggave van de betaalde heffing, en wel bij een zodanige aanwending van de mineralen dat deze niet tot een belasting van het milieu leidt. Teruggave vindt in dat geval plaats bij aflevering van agrarische produkten, verwerkte mest, maar ook bij de mineralen die afgevoerd worden door denitrificatie en het milieu niet belasten.

Een batig saldo van de heffing kan gebruikt worden voor het plegen van investeringen in "end-of-the-pipe" maatregelen of voor het introduceren van een progressief teruggavebeleid. Dit laatste houdt in dat een meer dan gemiddelde verbetering van de mineralenbenutting tot een hogere statiegelduitkering leidt.

3.2.4.2 Mogelijke tekortkomingen van het instrument

Een heffing op het totale middelengebruik zonder een restitutie mogelijkheid op basis van geproduceerde produkten is een eenvoudiger instrument dan bijvoorbeeld de surplusheffing, omdat de grondslag het totale gebruik van de mineralen in de aangekochte middelen is. Een nadeel is echter dat de relatie met het principe van de vervuiler betaalt niet direct gelegd kan worden, omdat ook een heffing betaald moet worden over de mineralen die legaal afgevoerd worden. Dit kan ten dele ondervangen worden door een restitutie-systeem te introduceren op basis van de mineralen in de afgeleverde produkten. Een zodanig instrumentarium heeft

toch een aantal tekortkomingen (EPA, 1990). Zo zal een verplaatsing van de bedrijfsvoering naar gebieden met een geringere milieubelasting door een heffing als deze naar verwachting niet gestimuleerd worden. Vervolgens worden op deze manier ook bedrijven belast die geen rechtstreekse bijdrage leveren aan de vervuiling van het grond- en oppervlaktewater, bijvoorbeeld de bedrijven in de mesttekortgebieden die de mogelijkheid hebben om de dierlijke mest binnen de gestelde normen op het landbouwareaal aan te wenden.

De genoemde tekortkomingen aan een mineralenheffing op het totale gebruik kan ondervangen worden door het invoeren van een mineralenquotum waar geen heffing over betaald hoeft te worden danwel door een restitutie-systeem te introduceren voor de mineralen die op een verantwoorde wijze afgezet worden. In dat geval zal, indien er ook normen geformuleerd zijn voor de aanwending van mineralen in mest, vrijwel geen verschil meer bestaan met een surplusheffing. Het verschil lijkt zich te beperken tot een omgekeerde bewijslast. In de surplusheffing wordt allereerst rekening gehouden met het feit dat een deel van de mineralen noodzakelijk is voor de plantaardige en dierlijke produktie en daarmee slechts een beperkte bijdrage levert aan uit- en afspoeling of andere vormen van milieubelasting. De zogenaamde eindnormen worden door deze eisen bepaald. Bij de surplusheffing moet er namelijk een heffing betaald worden wanneer de mineralen niet op verantwoorde wijze afgezet kunnen worden. Bij een mineralenheffing, met een norm voor de aanwending daarvan op het landbouwareaal en de mogelijkheid van restitutie, zal alleen overgegaan worden tot restitutie wanneer de produkten afgeleverd zijn en daarmee aangetoond is dat deze mineralen niet tot een belasting van het milieu leiden.

3.3 Financiële prikkels gericht op de emissies

In 1988 heeft de Commissie Boorsma voorgesteld om een anti-verzu-ringsfonds te vormen voor het verstrekken van subsidies op emissiereducerende maatregelen. De inkomsten van dit fonds zouden kunnen bestaan uit een heffing op verzurende emissies. De hoogte van de heffing hangt af van de gewichtseenheid van deze emissies.

In navolging van de instelling van een anti-verzu-ringsfonds is ook een *turboheffing* voorgesteld (De Meere, 1990). In dit stelsel wordt een heffing gelegd op verzurende emissies van een bedrijf, bijvoorbeeld per kg verzurende emissie. Elk bedrijf krijgt een quotum toegewezen en op grond van dit quotum moet de heffing betaald worden. Het vinden van een rationele en acceptabele grondslag voor een heffing is in dat geval een probleem. De opbrengst van de heffing wordt op een bankrekening gestort van de-

gene die deze heffing betaalt. Dit geld wordt ondergebracht bij een nieuw op te richten milieubank. Het bedrijf dat de heffing betaalt, ontvangt in ruil hiervoor een overeenkomstig aantal milieu-certificaten. Deze certificaten zijn verhandelbaar tussen de bedrijven die heffingsplichtig zijn. Aan de verhandelbaarheid van de certificaten is echter een beperkende voorwaarde verbonden, namelijk het feit dat ze uitsluitend gebruikt mogen worden voor het nemen van anti-verzursingsmaatregelen door middel van emissie-reducerende investeringen. Een bedrijf kan deze certificaten gedurende enige tijd opsparen om milieu-maatregelen te nemen. Andere bedrijven kunnen echter ook proberen om deze milieu-certificaten te kopen ten einde milieu-investeringen te doen. Op deze manier kunnen de certificaten een marktwaarde krijgen en verhandelbaar worden. Een verzuurder die alleen tegen relatief hoge investeringskosten milieumaatregelen kan nemen, zal zijn certificaten te koop aanbieden. De marktwaarde zal naar alle waarschijnlijkheid lager zijn dan de oorspronkelijk betaalde heffing, vanwege de beperkte gebruiksmogelijkheid. Door het verhandelbaar maken van deze certificaten wordt er een prijs geïntroduceerd voor het verminderen van de emissies die het gevolg zijn van bedrijfsinvesteringen. Het verwerven van certificaten bij meerdere bedrijven kan er toe leiden dat sommige bedrijven milieumaatregelen nemen die verder gaan dan de andere, omdat daarmee de kosten voor de heffing zal dalen.

Het instrument van de turboheffing vormt een combinatie van fysieke regulering en regulerende heffingen. Er is namelijk sprake van een toegelaten hoeveelheid emissies, die vastgelegd is via regelgeving. Aanscherping van het nationaal, of mogelijk zelfs gebiedsgericht milieubeleid, kan tot een generieke verlaging van het quotum voor de bedrijven leiden. De turboheffing is dan de heffing die betaald moet worden op grond van dit quotum.

Verhandelbaarheid van milieu-certificaten is belangrijk bij de turboheffing, maar verhandelbaarheid speelt ook een rol bij het huidige beleid inzake mestproductierechten. De stelsels zullen met elkaar vergeleken worden, omdat er toch belangrijke verschillen zijn. De overheid heeft het voorstel gedaan om de handel in mestquota tussen bedrijven binnenkort mogelijk te maken. Bij de overdracht van mestproductierechten naar een ander bedrijf wordt een korting van dertig procent op deze productierechten toegepast. De nationale mestproductie zal bij dit stelsel naar verwachting niet toenemen. Aan dit systeem van verhandelbare mestproductierechten, dat naar verwachting in 1992 zal gaan functioneren, ligt geen prikkel ten grondslag om milieu-investeringen te doen, maar is speciaal bedoeld om de verplaatsing van mestproductierechten in een wettelijk kader te plaatsen en kan er toe leiden dat het nationaal mestoverschot meer dan tot nu toe in de tekortgebieden wordt afgezet. Het is niet toegestaan om mestproductie-rechten van tekort- naar de overschot-

gebieden te verplaatsen. De turboheffing daarentegen beoogt wel een prikkel aan de bedrijven te geven om hun emissies te reduceren door het doen van milieu-investeringen op de bedrijven. De opbrengst van de heffing zal bij verhandelde certificaten een prikkel geven aan het doen van emissie-reducerende investeringen, en wel op de bedrijven waar dat tegen de laagste kosten kan plaatsvinden. In combinatie met de bestaande Hinderwet wordt er in het verplaatsingsbesluit wel een stimulans gegeven aan bedrijfsontwikkeling gegeven, namelijk via prikkels om emissie-arme stalsystemen te bouwen.

3.4 Toetsing van de instrumenten

3.4.1 De heffing De Bekker als financieringsheffing

Doeltreffendheid = milieu-effectiviteit

De financieringsheffing zal naar verwachting een financiële prikkel geven aan een zodanige afzet van mestoverschotten dat de fosfaatbelasting kan verminderen. Mogelijkheden hiervoor zijn allereerst gelegen in het transport naar de mesttekortgebieden en vervolgens in afzet via groot-schalige mestverwerkingsfabrieken. De doeltreffendheid lijkt vooral gericht op een verantwoorde afzet van mestoverschotten en vormt een zogenaamd end-of-the-pipe maatregel. Het instrument geeft geen gerichte stimulansen om op andere wijze de mineralenoverschotten te reduceren, bijvoorbeeld via verbetering van de mineralenbenutting danwel het stimuleren van de acceptatie van dierlijke mest in de tekortgebieden.

De fosfaatbenutting in het krachtvoer zal in de toekomst naar verwachting in belangrijke mate verbeteren, ondermeer door de invoering van het enzym fytase (waardoor de beschikbaarheid van fosfaat in mengvoeders verbetert) en door het gebruik van synthetische aminozuren. Een verbetering in de voederconversie waarbij de verteerbaarheid van fosfor verbetert, zal een verlaging van de heffing tot gevolg hebben. Dit zal echter een stijging van de stikstofbelasting in de bodem tot gevolg kunnen hebben, omdat het aandeel van dit mineraal in de dierlijke mest minder snel zal dalen en de hoeveelheid dierlijke mest die op basis van de bestaande normen aangewend mag worden, toeneemt. De voorgestelde heffing kan op die manier tot afwenteling van milieuproblemen leiden. Dit kan voorkomen worden door de stikstofgift uit kunstmest af te stemmen op de toegenomen stikstofgift uit dierlijke mest.

Doelmatigheid = kosten-effectiviteit

De opzet van mestverwerkingsfabrieken wordt gestimuleerd in dit stelsel van heffingen, maar veehouderijbedrijven die een mestoverschot heb-

ben, en de mest toch elders kunnen afzetten (bijvoorbeeld door transport naar tekortgebieden) en om deze reden geen leveringscontract willen afsluiten, moeten toch ook de structurele bestemmingsheffing gaan betalen. Echter, onder nader door de mestbank te bepalen voorwaarden, zouden leveringscontracten waarbij de mestbank geen partij is, toch erkend kunnen worden en recht kunnen geven op een korting op de heffing. Vervolgens wordt de acceptatie van dierlijke mest in de tekortgebieden door deze bestemmingsheffing niet gestimuleerd. De mineralen-inhoud in de dierlijke mest heeft in de huidige plannen, die nog verder moeten worden uitgewerkt (nog) geen invloed op de hoogte van de bestemmingsheffing, zodat een verbetering van de voederconversie slechts invloed op de hoogte van de heffing zal hebben wanneer de omvang daarvan bekend is uit bijvoorbeeld een mineralenboekhouding.

Het beginsel "de vervuiler betaalt"

De grondslag voor de heffing en daarmee ook het principe van de vervuiler betaalt is beperkt tot de hoeveelheid fosfaat uit dierlijke mest boven de 125 kg per ha. Dit is hoger dan de geraamde onttrekkingsnorm door de gewassen, zodat dit stelsel niet volledig functioneert volgens het principe van de vervuiler betaalt en dus nog verder aangescherpt zou moeten worden. Er is bij een bemestingsniveau tussen de onttrekkingsnorm en de grondslag voor de heffing nog sprake van accumulatie van fosfaat en daarmee een onbelaste hoeveelheid restvervuiling.

Vervolgens maken de overige mineralen, met name stikstof en kali, geen deel uit van het heffingstelsel en wordt ook geen rekening gehouden met de fosfaat in kunstmest. De fosfaat uit kunstmest zal pas per 1995 worden opgenomen in de bemestingsnormen, maar maakt ook op dat moment nog geen deel uit van de grondslag voor de heffing.

Ten slotte moeten in dit stelsel ook een aantal niet-vervuilers betalen, namelijk de bedrijven met een fosfaat-productie boven de 125 kg per ha, die hun mest op verantwoorde wijze afzetten.

De effecten op de koopkracht

De kosten voor de afzet van mestoverschotten zullen stijgen, niet alleen door de genoemde heffing, maar juist vanwege het feit dat de fosfaatsnormen geleidelijk scherper worden, waardoor het nationaal mestoverschot stijgt. Als gevolg daarvan zullen de mogelijkheden voor de afzet van mest in tekortgebieden beperkt worden.

De invloed op de koopkracht van de producenten zal vooral bepaald worden door de hoogte van de heffing.

Effecten op de concurrentiepositie en de werkgelegenheid

De mestafzetkosten worden in zekere mate verdeeld over de overschot-bedrijven in de mestoverschotgebieden, waarbij de mestbank de optie heeft om de mest naar tekortgebieden te transporteren of te verwerken in fabrieken. Daarbij is de verhouding tussen de kosten voor transport en verwerking van belang. Bij stijging van het mestoverschot zal er meer mest verwerkt moeten worden.

De kosten voor een verantwoorde afzet van mestoverschotten, zoals bij dit stelsel van heffingen, kan de concurrentiepositie van de Nederlandse varkenshouderij in vergelijking tot de situatie in het buitenland, kwetsbaar maken omdat er naar verwachting beperkte mogelijkheden zullen zijn om de gevolgen van de heffing door te berekenen in de productprijzen (LEI, 1990). Daarbij is in de kostenvergelijking verondersteld dat in het buitenland geen verwerkingsfabrieken opgezet zullen worden.

3.4.2 De surplusheffing op mineralenoverschotten

Doeltreffendheid = milieu-effectiviteit

Via deze heffing wordt er een stimulans aan bedrijven gegeven om een mineralenoverschot op verantwoorde wijze af te zetten (via transport of door verwerking). Een verbetering van milieukwaliteit zal naar verwachting het gevolg zijn. De heffing is gebaseerd op de belangrijke mineralen (N, P en K) en bronnen (kunstmest, dierlijke mest en zuiveringsslib), zodat een bijdrage geleverd wordt aan het verminderen van verschillende vormen van milieubelasting (verzurende depositie, uit- en afspoeling van nitraat, fosfaataccumulatie in de bodem).

Doelmatigheid = kosten-effectiviteit

De kosten voor de surplusheffing zijn hoog, waarbij de heffing vermeden kan worden door het doen van milieu-vriendelijke investeringen waardoor de mineralen beter benut worden, ofwel door het mestoverschot elders (op de tekortbedrijven) aan te wenden, danwel het risico van oogstreductie te accepteren. Er kan dus of sprake zijn van kostenstijging (indien de heffing betaald wordt of investeringen gepleegd worden) of van het risico van inkomensdaling (indien aan de eindnormen voldaan wordt en geen heffing betaald hoeft te worden). Er kan bij een stelsel zoals de surplusheffing ook sprake zijn van kostenstijging indien het mestoverschot over grotere afstanden op de tekortbedrijven wordt afgezet.

Het beginsel "de vervuiler betaalt"

De grondslag voor de heffing is het aanwenden van mineralen boven de geraamde milieu-eisen. Een bedrijf hoeft geen heffing te betalen wan-

neer de aanwending van mineralen niet tot een belasting van het milieu leidt.

De effecten op de koopkracht

De boer moet in dit systeem een afweging maken tussen het betalen van de heffing (waardoor de kosten voor de bedrijfsvoering stijgen), het doen van milieu-investeringen, het voldoen aan de gestelde eindnormen wat het risico van oogstreductie in zich heeft (en daarmee een verlaging van de opbrengst), danwel hogere kosten te betalen voor de afzet van mest in tekortgebieden via mesttransport. In beide gevallen heeft de surplusheffing een negatief effect op de koopkracht tot gevolg.

Effecten op de concurrentiepositie en de werkgelegenheid

De concurrentiepositie zal met name kunnen verslechteren voor de overschotbedrijven die slechts beperkte mogelijkheden hebben om de dierlijke mest af te zetten. Deze bedrijven krijgen bij invoering van dit stelsel te maken met een aanzienlijke kostenstijging (het betalen van de heffing) of inkomensdaling (vanwege het risico van oogstreductie indien aan de eindnormen wordt voldaan). De volledige milieuschade door de mineralenverliezen wordt toegerekend aan de ondernemers. De heffing hoeft niet betaald te worden door de tekortbedrijven. Deze bedrijven kunnen mogelijk een kostenvoordeel behalen, omdat overschotbedrijven bereid zullen zijn om meer te gaan betalen voor een verantwoorde afzet van de overschotmest.

3.4.3 Een mineralenheffing met een restitutiemogelijkheid

Doeltreffendheid = milieu-effectiviteit

Een stelsel met een heffing op de aankoop van kunstmest en krachtvoer, die gerestitueerd wordt op basis van de mineralen in de afgeleverde produkten, zal een stimulans kunnen geven aan de verbetering van de mineralenbenutting en een vermindering van de (vermijdbare) mineralenverliezen voor een boer door een verbetering van het mineralenmanagement. Ook het legaal afzetten van dierlijke mest wordt bij deze heffing gestimuleerd.

De milieu-effectiviteit blijft bij dit stelsel beperkt tot het stimuleren van de mineralenbenutting en het verminderen van de vermijdbare verliezen op de bedrijven, bijvoorbeeld door een efficiënter middelengebruik. Gelijktijdig zullen er echter ook tussentijdse normen gesteld moeten worden voor de aanwending van mineralen. Deze normen kunnen gefaseerd overgaan in de eindnormen. Op dat moment is het verschil tussen een surplusheffing en een mineralenheffing met een mogelijkheid van restitu-

tie op basis van geleverde eindprodukten beperkt tot een omgekeerde bewijslast.

Doelmatigheid = kosten-effectiviteit

Alle bedrijven worden in dit stelsel aangeslagen op grond van het mineralengebruik in kunstmest en krachtvoer. Wanneer de mineralenverliezen voor een individueel bedrijf in beginsel onvermijdbaar zijn, zal er toch een heffing betaald moeten worden, tenzij er een heffing-vrij quotum vastgesteld wordt. De heffing geeft geen prikkel aan bedrijfsverplaatsing naar gebieden met een geringere milieudruk, tenzij er een systeem van restitutie is op grond van de afgeleverde produkten danwel op basis van de aanwending van mineralen op het landbouwareaal die niet tot vergroting van de milieubelasting leidt. De bedrijven die geen rechtstreekse bijdrage leveren aan de uit- en afspoeling naar het grond- en oppervlaktewater betalen ook mee, tenzij op grond daarvan restitutie plaatsvindt danwel een eventueel stelsel van fysieke regulering op dit niveau opgenomen wordt.

Het beginsel "de vervuiler betaalt"

Grondslag voor de heffing is het mineralenoverschot op een bedrijf en is daarmee, wanneer bij dit instrument ook een stelsel van fysieke regulering opgenomen is over de ongewenste mineralenverliezen, vergelijkbaar met een surplusheffing. De investeringen die nodig zijn om het mineralenoverschot te verminderen zullen door de bedrijven zelf betaald moeten worden, tenzij de opbrengst van de heffing 'teruggesluisd' wordt naar de sector.

De effecten op de koopkracht

De mogelijke nadelige gevolgen van een mineralenheffing op de koopkracht zal naar verwachting beperkt zijn, maar zal in ieder geval afhankelijk zijn van de hoogte van de heffing.

Effecten op de concurrentiepositie en de werkgelegenheid

De kosten voor het mineralengebruik zullen voor alle bedrijven stijgen, waarbij de bedrijven met een efficiënt mineralengebruik een kostenvoordeel kunnen behalen ten opzichte van andere bedrijven.

3.4.4 De turboheffing

Doeltreffendheid = milieu-effectiviteit

Er ligt een stelsel van wet- en regelgeving aan ten grondslag om de vervuiling te verminderen. De bedrijfsinvesteringen die tot een vermindering van de emissies leiden, kunnen gestimuleerd worden door het gebruik van verhandelbare milieu-certificaten.

Doelmatigheid = kosten-effectiviteit

De investeringen die uit kostenoverwegingen het meest effectief zijn, en daarmee de te betalen heffing omlaag brengen, zullen in beginsel als eerste genomen worden.

Het beginsel "de vervuiler betaalt"

De heffing per gewichtseenheid verzurende emissie is voor ieder bedrijf even hoog, terwijl de bedrijven ook zelf de eigen anti-verzuringmaatregelen moeten betalen. Voor dit laatste bestaat de mogelijkheid om gebruik te maken van de verhandelbare milieu-certificaten.

De effecten op de koopkracht

Naar verwachting grote gevolgen, omdat de heffing op basis van het toegelaten emissiequotum hoog is. De opbrengst van de heffing wordt namelijk omgezet in milieu-certificaten die tussen bedrijven verhandelbaar zijn voor het doen van milieu-vriendelijke investeringen.

Effecten op de concurrentiepositie en de werkgelegenheid

De heffing zal naar verwachting hoog zijn om een stimulans aan de verhandelbaarheid van beschikbare milieu-certificaten te kunnen geven. Naar verwachting zal een turboheffing grote gevolgen hebben voor de concurrentiepositie en werkgelegenheid.

4. ENKELE OVERWEGINGEN VOOR DE INZET VAN FINANCIËLE PRIKKELS

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een aantal overwegingen nader toegelicht, die van belang zijn bij het verkennen van de bruikbaarheid van financiële prikkels in het landbouw-milieubeleid. Deze overwegingen zullen nader toegespitst worden voor toepassing van een stelsel van heffingen en/of subsidies bij de mest- en ammoniakproblematiek.

In paragraaf 4.2 wordt allereerst overwegingen gepresenteerd die van belang zijn bij de keuze van de grondslag van een heffing, zoals:

- welke bedrijfsbeslissingen worden beïnvloed door de gekozen grondslag van een heffing?
- wat te doen bij emissies die in diverse produktietakken een rol spelen?

In paragraaf 4.3 wordt een aantal vragen rond de hoogte van een heffing besproken:

- is een hoge heffing gewenst?
- hoe hoog zal een heffing moeten zijn?
- een mineralenheffing en een wijziging in de kostenstructuur.
- welke milieuwinst wordt behaald met een beperkte heffing?

Enkele nadere overwegingen die van belang zijn bij een stelsel van financiële prikkels worden gegeven in paragraaf 4.4:

- op welke wijze zou een mineralenheffing ingevoerd kunnen worden?
- wat zijn de voordelen van een heffing in de landbouw?
- wat zijn de terugverdieneffecten bij de verschillende instrumenten?
- wat zijn de voordelen om aan te sluiten bij het bestaande beleid en de bestaande heffingen?
- welke toepassingsproblemen zijn van belang bij financiële prikkels?

4.2 De grondslag van een heffing

4.2.1 Welke bedrijfsbeslissingen worden beïnvloed door de grondslag?

In figuur 2.1 zijn vier mogelijkheden genoemd voor de grondslag van een (regulerende) heffing. Twee daarvan zijn in het bijzonder van belang bij een verkenning naar de bruikbaarheid van financiële prikkels in het

landbouw-milieubeleid, te weten een heffing met het middelengebruik als grondslag en een heffing met de ongewenste emissies als grondslag.

Uit de in hoofdstuk 3 besproken voorbeelden van financiële prikkels blijkt dat er een grote verscheidenheid aan mogelijke instrumenten is die ingezet kunnen worden om een bepaald milieuprobleem, zoals bijvoorbeeld het optreden van mineralenverliezen in de landbouw, te helpen reguleren. Deze financiële prikkels kunnen op uiteenlopende wijze van invloed zijn op de bedrijfsbeslissingen.

Een heffing op het totale mineralengebruik uit kunstmest en/of krachtvoer bijvoorbeeld, beoogt een bijdrage te leveren aan het stimuleren van een zuiniger gebruik daarvan, danwel wijzigingen in de produktie-methode te bevorderen waardoor de milieubelasting vermindert. Vervolgens kan de grondslag voor een heffing liggen bij het mineralenoverschot op een bedrijf. Hiervoor zijn in hoofdstuk 3 twee mogelijke heffingenstelsels besproken, namelijk (i) een surplusheffing en (ii) een mineralenheffing met een restitutiemogelijkheid op grond van afgeleverde produkten. Deze heffing beoogt een stimulans te geven aan investeringen en bedrijfsaanpassingen om het mineralenoverschot op bedrijven te verminderen. Ook een efficiënt gebruik van middelen leidt in dit geval tot een kostenbesparing. Het gebruik en de aanwending van kali en zware metalen kan indien gewenst, op overeenkomstige wijze in de grondslag opgenomen worden.

	A	B
Gebruik mineralen-arm krachtvoer	+	++
Reductie kunstmestgebruik	+	+
Vervanging kunstmest door organische mest	+	+
Mesttransport naar tekortgebieden	+	+
Verwerking van mestoverschotten	+	-
Verbetering van mineralenbenutting	+	-
Verplaatsing van produktie	+	-
Aankoop grond	+	-

Figuur 4.1 Kwalitatieve invloed op diverse aangrijpingspunten in de bedrijfsvoering van twee mogelijkheden voor een heffing. Allereerst een heffing op het mineralenoverschot met een subsidie op milieu-vriendelijke investeringen (A), en vervolgens een heffing op het totale mineralengebruik in kunstmest en krachtvoer met een subsidie op het gebruik van mineralen-arm krachtvoer (B) (+ indien de invloed positief is, en - indien er geen directe invloed is).

De grondslag kan als "end-of-the-pipe" instrument liggen bij de ongewenste emissies in de agrarische sector. Een heffing zal in dat geval aan bedrijven een stimulans dienen te geven voor het initiëren en invoeren van milieu-vriendelijke technologie. De mogelijkheid om milieu-certificaten tussen bedrijven te verhandelen, zoals voorgesteld in de turboheffing, kan daartoe bijdragen. De mate waarin een zodanig end-of-the-pipe beleid slaagt zal in belangrijke mate afhangen van de beschikbare technologie en de kosten voor invoering daarvan.

De gekozen grondslag voor een heffing is mede van invloed op de beslissingen die een boer neemt over de omvang van het middelengebruik, maar ook op de wijze en het moment waarop deze worden aangewend. Heffingen zullen dan ook aan uiteenlopende beslissingen in de bedrijfsvoering een prikkel kunnen geven. Ter illustratie daarvan worden in figuur 4.1 twee mogelijkheden voor financiële prikkels vergeleken, die beide gericht zijn op het verminderen van het mineralenoverschot op de bedrijven. Daarbij is met name van belang om aan te geven op welke onderdelen in de bedrijfsvoering de gekozen grondslag voor een heffing van invloed is 1).

Allereerst is er uit gegaan van een heffing op het mineralenoverschot van een bedrijf, te weten de mineralen die niet binnen de gestelde normen op het eigen bedrijf of elders aangewend kunnen worden. Deze heffing wordt aangevuld met een subsidie op milieu-vriendelijke investeringen. Om in aanmerking te komen voor deze subsidie zullen de investeringen er op gericht moeten zijn het mineralenoverschot op het bedrijf te verminderen. Voorbeelden daarvan zijn technieken waarmee de verteerbaarheid van mineralen in mengvoeders door de dieren verbeterd wordt. Vervolgens wordt in de tabel uitgegaan van een heffing op het totale mineralengebruik. Deze heffing wordt gecombineerd met een subsidie op het gebruik van mineralen-arm veevoer.

Een heffing op basis van het op een bedrijf geproduceerde mineralenoverschot kan een stimulans geven aan een reeks van bedrijfsbeslissingen en heeft op een groter aantal aangrijpingspunten een positieve uitwerking dan het andere heffingstelsel. De uiteindelijke keuze voor de alternatie-

1) Hoewel er op deze plaats niet nader op in gegaan zal worden, is voor de twee genoemde heffingstelsels de inzet van aanvullende instrumenten veelal van belang. Zo zal er bij de keuze tussen mineralen-arm en mineralen-rijk veevoer een mineralenboekhouding op de bedrijven gevoerd moeten worden, die jaarlijks ook gecontroleerd wordt. Daarnaast is ook de rol van voorlichting voor de verschillende onderdelen van groot belang. Het belang van een stelsel van financiële prikkels dat ondersteund wordt door aanvullend instrumentarium wordt in paragraaf 4.3 nader toegelicht.

ven in figuur 4.1 wordt op grond van kostenoverwegingen gemaakt. De heffing met het mineralenoverschot als grondslag zal vooral aangrijpen op de bedrijven die de mineralen in de dierlijke mest niet op verantwoorde wijze kunnen afzetten op het eigen bedrijf danwel elders in de regio op tekortbedrijven. Bedrijven met een gemiddeld hoog middelengebruik zullen daarbij een kostennadeel ondervinden in vergelijking tot de bedrijven met een extensieve bedrijfsvoering. Dit betekent dat naar verwachting de grootste stimulans van een surplusheffing uitgaat naar de intensieve bedrijven. Een mineralenheffing werkt daarentegen in beginsel op alle bedrijven, maar de bedrijven die in staat zijn hun mineralen op efficiënte wijze te benutten, zullen een kostenvoordeel kunnen realiseren ten opzichte van de bedrijven die dat niet kunnen.

4.2.2 Wat te doen bij emissies die in diverse produktietakken een rol spelen?

Het probleem van ongewenste emissies op de bedrijven speelt in diverse produktietakken een rol. Dit betekent dat de keuze van de grondslag voor een heffing verschillend van invloed zal zijn op de afzonderlijke bedrijfstakken.

De grondslag voor een heffing en de aanwending van de opbrengst daarvan zijn noch in technisch-economisch noch in politiek opzicht neutraal. Dit speelt een rol bij NH₃-emissies maar ook bij andere ongewenste vormen van mineralenverliezen (uitspoeling van nitraat naar het grondwater en accumulatie van fosfaat in de bodem), omdat meerdere produktietakken daar een bijdrage aan leveren. De grondslag voor een heffing zou kunnen liggen bij de stikstofverliezen danwel de emissies in de rundveehouderij, de pluimveehouderij en de varkenshouderij, in kg stikstof per gulden inkomen. In tabel 4.1 is deze informatie voor het boekjaar 1986/87 per sector gegeven.

Tabel 4.1 Raming van mineralenverliezen en NH₃-emissies in kton N per jaar en (tussen haakjes) in gram N per gulden toegevoegde waarde in de rundveehouderij, de pluimveehouderij en de varkenshouderij in het boekjaar 1986/87

Sector	Stikstofverliezen	NH ₃ -emissies
Rundveehouderij	472 (11)	115 (9)
Pluimveehouderij	73 (29)	23 (8)
Varkenshouderij	162 (27)	57 (13)

Een belangrijke vraag is of het beleid gericht zou moeten zijn op het invoeren van een heffing op uitsluitend N-, danwel P-verliezen, danwel op een combinatie van beide. Diverse overwegingen zullen daarbij een rol spelen. Allereerst is het van belang dat het optreden van fosforverliezen vooral een lokaal gebonden probleem is. Fosfor spoelt niet snel uit, maar wordt vastgelegd in de bodem tot er sprake is van verzadiging van de bodem met fosfaat. De uitspoeling van fosfaat naar het oppervlakte- en grondwater is op nationaal niveau gemiddeld minder dan 1 kg P_2O_5 per hectare landbouwareaal. Het areaal fosfaatverzadigde grond is waarschijnlijk ongeveer 300.000 ha en betreft vooral de hoger gelegen zandgebieden met een mestoverschot waarop snijmais wordt geteeld. Daarnaast is stikstof in de bodem veel mobieler, zodat een verbetering van de stikstofbenutting op een bedrijf een grotere bijdrage levert aan het verminderen van de milieubelasting dan voor fosfaat zou gelden.

Gelet op de ruimtelijke schaal waarop de uit- en afspoeling van nitraat naar het grond- en oppervlaktewater en de overige stikstofverliezen een rol spelen, is een stelsel van financiële regulering voor stikstof mogelijk zinvoller dan voor fosfor. Een vermindering van de stikstofverliezen op een bedrijf levert in dat geval namelijk een bijdrage aan de gemiddelde reductie van de regionale en nationale milieubelasting. Om de stikstofverliezen te verminderen is een grote spreiding tussen bedrijven in principe toelaatbaar, mits normen gemiddeld in een regio gerealiseerd kunnen worden. Deze spreiding tussen de bedrijven is voor de accumulatie van fosfaat in de bodem uit milieu-oogpunt niet gewenst. Een stelsel van financiële prikkels voor stikstofverliezen, dat gecombineerd wordt met fysieke regulering, zal een bijdrage leveren aan het rationaliseren van het middelengebruik in de landbouw. De milieubelasting van fosfor (als gevolg van accumulatie tot een niveau waarbij sprake is van fosfaatverzadigde gronden) zal dan in de eerste plaats via fysieke regulering verminderd dienen te worden. Daarvoor zijn normen op bedrijfsniveau en mogelijk zelfs op perceelsniveau gewenst en daarnaast wellicht een heffing om een verantwoorde afzet te bevorderen.

Wanneer de stikstofverliezen gereduceerd worden, zal dat ook bij kunnen dragen aan het verminderen van de verliezen van de mineralen fosfor en kali. Ook investeringen om ammoniakemissies te reduceren kunnen in dat geval mogelijk lager uitvallen dan op dit moment geraamd zijn op grond van de in het beleid geformuleerde emissiereductiedoelstellingen.

4.3 De hoogte van de heffing

4.3.1 Is een hoge heffing gewenst?

Zoals aangegeven in hoofdstuk 2, kan een hoog niveau voor een heffing gewenst zijn om deze een effectief instrument te doen zijn, namelijk om een bepaalde norm te realiseren. Wanneer er uitsluitend gebruik gemaakt zou worden van het instrumentarium van financiële prikkels, zou er met een hoog tarief begonnen moeten worden om de doelstellingen in het landbouw-milieubeleid op korte termijn te kunnen realiseren. Daarentegen is uit oogpunt van economische efficiëntie een relatief lage heffing aantrekkelijker dan een hoge heffing. In het algemeen zullen de verschillen in gevolgen - per veehouderijbedrijf dan wel per regio - groter zijn naarmate een regulerende heffing lager is. Bij een hoge, min of meer prohibatieve heffing, zal het noodzakelijk zijn om bijvoorbeeld het mineralenoverschot op alle bedrijven tot een vergelijkbaar niveau te verminderen en is het effect dus overal ongeveer gelijk.

Door te werken met een stelsel van tussentijdse normen die minder stringent zijn dan de eindnormen kan, in combinatie met een beperkte heffing, de bedrijfsontwikkeling en technische ontwikkeling zodanig gestuurd worden dat de milieubelasting vermindert. Voorbeelden van stimulansen aan de bedrijfsvoering bij een stelsel van heffingen zijn in figuur 4.1 gegeven. Voorlichting zal in de meeste gevallen een extra ondersteuning geven aan de werking van een instrument, zoals ondermeer geconcludeerd is in paragraaf 2.3.1 bij de rol van tariefdifferentiatie tussen produkten. Een beperkte differentiatie in de tarieven tussen gelode en ongelode benzine heeft, in combinatie met voorlichting door de overheid, al een belangrijke stimulans gegeven aan de door de overheid gewenste substitutie tussen deze produkten.

De hoogte van een heffing is ook van belang voor het geven van een stimulans aan de ontwikkeling en invoering van milieu-vriendelijke technologie. Een stelsel van heffingen zal ingevoerd worden om milieu-vriendelijke investeringen uit te lokken. De technologie terzake is op dit moment nog volop in ontwikkeling. Dit heeft tot gevolg dat er nog onzekerheid bestaat over de aard en kosten van de technologie die de komende jaren beschikbaar zal komen. Bij het bepalen van de hoogte van een heffing moet deze niet zo hoog zijn dat door de bedrijven te snel investeringen worden uitgelokt die achteraf bekeken niet de juiste danwel te duur zijn geweest.

De politieke taakstelling wordt in het geval van een stelsel van heffingen en/of subsidies weergegeven door fysieke regulering. In de tijd kan de regulerende werking van een heffing toenemen door deze geleidelijk te laten stijgen, danwel door de tussentijdse normen aan te scherpen. Op

korte termijn zal een beperkte regulerende heffing al een bijdrage kunnen leveren aan een rationeler middelengebruik, terwijl op langere termijn de regulerende werking van een heffing zal kunnen toenemen indien voldoende stimulans gegeven wordt aan de ontwikkeling en invoering van milieu-vriendelijke technologie.

4.3.2 Een mineralenheffing en een wijziging in de kostenstructuur

Bij het nadenken over de hoogte van een mogelijke heffing op mineralen is het van belang om rekening te houden met de volgende vragen.

Allereerst is het aandeel van het middelengebruik in de totale kostenstructuur van belang. Indien het middelengebruik namelijk slechts een beperkt deel uitmaakt van de totale kosten zal een heffing daarop mogelijk slechts een beperkte stimulans geven aan een zuiniger gebruik daarvan. Efficiënt producerende bedrijven kunnen echter wel een kostenvoordeel realiseren. Een beperkt prijsverschil tussen bijvoorbeeld mineralen-arm en mineralen-rijk veevoer kan wel een bijdrage leveren aan het verminderen van de milieubelasting.

Niet alleen is het aandeel van de kosten voor het middelengebruik in de totale kostenstructuur van belang. Het is ook belangrijk om inzicht te krijgen in de spreiding van het middelengebruik tussen de bedrijven en in de oorzaken die daaraan mogelijk ten grondslag liggen. Indien de spreiding in het middelengebruik tussen de bedrijven groot is, kan een stelsel van heffingen een zuiniger gebruik stimuleren, omdat een heffing dan leidt tot zodanige aanpassingen in de bedrijfsvoering dat de verspilling tegengegaan wordt. De effectiviteit kan vergroot worden door de inzet van aanvullend instrumentarium, zoals voorlichting. Tenslotte is het van belang om te weten welke alternatieven er zijn om besparingen in het middelengebruik te realiseren en welke kosten daaraan verbonden zijn.

In tabel 4.2 wordt een raming gegeven van het mineralenoverschot op een gemiddeld gespecialiseerd melkveebedrijf. Tevens is aangegeven hoe groot mineralenoverschot is op 16% van de bedrijven met het laagste respectievelijk het hoogste mineralenoverschot (Daatselaar, 1989). De spreiding tussen de bedrijven is zeer groot. Een verlaging van de kunstmestgift lijkt op grond van de analyse van Daatselaar de grootste bijdrage leveren aan de vermindering van het mineralenoverschot, terwijl de invloed van een lagere kunstmestgift op het bedrijfsresultaat beperkt lijkt. Andere kenmerken van deze gespecialiseerd melkveebedrijven, zoals schaalgrootte, grondsoort en beweidingsduur lijken niet direct in verband te staan met de mineralenoverschotten en het saldo. Een verlaging van de kunstmestgift is daarmee dus financieel aantrekkelijker dan een vermindering van de krachtvoergift.

Het gemiddeld overschot voor stikstof, fosfor en kalium was achtereenvolgens 504, 36 en 120 kg/ha, met een standaardafwijking tussen de bedrijven van respectievelijk 135, 20 en 75 kg/ha. Dit betekent dat het gemiddeld stikstofoverschot op 16% van de bedrijven met het hoogste overschot ongeveer 640 kg per ha is.

Gelet op bovenstaande opmerkingen kan een mineralenheffing waarschijnlijk een belangrijke stimulans geven aan het verminderen van de grote spreiding tussen de bedrijven in de mineralenoverschotten.

Tabel 4.2 Mineralenoverschotten per gemiddeld gespecialiseerd melkveebedrijf in het boekjaar 1986/87 (in kg/ha)

	Laag	Gemiddeld	Hoog
Stikstofverlies	369	504	639
Fosforverlies	16	36	56
Kaliumverlies	45	120	195

Bron: Daatselaar, 1989.

4.3.3 Welke milieuwinst wordt behaald met een beperkte heffing op mineralen?

De in paragraaf 3.4.2 genoemde en door het LMO voorgestelde surplusheffing is hoog, namelijk 1,25 gulden per kg mineralenoverschot. Dit betekent dat daarmee naar verwachting het milieudoel wel wordt bereikt, maar dat gaat wel ten koste van economische doelstellingen op korte termijn. De vraag is dan of met een kleinere surplusheffing ook al niet een belangrijke bijdrage geleverd kan worden.

Een kleinere heffing kan op korte termijn al effectief zijn als er goedkope alternatieven zijn. Zoals reeds eerder aangegeven heeft de grondslag betrekking op de mineralenoverschotten die niet volgens de geformuleerde eindnormen aangewend of op andere wijze afgezet kunnen worden. Om deze reden kan de hele range van mogelijkheden, waarvan in figuur 4.1 een aantal voorbeelden genoemd zijn, benut worden. De opbrengst van de heffing zou ook gebruikt kunnen worden om alternatieven in de bedrijfsvoering goedkoper te maken.

Een surplusheffing geeft, afhankelijk van de hoogte van de heffing, naar verwachting een beperkte prikkel aan tekortbedrijven om dierlijke mest te accepteren. Deze prikkel zal bij een mineralenheffing op veevoer en kunstmest groter kunnen zijn, omdat bij substitutie van kunstmest

door dierlijke mest bij deze grondslag geen heffing betaald hoeft te worden.

De boeren op de overschotbedrijven zullen bij een surplusheffing naar verwachting wel bereid zijn om meer te gaan betalen voor het afzetten van dierlijke mest in de tekortgebieden om daarmee de te betalen heffing te kunnen verminderen. Bij een mineralenheffing op kunstmest en mengvoer zal een tekortbedrijf echter ook zelf kunnen besparen op de heffing, namelijk door meer mineralen uit dierlijke mest aan te wenden. De mineralen uit dierlijke mest vallen namelijk niet onder de voorgestelde heffing.

4.4 Een stelsel van financiële prikkels

4.4.1 Op welke wijze zou een mineralenheffing ingevoerd kunnen worden?

Een mineralenheffing op veevoer kan op drie manieren plaatsvinden. Allereerst kan er een heffing ingevoerd worden op grond van de hoeveelheid mineralen in het door een veehouderijbedrijf aangekochte mengvoer "bij het verlaten van de fabriekspoort". Vervolgens kan een heffing aan de grens van het land plaatsvinden, op grond van de mineralen in de geïmporteerde grondstoffen voor mengvoer, terwijl tenslotte de mogelijkheid bestaat om de heffing vast te stellen bij de aankoop van mineralen op het bedrijf. Elk van deze mogelijkheden zal hier nader toegelicht worden. Allereerst zal echter de herkomst van de veevoergrondstoffen nader bekeken worden.

In tabel 4.3 is de herkomst en bestemming voor een aantal krachtvoedergrondstoffen gegeven. Van de totale hoeveelheid beschikbare grondstoffen (ruim 18 miljoen ton) is ongeveer 57% afkomstig van buiten de EG, ongeveer 23% uit EG-lidstaten en de overige 20% is gebaseerd op in Nederland geproduceerde geproduceerde grondstoffen voor mengvoer. De import van mengvoer is zeer gering (ongeveer 200 duizend ton, minder dan 2% van het totaal binnenlands verbruik aan krachtvoeder), terwijl de export van in Nederland geproduceerd mengvoeder ongeveer 4% van de totale landelijke productie bedraagt.

De EG zal naar verwachting geen toestemming verlenen aan een heffing op geïmporteerde veevoergrondstoffen en mengvoer die aan de grens plaatsvindt. De reden hiervoor is dat een dergelijke heffing tot extra grenscontroles zal leiden (zie ook de bespreking in paragraaf 2.4 van het subsidiariteitsbeginsel in de Europese Akte). Een heffing aan de landsgrens op geïmporteerde veevoergrondstoffen en mengvoer kan ook in GATT-verband tot problemen leiden.

Uit het oogpunt van de vigerende mededingingsregels in de EG is het gewenst om in het geval een mineralenheffing op mengvoer ingevoerd zou worden, ook parallel daaraan een heffing op kunstmest te introduceren. Indien er uitsluitend een heffing op de mineralen in krachtvoer zou bestaan, zou er een relatief kostenvoordeel gaan ontstaan voor ruwvoer, waardoor de marktwaarde van ruwvoer bij verhandeling tussen bedrijven gaat stijgen. Indien er uitsluitend een heffing op kunstmest zou bestaan zou het omgekeerde het geval zijn.

Naast de mogelijke complicaties bij het introduceren van een mineralenheffing aan de grens, is er in de tweede plaats ook de mogelijkheid om deze heffing aan "poort van de fabriek" te heffen bij leverantie aan de landbouwbedrijven. De grondslag voor een heffing zal in dat geval bestaan uit de op een bedrijf aangekochte mineralen uit mengvoer en kunstmest. Het is vooralsnog onbekend in welke mate een mineralenheffing op mengvoeders en kunstmest er toe zal leiden dat de veehouderijbedrijven zelf zullen besluiten tot het mengen van de grondstoffen voor krachtvoeder, danwel overgaan tot de aankoop van mengvoer in het buitenland. Dit is zeker een mogelijke optie voor bedrijven die veel mengvoer gebruiken. Bij aankoop van enkelvoudige grondstoffen voor mengvoer danwel bij aankoop van mengvoer in het buitenland zal er in dat geval namelijk geen heffing betaald hoeven te worden.

Tabel 4.3 Herkomst en bestemming van de grondstoffen voor krachtvoeder in Nederland in 1986/87 (in 1000 ton)

Herkomst grondstoffen:	Binnenland	3698
	EG-lidstaten	4138
	Derde landen	10375
	Totaal beschikbaar	18211
Bestemming grondstoffen:	Mengvoeder	16466
	Enkelvoudig vervoederd	1745
	Totaal	18211
Mengvoeder	Beschikbare hoeveelheid	16466
	Binnenlands verbruik	15958
	Invoer	198
	Uitvoer	706

(Bron: LEI, 1989).

Tenslotte is er de mogelijkheid om een heffing te introduceren op basis van de op een bedrijf aangevoerde hoeveelheid mineralen voor veevoer en kunstmest. Ook de mineralenaanvoer via enkelvoudige grondstoffen voor mengvoer maar ook dierlijke mest zou daarbij geregistreerd moeten worden. Het opzetten van een mineralenboekhouding met een balans van de mineralenstromen is nodig om een mineralenheffing in combinatie met een stelsel van subsidies te kunnen realiseren. Gelet op de genoemde bezwaren van de beide andere vormen van een mineralenheffing, lijkt een mineralenheffing op de op een bedrijf aangevoerde mineralen, gebaseerd op een mineralenboekhouding, de enig mogelijke vorm.

4.4.2 Wat zijn de voordelen van een heffing in de landbouw?

- Boeren worden gevoelig gemaakt voor de kosten van milieuverontreiniging.
- Er kan geld beschikbaar komen voor onderzoek en voorlichting indien er een basisheffing ingevoerd wordt die voor dat doel bestemd is.
- Wanneer er geen eindnormen maar tussentijdse normen zijn, zal een beperkte heffing al een stimulans kunnen geven aan een zodanige bedrijfsontwikkeling en een technische ontwikkeling dat deze tot een verbetering van de mineralenbenutting leidt. Voorlichting aan bedrijven kan een nuttig aanvullend instrument zijn.
- In het verlengde van de vorige opmerking is het van belang dat bij een heffing op het individuele bedrijf gemiddeld waarschijnlijk een hogere productie gehandhaafd kan blijven dan bij fysieke regulering. De reden daarvoor is dat een heffing een belangrijke stimulans kan geven aan de mineralenefficiëntie en de produktiviteitsontwikkeling.

Het is denkbaar om een stelsel te introduceren, waarin een combinatie van financiële prikkels en fysieke regulering is opgenomen. Indien bijvoorbeeld aangenomen wordt dat de totale N-toevoer niet boven de 400 kg N per ha mag liggen, dan kan dit als (tussentijdse) norm in wetgeving vastgelegd worden. Vervolgens kan een bemestingsniveau tot 100 kg N per ha vrij van een heffing zijn omdat daar vanuit milieu-oogpunt minder relevantie aan toegekend wordt. Een stelsel van heffingen en subsidies kan dan zodanig zijn dat er een financiële prikkel gegeven wordt om een besparing te realiseren bij een bemestingsniveau tussen 100 en 400 kg N per ha.

Controleerbaarheid van een stelsel van financiële prikkels in combinatie met fysieke regulering, zoals in het gegeven voorbeeld, is eenvoudiger dan een stelsel dat uitsluitend bestaat uit fysieke regulering. Zo zal de controleerbaarheid van de in tabel 3.1 genoemde eindnormen voor stikstofbemesting op bedrijfsniveau problematisch zijn.

4.4.3 Wat zijn de terugverdieneffecten bij de verschillende instrumenten?

Door aanpassing van veevoer of het voederregime kan de hoeveelheid mineralen in de mest per dier teruggebracht worden. Van der Veen (1990) geeft een aantal mogelijkheden aan die van belang zijn voor het reduceren van de stikstof- en fosforinhoud in varkens- en pluimveevoeders:

- het verstrekken van voeders met een samenstelling die aangepast is aan de groei- of levensfase van de dieren;
- een scherpere afstemming van de mineraleninhoud van het voederpakket op de behoefte van de dieren;
- het verbeteren van de verteerbaarheid van de mengvoeders door bijvoorbeeld het enzym fytase toe te voegen.

Een stelsel van financiële prikkels kan mogelijk een stimulans geven aan bovenstaande ontwikkelingen, zodat er in dat geval sprake zal zijn van terugverdieneffecten in de sfeer van kostenverlaging. Bij fysieke regulering kunnen bovengenoemde terugverdien-effecten ook optreden, maar de overgang zal in dat geval minder soepel verlopen.

4.4.4 Wat zijn de voordelen om aan te sluiten bij het bestaande beleid en de bestaande heffingen?

Er zijn diverse nadelen verbonden aan instrumenten die onvoldoende aan kunnen sluiten bij het bestaande beleid. Allereerst zal er tijdsverlies optreden bij een belangrijke wijziging in het beleid, omdat beleidsondersteunend onderzoek en beleidsvoorbereiding een aanzienlijke tijd zal vragen. De maatschappelijke kosten voor de invoering van een aanzienlijke beleidswijziging kunnen groot zijn. Vervolgens kan de acceptatie van het beleid door de doelgroepen (het landbouw-bedrijfsleven) in dat geval vertraagd worden, wat tot verder tijdsverlies leidt.

Een stelsel van financiële prikkels kan mogelijk aansluiten bij de bestaande voorlichting via bemestingsadviesprogramma's en MARS, dan wel bij het huidige beleid terzake van fysieke regulering en bestemmingsheffing op fosfaatoverschotten. Een eventuele mineralenheffing op mengvoer en kunstmest op bedrijfsniveau kan, in het geval deze gecombineerd wordt met deelname aan het nu nog vrijwillige programma MARS, tot een verbetering in de mineralenbenutting in de intensieve veehouderij leiden. Het is nuttig om ook de rundveehouderij in een boekhoudstelsel van mineralenstromen op te nemen, met name omdat de spreiding in het mineralenverlies tussen de bedrijven in deze sector zo groot is (zie ook tabel 4.2).

Aansluiting van een mineralenheffing op krachtvoer bij MARS zal echter betekenen dat er op een zeer groot aantal bedrijven periodiek (jaarlijks)

een mineralenboekhouding gecontroleerd zal moeten worden. Dit brengt voor de bedrijven accountantskosten met zich mee. Een mineralenboekhouding sluit aan bij de bestaande mestboekhouding, maar wijkt daar in zoverre van af dat de belaste aanvoerstromen via aangekochte krachtvoergrondstoffen op een bedrijf van bij voorkeur alle mineralen moeten worden geadministreerd.

Een surplusheffing, zoals besproken in paragraaf 3.2.3, is een voorbeeld van een uitbreiding van de bestaande overschotheffing, die aansluit bij de noodzaak om milieu-eisen te hanteren welke gebaseerd zijn op de belangrijke mineralenverliezen en sluit beter aan bij MARS.

4.4.5 Welke toepassingsproblemen zijn van belang bij financiële prikkels?

De keuze voor een bepaald instrument zal in belangrijke mate bepaald worden door de toetsingscriteria die behandeld zijn in paragraaf 2.5. Zo zal bij het doelmatigheidsaspect niet alleen de kosten-effectiviteit, maar ook de uitvoerbaarheid en de controleerbaarheid van belang zijn. Daarnaast zijn er echter nog verschillende andere criteria van belang, welke eveneens een rol spelen in het afwegingsproces van het te ontwikkelen beleidsinstrumentarium.

- Fraudegevoeligheid en controleerbaarheid. Deze aspecten hangen nauw met elkaar samen. Fraudegevoeligheid is belangrijk in situaties waar economisch voordeel te behalen is (zoals door het ontduiken van een heffing) en waar controle op naleving niet sterk is. Het aspect van fraudegevoeligheid is van belang in verband met de acceptatie van een instrument door de samenleving. Dit criterium kan bijvoorbeeld van belang zijn wanneer er een regio-specifiek danwel sectorgericht beleid van financiële prikkels gevolgd zou worden waarbij geen uniforme emissiereductiedoelstellingen per regio/sector geformuleerd zijn. Het aspect van fraudegevoeligheid kan een grote rol spelen bij de uiteindelijke keuze voor een bepaald instrument. Zo is er op basis van bepaalde toetsingscriteria een voorkeur voor een surplusheffing boven bijvoorbeeld een heffing op het totale mineralengebruik in kunstmest en krachtvoer. Een surplusheffing is in beginsel fraudegevoeliger dan een heffing op alle op het bedrijf aangevoerde mineralen, zodat om deze reden mogelijk een voorkeur zal bestaan voor een mineralenheffing.
- Maatschappelijk draagvlak. Het maatschappelijk draagvlak van een instrument zal voldoende groot moeten zijn, waarbij in het bijzonder de acceptatie door de meest betrokken doelgroepen (het georganiseerde landbouw-bedrijfsleven) van belang is. Het maatschappelijk draagvlak

wordt echter ook bepaald door andere groepen, zoals natuur- en milieu-organisaties en waterleidingbedrijven.

- Eenvoud van het instrument. Een instrument zal bij voorkeur eenvoudig moeten zijn en zodanig dat invoering, uitvoering en controle zo veel mogelijk centraal geregeld kunnen worden en daardoor weinig kosten met zich mee brengen. De uitvoerbaarheid zal daarmee ook vergroot worden.
- Eventuele milieu-afwenteling. Een instrument zal geen mechanismen in zich mogen hebben dat de milieubelasting eventueel verplaatst en/of afgewenteld wordt op andere milieu-compartimenten of op andere waarden.
- Haalbaarheid. De haalbaarheid van een instrument zal beoordeeld worden op basis van een groot aantal criteria, waaronder de in hoofdstuk 2 besproken primaire en secundaire criteria en randvoorwaarden, maar ook de hierboven genoemde criteria zullen de haalbaarheid bepalen. Daarboven is de haalbaarheid van een instrument afhankelijk van andere factoren, zoals de tijd die nodig is voor onderzoek en beleidsvoorbereiding om een instrument in te voeren. Zo zullen substantiële beleidswijzigingen, welke onvoldoende aansluiten bij de bestaande wet- en regelgeving, wellicht ongeveer 5 jaar voorbereidingstijd vragen.

Indien een instrument haalbaar is, zal ook de handhaafbaarheid vergroot worden. Ten aanzien van de handhaafbaarheid is van belang dat de in het beleid voor het jaar 1995 geformuleerde waterkwaliteitsdoelstellingen door de stikstofbelasting op basis van de nu beschikbare inzichten en het bestaande instrumentarium mogelijk niet gerealiseerd worden. Invoering van een stelsel van financiële prikkels, in aanvulling op het thans reeds geformuleerde beleid, zou zinvol kunnen zijn indien realisatie van het waterkwaliteitsbeleid op dat moment echter wel mogelijk zou zijn.

5. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

- (1) Een regulerend stelsel van financiële prikkels in de agrarische sector kan op korte termijn een bijdrage leveren aan een efficiënter mineralegebruik en aan bedrijfsaanpassingen die tegen relatief lage kosten realiseerbaar zijn, zoals een wijziging in het bouwplan en het kunstmestgebruik. Dit zal op deze bedrijven leiden tot een vermindering van het mineralenoverschot.

Met dit instrumentarium wordt tevens een stimulans gegeven aan de ontwikkeling en introductie van milieu-vriendelijke technologie en aan verdergaande bedrijfsaanpassingen (bijvoorbeeld wijziging in de bedrijfsgroottestructuur en in de ruimtelijke spreiding van bedrijven) die tot een rationeler middelengebruik leiden. Resultaten daarvan zullen pas op langere termijn zichtbaar worden. De doeltreffendheid en doelmatigheid van het beschikbare instrumentarium kan dus in de loop van de tijd verbeteren.

- (2) Sommige bedrijven kunnen milieudoelstellingen, vanwege verschillen in de bedrijfsvoering, reeds op korte termijn en met geringere economische offers realiseren dan andere. Met het instrumentarium van financiële prikkels wordt ingehaakt op dit verschil in omstandigheden. Financiële prikkels beogen een bijdrage te leveren aan het realiseren van milieudoelstellingen, maar op een zodanige wijze dat dit met zo weinig mogelijke bedrijfseconomische en maatschappelijke kosten gepaard gaat.
- (3) Bij het bepalen van de hoogte van een heffing (subsidie) moet deze niet zo hoog zijn dat te snel op grote schaal bedrijfsinvesteringen worden uitgelokt die achteraf bekeken niet de juiste danwel te duur zijn geweest. De reden hiervoor is dat de milieu-technologie nog volop in ontwikkeling is, waardoor nog onzekerheid bestaat over de aard en kosten van de technologie die de komende jaren beschikbaar zal komen. Een zodanige investering kan om die reden tot ongewenst vermogensverlies leiden. De benodigde investeringen kunnen evenwel gestimuleerd worden door een stelsel van subsidies.

In de loop van de tijd kan de regulerende werking van een heffing toenemen door deze geleidelijk te laten stijgen.

- (4) Bij de afweging van relatieve voor- en nadelen van een stelsel van financiële prikkels spelen een aantal criteria een rol. Toetsing kan plaatsvinden op grond van de doeltreffendheid en doelmatigheid van een instrument. Vervolgens is het van belang dat voldaan wordt aan het beginsel "de vervuiler betaalt" en zullen de effecten op de koopkracht, de concurrentiepositie en de werkgelegenheid beperkt dienen te blijven, terwijl zoveel mogelijk voldaan moet worden aan de verenigbaarheid van een instrument met budgettaire kaders en de fiscale systematiek in ons land, het EG-beleid en het EG-recht.
- (5) Het is onjuist om het stelsel van financiële prikkels te veel op zich zelf te zien, dus los van het overig beleidsinstrumentarium dat beschikbaar is, zoals wet- en regelgeving, structuurmaatregelen, onderzoek, voorlichting en onderwijs. De doeltreffendheid en doelmatigheid van een stelsel van financiële prikkels zal dan ook vergroot worden indien invoering plaatsvindt in combinatie met en in aansluiting op het bestaande instrumentarium. Bij de uitwerking van een stelsel van financiële prikkels is het draagvlak daarvan bij de doelgroep(en) van belang. De haalbaarheid van een instrument wordt mede bepaald door de controleerbaarheid en eenvoud van het instrument. De haalbaarheid van een heffing kan vergroot worden en de effecten daarvan op de concurrentiepositie en de werkgelegenheid kunnen beperkt blijven indien de opbrengst terugschuld wordt naar de sector. In dat geval is een heffing inkomensneutraal voor de sector. Het terugsluizen dient bij voorkeur te gebeuren in het kader van het betreffende milieubeleid.
- (6) De effectiviteit van een instrument is groter naarmate de heffing meer betrekking heeft op de vervuiling zelf en minder op de daarmee verband houdende activiteiten. Een heffing op bijvoorbeeld mineralen in voer en kunstmest, maar vooral een heffing op NH₃-emissies en/of overige mineralenverliezen is doeltreffender dan een heffing op basis van het aantal dieren en arealen voor gewassen. Een heffing die weinig dan wel slechts indirect verband houdt met de milieuvervuiling, zal minder aanvaardbaar zijn voor de direct betrokken doelgroep(en). Minstens zo belangrijk is dat de prikkel tot bedrijfsaanpassingen op die plaats wordt gegeven waar die bedoeld is, omdat juist dan het scala van mogelijke aanpassingen het grootst is.

- (7) Het stikstofverlies in de landbouw door uit- en afspoeling van nitraat en NH_3 -emissies is vooral een regionaal en (inter)nationaal probleem. De emissies van individuele bedrijven cumuleren derhalve waardoor de gestelde normen kunnen worden overschreden. Daarentegen is de accumulatie van fosfaat in de bodem meer een lokaal probleem dat op bedrijfs- en perceelsniveau van belang is. Dit betekent dat de milieubelasting van fosfaat via fysieke regulering of een prohibitieve heffing op bedrijfsniveau voorkomen zal moeten worden. Daarvoor zijn normen op bedrijfsniveau en mogelijk zelfs op perceelsniveau gewenst.
- (8) Het mineralenoverschot vertoont ondermeer in de melkveehouderij een grote spreiding tussen de afzonderlijke bedrijven. Een rationeler gebruik van kunstmest zal leiden tot een lager mineralenoverschot terwijl de invloed daarvan op het bedrijfsresultaat beperkt is. Dit betekent dat een financiële prikkel in de melkveehouderij op dit overschot een bijdrage kan leveren aan het bereiken van een rationeler middelengebruik.
- (9) De bestaande financieringsheffingen in het kader van het mestbeleid hebben het fosfaatoverschot uit dierlijke mest als grondslag. Deze bestemmingsheffingen kunnen worden uitgebreid tot een financiële prikkel met het mineralenoverschot (N, P en K) op bedrijfsniveau als grondslag. Ook zware metalen kunnen in dit stelsel opgenomen worden.
- (10) Een heffing aan de grens van ons land op grond van de mineralen in de geïmporteerde grondstoffen voor mengvoer vereist extra controles aan de grens, wat in EG-verband niet toegestaan is. Een heffing op grond van het door een veehouderijbedrijf aangekochte mengvoer zal er toe kunnen leiden dat de veehouderijbedrijven zullen besluiten om zelf de grondstoffen voor krachtvoeder te mengen, danwel om mengvoer in het buitenland te kopen. De aan deze stelsels verbonden complicaties betekent dat een mineralenheffing op kunstmest en/of veevoer op basis van de op een bedrijf aan- en afgevoerde mineralen naar verwachting minder problemen zal geven dan de andere vormen.
- Een mineralenheffing op kunstmest en/of veevoer zal op bedrijfsniveau ondersteund dienen te worden door een mineralenboekhouding. Een mineralenboekhouding vormt een uitbreiding van de bestaande mestboekhouding. De ervaringen die momenteel opgedaan worden met het MARS systeem zullen bruikbaar zijn.

Uit bovenstaande conclusies vloeien de volgende onderzoeksvragen voort:

- (1) Is er een mineraal (N, P of K) welke op langere termijn het meest knelend zal zijn bij een beleid dat gericht is op het simultaan reguleren van de mineralenverliezen maar ook van zware metalen, en zo ja welk? Zou het beleid gericht moeten zijn op het invoeren van een heffing op uitsluitend N-, danwel bijvoorbeeld op een heffing van N en een heffing voor P? Wat betekent dit voor de toepassing van een stelsel van financiële prikkels in relatie tot het bestaande beleidsinstrumentarium? Op dit moment is op het LEI een voorbeeldstudie in uitvoering, waarin de N-stromen (en parallel daaraan ook de P- en K-stromen) voor de melkveehouderij op de zandgronden in Gelderland gekwantificeerd worden.
- (2) Uit onderzoek is bekend dat de omvang van het mineralenoverschot tussen veehouderijsectoren sterk verschilt. De keuze van de grondslag voor een heffing zal leiden tot uiteenlopende effecten voor de afzonderlijke bedrijfstakken. Daarnaast zal de invloed van een financiële prikkel op de bedrijfsvoering naar verwachting afhangen van de intensiteit in het middelengebruik. Een relevante vraag is in dat geval wat het vermoedelijk effect van een gematigde stikstofheffing op kunstmest en veevoer (al dan niet met restitutie) zou zijn voor de verschillende sectoren en diverse groepen bedrijven? De hoogte van een heffing is daarbij van belang, maar ook de grondslag. Daarbij zijn allereerst de directe effecten van zo'n heffing van belang, maar ook de mogelijkheden voor bedrijfsaanpassingen en terugverdieneffecten op langere termijn.
Op dit moment is een studie in uitvoering waarin de effecten van een stelsel van financiële prikkels, gericht op het verminderen van stikstofverliezen, geraamd worden voor de akkerbouw en de veehouderij. Er is eveneens een modelstudie in voorbereiding waarin de effectiviteit van een stelsel van financiële prikkels voor de veehouderij geraamd wordt.
- (3) Wat kosten aanpassing en introductie van het bestaande MARS-systeem om deze geschikt te maken voor een heffing op het mineralenoverschot op bedrijven? De mogelijkheden voor aanvullingen op het bestaande MARS-systeem worden reeds onderzocht. Dit onderzoek is er op gericht zijn om het bestaande systeem geschikt te maken als mineralenbelans.

LITERATUUR

Boerderij (1991)

"Met mestfabrieken bevindt Nederland zich op glad ijs"; Boerderij 76 (25), 19 maart 1991, pp. 14-15

CLTM (Commissie Lange Termijn Milieubeleid)

Het milieu: denkbeelden voor de 21e eeuw; Zeist, Kerckebosch, 1990

Daatselaar, C.H.G.

Verschillen in de mineralenbalans tussen melkveebedrijven. Een vergelijkend onderzoek; Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut, 1989; Publikatie 3.144

Dubgaard, A.

Danish policy measures to control agricultural impacts on the environment; Kopenhagen, Statens Jordbrugsøkonomiske Institut, 1990; Rapport nr. 52

EPA (1990)

Agriculture and the environment. OECD policy experiences and American opportunities; Washington, United States Environmental Protection Agency; Rapport PM-221

Goossensen, F.R. en P.C. Meeuwissen (red.)

Advies van de Commissie Stikstof; Commissie van deskundigen in opdracht van de Ministers van LNV, VROM en V&W; Ede, 1990

LEI

Jaarstatistiek van de veevoerders 1985/86 en 1986/87; Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut, 1989; Periodieke Rapportage 65-85/86/87

LEI

Varkens 1990. Bedrijfseconomische beschouwingen; Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut, 1990; Periodieke Rapportage 7-90

LMO

Naar een duurzaam gebruik van meststoffen. Aanzetten tot een alternatief meststoffenbeleid; Utrecht, Landelijk Milieuoverleg, 1989

Manen, N.F. van, G. Huppes en H.A. Udo de Haes

"Straf, beloning of gewetensrust? Over lange-termijnbeleidsinstrumenten";
In: CLTM, Zeist, Kerckebosch, 1990, pp. 129-175

Meere, F. de

"De turboheffing, een antiverzuuringsheffing"; Milieu, Tijdschrift voor Milieukunde, 5 (5), (1990), pp. 150-154

Nentjes, A. (1990)

"Economische instrumenten in het milieubeleid: financierings- of sturingsmiddel?"; In: Het Nederlandse milieu in de Europese ruimte. Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde
Leiden, Stenfert Kroese Uitgevers, 1990, pp 145-166

Opschoor, J.B. en J.B. Vos

Economic instruments for environmental protection; Parijs, OECD, 1989

SER

Advies "Our Common Future"; Den Haag, Sociaal-Economische Raad, 1989; Publikatie 89/06

Veen, M.Q. van der

"Economische aspecten van fosforverlaging in mengvoeder"; In: A.W. Jongbloed en J. Coppoolse (red.), *Mestproblematiek: Aanpak via de voeding van varkens en pluimvee*; Wageningen, Financieringsoverleg Mest- en Ammoniakonderzoek, 1990

Weijden, W.J. van der, H. van der Wal, H.J. de Graaf, N.A. van Brussel en W.J. ter Keurs

Bouwstenen voor een geïntegreerde landbouw; Serie Voorstudies en achtergronden van de WRR, Rapport V44; Den Haag, Staatsuitgeverij, 1984