

Vergaderjaar 1998–1999

26 473

Wijziging van de Meststoffenwet in verband met de invoering van een stelsel van pluimveerechten

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

| Inhoudsopgave | | Blz. |
|---------------|---|------|
| Paragraaf 1 | Inleiding | 2 |
| Paragraaf 2 | Achtergrond | 2 |
| | 2.1 Algemene problematiek pluimveesector | 2 |
| | 2.2 Het belang van evenwicht op de mestmarkt | 3 |
| | 2.3 Ontwikkelingen op de mestmarkt | 4 |
| | 2.4 Noodzaak bevrozing omvang pluimveestapel | 6 |
| Paragraaf 3 | Het stelsel van pluimveerechten | 9 |
| | 3.1 Inleiding | 9 |
| | 3.2 Het nieuwe uitbreidingsverbod en artikel 55 van de Meststoffenwet | 10 |
| | 3.3 Hoofregel hoogte pluimveerecht op het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 58c | 13 |
| | 3.4 Aanvullende regels in verband met mutaties tot de inwerkingtreding van artikel 58c | 15 |
| | 3.5 Gehele of gedeeltelijke overgang van het pluimveerecht | 21 |
| | 3.6 Ambtshalve vaststelling van het pluimveerecht | 24 |
| Paragraaf 4 | Schade | 25 |
| Paragraaf 5 | Verhouding tot het EU-recht | 27 |
| | 5.1 Gemeenschappelijke marktordening | 27 |
| | 5.2 Vrijheid van vestiging | 30 |
| | 5.3 Technische voorschriften | 30 |
| Paragraaf 6 | Bedrijfseffecten, uitvoering en handhaving | 30 |
| | 6.1 Gevolgen bedrijven | 30 |
| | 6.2 Taken Bureau Heffingen | 31 |
| | 6.3 Taken Algemene Inspectiedienst | 32 |
| | 6.4 Strafrechtelijke handhaving versus bestuurlijke handhaving | 32 |
| | 6.5 Gevolgen voor de magistratuur | 33 |
| Paragraaf 7 | Artikelsgewijze toelichting | 35 |

1. Inleiding

Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot invoering van een stelsel van pluimveerechten. Het betreft een noodzakelijke maatregel ter beheersing van de mestproblematiek. Met het stelsel wordt een nieuw maximum gesteld aan het aantal kippen en kalkoenen dat op een bedrijf mag worden gehouden. Dit plafond komt voor deze diersoorten in de plaats van het thans in de Meststoffenwet neergelegde plafond van de mestproductierechten. Met het stelsel beogen wij de landelijke groei van de pluimveestapel, waartoe het stelsel van mestproductierechten nog ruimte biedt, een halt toe te roepen. De met deze groei gepaard gaande toename van de mestproductie vormt een bedreiging voor de realisatie van de nationale doelstellingen in het kader van het mestbeleid, zoals deze zijn neergelegd in de Integrale Notitie mesten ammoniakbeleid (kamerstukken II, 1995/96, 24 445, nr. 1; hierna: Integrale Notitie). Zij vormt daarnaast een bedreiging voor de effectuering van de doelstellingen van richtlijn nr. 91/676/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PbEG L 375), de zogenoemde EG-Nitraatrichtlijn. Omdat het stelsel voorziet in de mogelijkheid van overgang van pluimveerechten van het ene naar het andere bedrijf, blijven de mogelijkheden voor bedrijfsontwikkeling binnen de pluimvee-sector behouden, evenwel binnen de daaraan vanuit een maatschappelijk oogpunt te stellen milieurandvoorwaarden.

Over de hoofdlijnen van de in het wetsvoorstel voorziene maatregelen en de ontwikkelingen die de maatregelen noodzakelijk maken is de Tweede Kamer door de eerste ondergetekende geïnformeerd bij brief van 6 november 1998 (kamerstukken II 1998/99, 26 280, nr. 1).

2. Achtergrond

2.1 Algemene problematiek pluimvee-sector

De pluimvee-sector is een sector met een zich goed ontwikkelende ketenstructuur waar veel is geïnvesteerd in het verder realiseren van toegevoegde waarde in de verwerking en afzet. Tegelijkertijd ontmoet de sector toenemende kritiek in de samenleving op de wijze waarop het pluimvee wordt gehouden. Deze kritiek betreft de belasting van het milieu door het intensieve karakter van de productie, de welzijnsproblemen als gevolg van de geringe leefruimte per dier en de hoge groeisnelheden, en de onvoldoende productveiligheid; er is onvoldoende grip op besmettingen met micro-organismen als het salmonellabacterie en het bacterie campylobacter en er wordt daarnaast te zeer teruggevallen op een preventief gebruik van antibiotica en coccidiostatica.

Met de sector zijn inmiddels afspraken gemaakt over een forse verbetering van de productveiligheid, hetgeen ertoe moet leiden dat aan het einde van het jaar 1999 nog maximaal 15% van de koppels vleeskuikens aan het einde van de slachtlijn met campylobacter zal zijn besmet, en nog maximaal 10% met salmonella. De sector onderneemt inmiddels ook initiatieven om het maatschappelijke tekort te ondervangen op het punt van dierenwelzijn en milieu. Een eerste stap is de notitie van de Productschappen Vee, Vlees en Eieren van 9 april 1998 met de titel «Iedereen Kiplekker!» (rapportnummer 9811.a), die een visie op de ontwikkelingen in de pluimvee-sector in de periode 1998–2004 bevat.

Het kabinet vindt deze voorstellen evenwel nog niet ver genoeg gaan. Op het punt van de reductie van het mestoverschot en van de ammoniak-uitstoot gaat het sectorvoorstel niet ver genoeg. Voorts worden ten

aanzien van het houden van kippen in zogenoemde «legbatterijen» geen verbeteringen aangekondigd en de wel voorgestelde maatregelen ter verbetering van het dierenwelzijn lijken ontoereikend om aan de maatschappelijke kritiek tegemoet te komen. In een gezamenlijke notitie van 29 juni 1998 met als titel «Samen hokken of samen scharrelen» geven ook de Stichting Natuur en Milieu en de Dierenbescherming aan dat de voorstellen niet toereikend zijn.

De sector moet de ruimte krijgen om zijn verantwoordelijkheid waar te maken en zal door de overheid worden aangemoedigd verdergaande stappen te zetten. Is hij niet in staat een adequaat antwoord te formuleren op de omvangrijke problemen waarvoor hij zich gesteld ziet, dan zal overheidsingrijpen niet uitblijven. Zoals in het regeerakkoord is aangegeven, zal de overheid ingrijpen als de sector voor het jaar 2000 niet de noodzakelijke maatregelen heeft genomen om tot een oplossing van deze problemen te komen (kamerstukken II 1997/98, 26 024, nr. 10). Eind 1998 is in dat verband in een overleg tussen overheid en vertegenwoordigers van de pluimveesector afgesproken dat de sector uiterlijk in oktober 1999 een herstructureringsplan gereed zal hebben, waarin een pakket van concrete maatregelen is uitgewerkt dat door de betrokken maatschappelijke groeperingen wordt gedragen en dat een oplossing biedt voor de gesignaleerde knelpunten op het vlak van milieu, welzijn en productveiligheid. In een dergelijk herstructureringsplan zal een bijzondere plaats moeten worden ingeruimd voor de biologische pluimveehouderij, waarvan de ontwikkeling met kracht moet worden ondersteund gegeven het feit dat deze bedrijven zowel op het vlak van milieu als op het vlak van dierenwelzijn vooroplopen. Inmiddels is een stuurgroep ingesteld waarin onder andere de pluimveesector, de Dierenbescherming, de Stichting Natuur en Milieu en het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij zijn vertegenwoordigd. Deze stuurgroep staat onder voorzitterschap van de heer J. G. M. Alders, voormalig Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en thans Commissaris van de Koningin in Groningen.

In het licht van het onderhavige wetsvoorstel is vooral de problematiek van de mestoverschotten in de pluimveehouderij van belang. Hoewel ook daar de primaire verantwoordelijkheid voor het oplossen van de problematiek bij de sector ligt, zijn er op dit vlak verontrustende ontwikkelingen, namelijk een steeds verdergaande groei van de pluimveestapel en een tegenvallende mestexport en -distributie, die het noodzakelijk maken overheidsmaatregelen te nemen die in ieder geval voorkomen dat de problematiek in de tussentijd verergert. Dit overigens overeenkomstig de wens van de sector zelf. In het navolgende gaan wij eerst in op de mestoverschotproblematiek in haar algemeenheid en vervolgens op de ontwikkelingen die onverwijld overheidsingrijpen in de pluimveesector noodzakelijk maken.

2.2 Het belang van evenwicht op de mestmarkt

De pluimveesector levert na de varkenssector de grootste bijdrage aan het totaal aan mestoverschotten op de veehouderijbedrijven, te weten de hoeveelheid geproduceerde dierlijke mest die gegeven de bemestingsnormen niet op het eigen bedrijf kan worden gebruikt en die aan derden – eindgebruikers in binnen- of buitenland – moet worden afgezet. Voor de realisatie van de in het kader van het mestbeleid gestelde doelen is het van groot belang dat op landelijk niveau de productie van dierlijke meststoffen in balans is met aanwendings- en afzetmogelijkheden voor deze stoffen. Zou op enig moment de situatie ontstaan dat er op landelijk niveau meer mest wordt geproduceerd dan op de producerende bedrijven zelf kan worden aangewend en bij derden-eindgebruikers kan worden

afgezet, dan zullen veehouders steeds meer kosten moeten maken om hun mest, vaak op steeds grotere afstand, te kunnen afzetten, zo zij er al in slagen een afnemer voor de mest te vinden. Aangezien de individuele veehouder een vrijwillige inkrimping van zijn veestapel veelal niet als reëel alternatief zal zien en aan de andere kant de stijgende afzetprijzen voor mest steeds moeilijker zullen zijn op te brengen, ontstaat een onaanvaardbare druk om via oneigenlijke wegen van de mest af te komen. Indien door de overheid dan geen aanvullende maatregelen worden genomen, dreigt het gevaar dat de bemestingsnormen op grote schaal worden overschreden.

Het belang van een landelijk evenwicht op de mestmarkt is nadrukkelijk onderkend in de paragrafen 5.2 en 5.3 van de Integrale Notitie. Daarin wordt een herstructureringsbeleid aangekondigd met het oog op het behoud van dat evenwicht, nu dat wordt bedreigd door de steeds geringer wordende toepassings- en afzetmogelijkheden voor dierlijke mest als gevolg van de voor de periode tot 2008/2010 voorziene stapsgewijze aanscherping van de bemestingsnormen. Het gaat daarbij om de normen inzake het toelaatbare fosfaat- en stikstofverlies naar het milieu dat optreedt als gevolg van mestgebruik, welke normen centraal staan in het in hoofdstuk IV van de Meststoffenwet geregelde stelsel van regulerende mineralenheffingen. Bij de behandeling van het wetsvoorstel strekkende tot invoering van dat stelsel is – naar aanleiding van de door handhavingsdeskundigen van overheid en landbouwbedrijfsleven uitgevoerde ex ante-evaluatie van dat stelsel – aangegeven dat de invoering van aanvullende maatregelen tot behoud van het evenwicht op de landelijke «mestmarkt» als absolute randvoorwaarde geldt, wil het stelsel – en om het even welk ander stelsel van bemestingsnormen – goed kunnen functioneren. Verwezen zij onder meer naar de memorie van toelichting (kamerstukken II 1995/96, 24 782, nr. 3, blz. 5–6 en blz. 23–30) bij dit op 2 mei 1997 tot wet verheven wetsvoorstel (Stb. 360). Aangezien de bemestingsnormen tot de kern van de maatregelen behoren waarmee de doelstellingen van de EG-Nitraatrichtlijn moeten worden gerealiseerd, moeten de aanvullende maatregelen om een effectieve handhaving van deze normen te kunnen verzekeren worden gezien als noodzakelijke, aanvullende maatregelen als bedoeld in artikel 5, vijfde lid, van die richtlijn.

2.3 Ontwikkelingen op de mestmarkt

In de Integrale Notitie werd geschat dat door aanscherping van de normering in 2002 een volume aan dierlijke mest overeenkomend met 37 miljoen kilogram fosfaat niet op bedrijven in Nederland zou kunnen worden afgezet. Uitgaande van het aandeel in de mestoverschotproductie op bedrijfsniveau, kan dit volume voor circa 2/3 deel, dat wil zeggen ruim 25 miljoen kilogram fosfaat, worden toegerekend aan de varkenssector, en voor circa 1/3 deel, dat wil zeggen circa 13 miljoen kilogram fosfaat, aan de pluimveesector. In de Integrale Notitie is er voorts vanuit gegaan dat door de in het kader van de Wet verplaatsing mestproductie voorziene korting met 25% van mestproductierechten ingeval van verplaatsing van de mestproductie naar een ander bedrijf of een andere locatie, met name door de varkens- en de pluimveesector een vermindering van het mestoverschot met in totaal 3 miljoen kilogram fosfaat zou worden gerealiseerd. Voorts werd er in de Integrale Notitie nog vanuit gegaan dat er goede perspectieven zouden zijn voor de export van pluimveemest. Geschat werd dat 2/3 van de overschotmest afkomstig uit de pluimveesector, circa 20 miljoen kilogram fosfaat, in het buitenland zou kunnen worden afgezet. Dat zou betekenen dat circa 14 miljoen kilogram fosfaat aan niet-plaatsbare mestoverschotten zou resteren, die geheel aan de varkenshouderij moet worden toegerekend.

Wat betreft de toerekening van dit overschot aan de varkenshouderij is, behalve uiteraard het grote aandeel van de varkenshouderij in het landelijke mestoverschot, niet onbelangrijk het feit dat er voor varkensmest, gezien de ter zake geldende veterinaire regelgeving in communautair verband en de kwaliteit van varkensmest, geen reële exportmogelijkheden bestaan en dat deze mestsoort ook op de binnenlandse markt eerder afzetproblemen ondervindt dat pluimveemest. Om een niet-plaatsbaar varkensmestoverschot te voorkomen is de Wet herstructurering varkenshouderij ingevoerd, die door inzet van verschillende instrumenten moet leiden tot een reductie van de varkensmestproductie met 14 miljoen kilogram fosfaat.

Inmiddels blijkt zich een aantal ontwikkelingen voor te doen die afwijken van de gehanteerde aannames in 1995, ten tijde van het uitbrengen van de Integrale Notitie; ontwikkelingen die per saldo tot een veel groter niet-plaatsbaar mestoverschot lijken te leiden dan destijds werd verondersteld. In de brief van de eerste ondergetekende aan de Tweede Kamer van 15 januari 1999 (kamerstukken II, 1998/99, 25 448 en 25 445, nr. 15) is daarop nader ingegaan.

Zoals in die brief is aangegeven is er sprake van twee positieve ontwikkelingen. De eerste is het sneller teruggelopen van de fosfaatproductie in de veehouderij dan in de Integrale Notitie werd geschat. Blijkens de in de brief opgenomen cijfers was de fosfaatproductie in de varkenshouderij in 1996 58 miljoen kilogram fosfaat. Daarmee is echter nog niets van het berekende niet-plaatsbare varkensmestoverschot van 14 miljoen kilogram fosfaat voor 2002 gerealiseerd, aangezien in de Integrale Notitie bij de berekening van het mestoverschot werd uitgegaan van een varkensmestproductie van circa 58 miljoen kilogram fosfaat. Verdere reducties, te realiseren door veevoermaatregelen, zijn in het maatregelenpakket van de Wet herstructurering varkenshouderij reeds verdisconteerd door de mogelijkheid tot compensatie van een deel van de op 1 januari 2000 doorgevoerde 15%-korting over de varkensrechten als voorzien in artikel 31 van die wet. Ook in de rundveehouderij heeft een snellere reductie van de fosfaatproductie plaatsgevonden dan destijds werd verondersteld, maar die sector draagt slechts marginaal bij aan het landelijke mestoverschot, zodat in dat verband deze reductie van marginale betekenis is. De tweede positieve ontwikkeling is dat in juli 1997 reeds 2 miljoen kilogram fosfaat door de korting van mestproductierechten bij verplaatsing uit de markt was genomen. Dat komt evenwel nog niet overeen met de in de Integrale Notitie voorziene 3 miljoen kilogram fosfaat, met name te realiseren door de varkens- en de pluimveesector. De in de Wet herstructurering varkenshouderij voorziene korting bij overgang van varkensrechten naar andere bedrijven en bij bedrijfsoverdrachten draagt op het punt van de realisatie van deze 3 miljoen kilogram fosfaat niets extra's bij, aangezien de opbrengst van deze korting al direct in mindering worden gebracht op de taakstelling van 14 miljoen kilogram fosfaat via een verlaging van de in artikel 31 van die wet voorziene generieke korting van varkensrechten.

Tegenover deze ontwikkelingen staan evenwel ernstige tegenvallers. De aannames in de Integrale Notitie ten aanzien van de mogelijkheden tot plaatsing van mest op het eigen bedrijf, tot plaatsing van mest via distributie op andere bedrijven en tot afzet in het buitenland zijn namelijk veel te optimistisch gebleken. De in de brief van 15 januari 1999 genoemde cijfers met betrekking tot het jaar 1996, ontleend aan het Centraal Bureau voor de Statistiek, illustreren dat. Ten opzichte van de schattingen van de Integrale Notitie kon in 1996 een mestvolume overeenkomend met 5 miljoen kilogram fosfaat minder op de mestproducerende bedrijven zelf worden aangewend, kon een mestvolume overeenkomend met 13 miljoen kilogram fosfaat minder op

andere bedrijven in Nederland worden afgezet, en kon 6 miljoen kilogram fosfaat aan mest minder worden geëxporteerd.

Meer recente ontwikkelingen maken duidelijk dat we er ernstig rekening mee moeten houden dat de reeds in 1996 geconstateerde tegenvallers structureel van karakter zullen zijn.

Besloeg de afzet van pluimveemest in 1995 nog 12 miljoen kilogram fosfaat en was deze in 1996 al teruggelopen tot 8 miljoen kilogram fosfaat, in 1997 is de export nog verder teruggelopen, namelijk tot 5 à 7 miljoen kilogram fosfaat. Voor 1998 zijn de schattingen dat de mestexport niet is toegenomen ten opzichte van 1997. Dit terwijl de prognose van de Integrale Notitie 15 miljoen kilogram fosfaat was. Gelet op het feit dat het steeds moeilijker wordt om onbewerkte pluimveemest te exporteren vanwege de steeds hogere kwaliteitseisen van buitenlandse afnemers en aanscherping van buitenlandse regelgeving, wordt steeds meer duidelijk dat de prognose in de Integrale Notitie van 20 miljoen kilogram fosfaat in 2002 niet zal worden gehaald.

Daarnaast is sprake van een voor de realisatie van de doelstellingen van de EG-Nitraatrichtlijn noodzakelijke aanscherping van de normering van het stelsel van regulerende mineralenheffingen, waartoe wij hebben besloten mede naar aanleiding van de formele ingebrekestelling door de Commissie van de Europese Gemeenschappen ter zake van de uitvoering van die richtlijn van 29 september 1998, en van het onder dit stelsel brengen van de extensieve veehouderijbedrijven en de akker- en tuinbouwbedrijven in respectievelijk 2000 en 2001. Hierdoor bestaat de reële kans dat ook de hoeveelheid mest die in Nederland kan worden afgezet en aangewend structureel op een lager niveau komt te liggen dan waar tot nu toe van uit is gegaan. Over de voornemens op het punt van de intensivering van het stikstofbeleid hebben wij de Tweede Kamer geïnformeerd bij brief van 2 december 1998 (kamerstukken II 1998/99, 24 445, nr. 43). Inmiddels is een wetsvoorstel in voorbereiding waarmee wij deze voornemens invulling geven.

2.4 Noodzaak bevrozing omvang pluimveestapel

Hoewel de in de voorgaande subparagraaf beschreven tegenvallende ontwikkelingen op het vlak van de plaatsingsruimte voor mest op het eigen bedrijf, de mestdistributie en de mestexport, zeker mede een belangrijk probleem voor de varkenshouderij vormen, gegeven het aandeel in de totale overschotproductie en de relatief minder goede afzetmogelijkheden voor varkensmest, moet ook de pluimveehouderij worden aangesproken op zijn verantwoordelijkheid voor de oplossing van de overschotproblematiek. Zoals wij in het voorgaande hebben aangegeven, draagt de pluimveesector voor circa 1/3 deel bij aan de totale overschotproductie. Deze sector ondervindt evengoed als de varkenshouderij problemen bij de mestafzet in een situatie dat de landelijke productie en de afzetmogelijkheden voor dierlijke meststoffen niet met elkaar in evenwicht zijn. Daarbij zij erop gewezen dat het relatieve nadeel van een mindere kwaliteit van varkensmest ten opzichte van pluimveemest door de varkenshouderij kan worden gecompenseerd door meer te betalen voor de mestafzet, waarmee het concurrentievoordeel van pluimveemest op de mestmarkt wordt weggenomen. Daarvoor bestaat bij de varkenssector meer ruimte nu – afgezien van conjuncturele afwijkingen – het in de varkenshouderij gerealiseerde economisch saldo per kilogram fosfaat hoger ligt dan in de pluimveesector.

Het is aan de pluimveesector om een infrastructuur op te zetten om te komen tot een grootschalige en duurzame export van pluimveemest. In dat verband is verwerking van pluimveemest tot mestkorrels en de verwerking van pluimveemest in compost van groot belang. Het is positief

dat het bedrijfsleven hiertoe initiatieven heeft genomen. Er lopen tot het jaar 2000 op dit vlak twee experimenten die door de overheid worden gefaciliteerd; verwezen zij naar de Kaderregeling ontheffingen experiment «Het Zuivere Ei» en naar de Kaderregeling ontheffingen experiment «Golden Harvest». Ook worden door het bedrijfsleven mogelijkheden onderzocht om een deel van het pluimveemestoverschot te verbranden. Bezien wordt of deze verbranding binnen daaraan te stellen milieuvriendvoorwaarden kan plaatsvinden en, indien dit het geval is, zal ook dit initiatief worden gefaciliteerd. Zoals wij in subparagraaf 2.1 evenwel hebben aangegeven, kunnen deze initiatieven slechts als eerste stappen worden gezien en achten wij de voorstellen van de sector voor de aanpak van de overschotproblematiek ontoereikend. Er moet nog een belangrijke slag worden geslagen, nu de mestexport zo ver achter blijft bij de prognoses van de Integrale Notitie en zelfs een terugval vertoont.

In dat licht vinden wij het zorgwekkend dat zich intussen in de pluimveehouderij een ontwikkeling voordoet die de mestoverschotproblematiek verder dreigt te verergeren. Gelijktijdig met de in het voorgaande besproken ernstige terugval van de mestexport en de tegenvallende ontwikkeling ten aanzien van de hoeveelheid mest die op het eigen bedrijf en op andere bedrijven in Nederland kan worden afgezet, doet zich de afgelopen jaren een gestadige groei van de pluimveestapel voor. Het aantal kippen in Nederland is blijkens de gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) toegenomen van 89,6 miljoen stuks in 1995 tot 98,7 miljoen stuks in 1998, met name in de concentratiegebieden van intensieve veehouderijen in het zuiden en het oosten van het land. De toename van de pluimveestapel betreft vooral de vleeskuikens: het aantal vleeskuikens, inclusief de moederdieren, nam toe van 51,5 miljoen stuks in 1995 tot 57,2 miljoen stuks in 1998, waar in diezelfde periode het aantal legkippen toenam van 38,2 miljoen stuks tot 41,4 miljoen stuks. Inmiddels lijkt deze ontwikkeling zich verder door te zetten. Zo werden volgens CBS-gegevens alleen al in de eerste helft van 1998 71 bouwvergunningen voor vleeskuikenstallen verleend voor een bouwsom van in totaal f 33 miljoen, waar in de eerste helft van 1995 en van 1996 respectievelijk 27 en 11 bouwvergunningen werden verleend voor een totale bouwsom van respectievelijk f 4 miljoen en f 3 miljoen. In de periode van januari tot en met november 1998 werden volgens gegevens van het CBS voor vleeskuikenstallen in totaal 170 bouwvergunningen verleend voor een totale bouwsom van f 81 miljoen. Uit die gegevens blijkt een groeiende belangstelling voor de vestiging en uitbreiding van vleeskuikenhouderijen in de niet-concentratiegebieden te bestaan: de helft van de tot en met november verleende bouwvergunningen en de helft van de totale bouwsom heeft betrekking op bedrijven buiten de concentratiegebieden. Hoewel het bij de verleende bouwvergunningen voor een deel ook om aanpassingen van bestaande inrichtingen zal gaan, is naar onze schatting een groot deel van de aanvragen afkomstig van nieuwkomers en uitbreiders in het vleeskuikensegment. Wij achten het reëel dat in de concentratiegebieden bijna de helft van de bouwsom was bestemd voor uitbreiding, en dat in de niet-concentratiegebieden vrijwel de hele bouwsom daarvoor was bestemd. In de niet-concentratiegebieden gaat het vaak om overwegend akkerbouwbedrijven en grondgebonden veehouderijen, die vleeskuikens als bijtak willen gaan houden op basis van grondgebonden mestproductierechten. Bij de vleeskuikentak gaat het, in vergelijking met de leghenssector, om een tamelijk routinematige bezigheid waarvoor weinig specialistische kennis is vereist en die zonder grote problemen naast het bestaande bedrijf kan worden uitgeoefend.

De groei van de pluimveestapel is zeer verontrustend vanuit het oogpunt van de mestoverschotproblematiek en brengt daarnaast ook andere nadelige milieu-effecten met zich. Te denken valt aan een vergroting van

de problematiek van ammoniakuitstoot en stankhinder, het beslag van de extra pluimveestallen op de ruimte, en de aantasting van het landschap en de natuurwaarden die van de genoemde factoren het gevolg kan zijn. Wat betreft de ammoniakuitstoot speelt de toename vooral in de vleeskuikenhouderij, nu voor vleeskuikens nog nauwelijks emissie-arme stallen worden gebouwd. Een toename van het aantal vleeskuikens met 1 miljoen stuks, betekent naar schatting tevens een toename van de ammoniakuitstoot met 50 000 kilogram. Ook dat zijn ongewenste ontwikkelingen, die evenwel in vergelijking met de mestoverschot-problematiek van meer secundair belang zijn.

Onder de huidige mestwetgeving is uitbreiding van de pluimveestapel mogelijk door het in gebruik nemen van, met name bij akkerbouw-bedrijven en grondgebonden veehouderijen aanwezige, grondgebonden mestproductierechten, door het in gebruik nemen van de tot op heden niet benutte ruimte binnen de op veehouderijbedrijven rustende niet-grondgebonden mestproductierechten en door omschakeling van andere diersoorten dan kippen en kalkoenen naar kalkoenen binnen deze niet-grondgebonden mestproductierechten. Is het bij uitstek het bedrijfsleven zelf dat de instrumenten heeft om te komen tot een grootschalige, duurzame export van pluimveemest, de instrumenten om op een effectieve wijze een verdere groei van de pluimveestapel te voorkomen ontbeert het. Daarvoor zijn nadere overheidsmaatregelen in de vorm van wetgeving noodzakelijk. Zowel van de zijde van de sector als van de zijde van de milieu-organisaties is er bij de overheid op aangedrongen niet te wachten tot het jaar 2000 met het nemen van wettelijke maatregelen en de haar ter beschikking staande instrumenten nu in te zetten om een verdere groei te voorkomen, zoals ook tot uitdrukking komt in de twee in subparagraaf 2.1 geciteerde visies op de toekomst van de pluimveehouderij.

Dit in acht genomen en gelet ook op de bij herhaling door leden van verschillende fracties in de Tweede Kamer over de uitbreiding van de pluimveehouderij uitgesproken zorg, zijn wij van oordeel dat de overheid in dezen haar verantwoordelijkheid dient te nemen en thans maatregelen moet treffen om te komen tot een bevrozing van de omvang van de pluimveestapel. Voorkomen moet immers worden dat door een vergroting van de mestoverschotproblematiek in een later stadium onverhoopt pijnlijke maatregelen moeten plaatsvinden die wellicht achterwege hadden kunnen blijven en in ieder geval minder pijnlijk hadden kunnen zijn als eerder was ingegrepen. Een dergelijke bevrozing betekent bovendien een pas-op-de-plaats, waarmee ruimte wordt gecreëerd voor het bedrijfsleven om initiatieven te ontplooien en te komen tot een adequaat antwoord op de naast de mestproblematiek aan de orde zijnde problemen op het punt van diergezondheid, dierenwelzijn en milieu. Wij denken dan met name aan het in subparagraaf 2.1 aangekondigde herstructureringsplan, dat de sector in oktober 1999 zal moeten hebben afgerond.

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in de noodzakelijk maatregelen om tot een bevrozing van de omvang van de pluimveehouderij te komen; dit onder handhaving van het onder de Wet verplaatsing mestproductie al bestaande mechanisme waarmee de pluimveehouderij door een geringe korting van productierechten bij verplaatsing van de mestproductie ook een directe bijdrage levert aan de vermindering van de overschotproductie.

Hoewel de problematiek van uitbreiding zich thans voornamelijk in de kippensector voordoet, zien de maatregelen niet alleen op de kippensector maar ook op de kalkoenensector, een sector waar zich overigens ook een

gestadige groei voordoet; tussen 1985 en 1998 is het aantal kalkoenen ruim verdubbeld van 0,7 miljoen stuks naar 1,5 miljoen stuks. Zouden thans niet tevens maatregelen in de kalkoensector worden getroffen, dan is het risico groot dat de problematiek zich van de kippensector naar de kalkoensector verplaatst. De productiewijze en de afzetmarkt van kalkoenen vertonen immers sterke gelijkenis met die van de kippen, en omschakeling van kippen naar kalkoenen, ook qua bedrijfsvoering en -inrichting, is relatief eenvoudig. Bij andere soorten pluimvee, bijvoorbeeld eenden, bestaat deze vrees niet, gegeven hun specifieke afzetmarkt en andere factoren, zoals de steeds strenger wordende welzijnseisen.

Naar onze opvatting is, in lijn met het regeerakkoord, anders dan de milieu-organisaties wensen, een beperking van de omvang van de pluimveestapel op dit moment niet aan de orde. Wij zullen de ontwikkelingen op het vlak van de mestexport en -verbranding echter nauwlettend volgen en de voorstellen daaromtrent in het door de sector op te stellen herstructureringsplan kritisch wegen met het oog op eventuele nadere maatregelen in het jaar 2000. Thans kan echter – juist gegeven de mogelijkheden die de pluimveesector nog heeft om de mestoverschotproblematiek te verkleinen door export of verbranding – met een bevrozing worden volstaan. Dat betekent dat het onderhavige wetsvoorstel een minder ingrijpend karakter heeft dan de Wet herstructurering varkenshouderij.

In het navolgende worden de voorgestelde maatregelen nader toegelicht.

3. Het stelsel van pluimveerechten

3.1 Inleiding

Om te komen tot de noodzakelijke bevrozing van de omvang van de pluimveestapel op landelijk niveau, voorziet het onderhavige wetsvoorstel in de aanvulling van de Meststoffenwet met een stelsel van pluimveerechten. Voor elk bedrijf wordt, in de vorm van een pluimveerecht, een maximum gesteld aan het aantal kippen en kalkoenen dat op het bedrijf kan worden gehouden; onder voorwaarden kan het pluimveerecht, of een gedeelte daarvan, van het ene naar het andere bedrijf overgaan. Het stelsel is zoveel mogelijk vorm gegeven overeenkomstig het bestaande systeem van mestproductierechten en van overgang van deze rechten, als neergelegd in hoofdstuk V van de Meststoffenwet en in de Wet verplaatsing mestproductie, uiteraard met dien verstande dat met het nieuwe plafond van het pluimveerecht de in subparagraaf 2.4 aangeduide mogelijkheden voor uitbreiding van de pluimveestapel binnen het mestproductierecht komen te vervallen. Wat betreft de rekenregels voor de bepaling van de omvang van het pluimveerecht bij aanvang van het stelsel is zoveel mogelijk analogie met de rekenregels van de Wet herstructurering varkenshouderij betracht. Het systeem kon in vergelijking met de laatstgenoemde wet echter aanmerkelijk eenvoudiger blijven, aangezien thans het uitsluitende doel is het op landelijk niveau bevrozen van het aantal kippen en kalkoenen.

Het stelsel van pluimveerechten zal worden opgenomen in hoofdstuk V van de Meststoffenwet, dat ook thans reeds de maatregelen bevat ter voorkoming van een onverantwoorde uitbreiding van de productie van dierlijke meststoffen. Hoofdstuk V wordt daartoe onderverdeeld in twee titels. De eerste titel houdt alle oorspronkelijke verboden, die vanaf het tijdstip waarop het nieuwe stelsel in werking treedt evenwel niet langer zullen zien op de mestproductie afkomstig van kippen en kalkoenen (artikel I, onderdelen D, E en F). De tweede titel bevat het stelsel van pluimveerechten (artikel I, onderdeel G).

In het navolgende zullen wij op de verschillende aspecten van het stelsel nader ingaan.

3.2 Het nieuwe uitbreidingsverbod en artikel 55 van de Meststoffenwet

a. Algemeen

Centraal in het stelsel van pluimveerechten staat het in het voorgestelde artikel 58c geformuleerde uitbreidingsverbod: het verbod om op een bedrijf in een kalenderjaar een grotere hoeveelheid dierlijke meststoffen afkomstig van kippen en kalkoenen te produceren dan het op het bedrijf rustende pluimveerecht. Hoofregel is dat het pluimveerecht bij aanvang van het stelsel overeenkomt met de in het referentiejaar – naar keuze 1997, 1996 of 1995 – geproduceerde hoeveelheid meststoffen afkomstig van kippen en kalkoenen, zoals deze blijkt uit de door de veehouder zelf gedane opgave. De bepaling van de omvang van het pluimveerecht, waaronder de wijze waarop rekening wordt gehouden met bedrijfsmutaties in of na het referentiejaar en vóór aanvang van het stelsel, wordt toegelicht in de subparagrafen 3.3 en 3.4. Zoals uit die paragrafen zal blijken, leiden de regels ter bepaling van de omvang van het pluimveerecht ertoe dat feitelijk wordt aangesloten bij de meest actuele en representatieve omvang van de mestproductie op het desbetreffende bedrijf, volgens de situatie op het bedrijf op 6 november 1998, de datum waarop de onderhavige maatregelen bij de eerder geciteerde brief aan de Tweede Kamer werden aangekondigd.

b. Rekeneenheid

Wij hebben er eenvoudshalve voor gekozen om het pluimveerecht, net als thans het mestproductierecht, direct uit te drukken in een hoeveelheid fosfaat die op jaarbasis mag worden geproduceerd, en om voor de bepaling van de fosfaatproductie van de dieren van de onderscheiden soorten en categorieën dezelfde forfaitaire normen te hanteren als thans zijn opgenomen in bijlage A bij de Meststoffenwet. Er vindt derhalve geen omrekening plaats naar een nieuwe eenheid, zoals de varkensseenheden van de Wet herstructurering varkenshouderij.

Aangezien, zowel bij de bepaling van de hoogte van het pluimveerecht bij aanvang van het stelsel als bij de bepaling van de hoeveelheid meststoffen die vervolgens binnen het pluimveerecht kan worden geproduceerd, de mestproductie van de dieren van de onderscheiden soorten en categorieën wordt berekend op basis van dezelfde forfaitaire normen, ligt met het uitbreidingsverbod van artikel 58c feitelijk het aantal kippen en kalkoenen vast dat gemiddeld in het jaar op het bedrijf kan worden gehouden (artikel 58b, eerste lid, onderdeel c). Net als bij het huidige systeem van mestproductierechten is de werkelijke fosfaatproductie irrelevant. Het gaat bij de onderhavige maatregelen nadrukkelijk niet om een directe sturing op de hoeveelheid mineralen in de vorm van fosfaat en stikstof of andere stoffen in de mest, maar om een sturing op het potentiële volume aan geproduceerde meststoffen, een sturing op het aantal dieren. Sturing op de gehalten aan mineralen zelf, één van de mogelijkheden om de mineralenverliezen naar het milieu terug te dringen, geschiedt al door een ander instrument: het stelsel van regulerende mineralenheffingen als uitgewerkt in hoofdstuk IV van de Meststoffenwet. De beheersing van het mestvolume op landelijk niveau is, zoals wij in subparagraaf 2.2 hebben uiteengezet, noodzakelijk om dat stelsel goed te laten werken.

c. Relatie met artikel 55 van de Meststoffenwet; vervallen uitbreidingsmogelijkheden

Het pluimveerecht komt voor kippen en kalkoenen volledig in de plaats van het mestproductierecht, dat geldt op grond van de artikelen 55 en 55a van de Meststoffenwet en op grond van de Wet verplaatsing mestproductie. Het mestproductierecht, voor zover dat los staat van de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond, wordt na inwerking-treding van artikel 58c voor elk bedrijf verlaagd met het aan het bedrijf toekomende pluimveerecht (artikel I, onderdeel F). Tegelijkertijd geldt dat vanaf dat tijdstip de mestproductie afkomstig van kippen en kalkoenen niet langer relevant zal zijn voor de vraag of de uitbreidingsverboden van artikel 55 van de Meststoffenwet en artikel 3 van de Wet verplaatsing mestproductie zijn overtreden (artikel I, onderdeel E). Omgekeerd kan vanaf dat tijdstip aan het mestproductierecht niet langer het recht worden ontleend om kippen en kalkoenen te houden: daarvoor dient het bedrijf over een pluimveerecht van voldoende omvang te beschikken (artikel 58c), zoals het pluimveerecht geen basis biedt voor het houden van andere diersoorten dan kippen en kalkoenen.

Een en ander betekent dat het niet langer mogelijk zal zijn om het aantal kalkoenen uit te breiden door binnen het mestproductierecht van andere diersoorten dan kippen naar kalkoenen om te schakelen, wat onder het regime van artikel 55 van de Meststoffenwet wel mogelijk is. Kalkoenen kunnen na invoering van het onderhavige stelsel uitsluitend op basis van pluimveerechten worden gehouden. Het beëindigen van deze omschakelingsmogelijkheid is van belang, omdat omschakeling er in het algemeen op neer zal komen dat diersoorten die in de regel grondgebonden worden gehouden, zoals melkvee, schapen of geiten, worden ingewisseld voor de in principe niet-grondgebonden productie van kalkoenen; een productiewijze die leidt tot een niet op het bedrijf plaatsbaar mestoverschot en dus tot een vergroting van de landelijke mestoverschotproblematiek, wat ongewenst is. Het ligt immers in de rede te verwachten dat bedrijven die omschakelen naar een in principe niet-grondgebonden veehouderij de oppervlakte landbouwgrond bij hun bedrijf zullen verkleinen; deze grond is niet langer noodzakelijk voor de ruwvoervoorziening en verkoop van de grond leidt tot extra investeringsruimte binnen het bedrijf. In subparagraaf 2.4 gaven wij voorts aan dat bij gebreke van voorzieningen als de onderhavige het risico bestaat dat de problematiek verschuift van de kippensector naar de kalkoensector.

Op het punt van de omschakeling van andere diersoorten naar kippen bevat het wetsvoorstel geen wezenlijke wijziging ten opzichte van het huidige stelsel van mestproductierechten: ingevolge artikel 55, zevende lid, van de Meststoffenwet is een omschakeling van andere diersoorten naar kippen immers al verboden; met de invoering van het stelsel van varkensrechten was ook de mogelijkheid om van varkens naar kippen over te gaan inmiddels vervallen. De enige wijziging is dat binnen het pluimveerecht vrijelijk van het houden kalkoenen kan worden overgestapt op het houden van kippen.

Overigens betekenen de beperkingen ten aanzien van de omwisselingsmogelijkheden niet dat geen omwisseling meer mogelijk is: een bedrijf kan er altijd voor kiezen zijn mestproductierechten te vervreemden en daarvoor in de plaats pluimveerechten of varkensrechten te verwerven en vice versa. Een dergelijke omschakeling zal echter in principe gepaard gaan met een korting over de vervreemde en over de verworven productierechten (zie paragraaf 3.5).

De voorgestelde wijzigingen betekenen ook dat aan het enkele bezit van landbouwgrond, door bedrijven die niet over een pluimveerecht van voldoende omvang beschikken, niet langer het recht kan worden ontleend

om een productie van 125 kilogram fosfaat per hectare per jaar afkomstig van kippen of kalkoenen te realiseren. Nu dit grondgebonden mestproductierecht niet langer kan worden benut voor het houden van pluimvee, wordt een einde gemaakt aan een van de belangrijkste mogelijkheden voor uitbreiding van de pluimveestapel die binnen de huidige mestwetgeving bestaan en die, zoals wij in subparagraaf 2.4 hebben aangegeven, inmiddels ook ten volle door grondgebonden bedrijven wordt aangesproken. Ingebruikneming van grondgebonden mestproductierechten voor de pluimveehouderij heeft zeer onwenselijke gevolgen, omdat zij enerzijds leidt tot een toename van de landelijke mestproductie en anderzijds tot een afname van de plaatsingsmogelijkheden voor overschotmest.

Tot slot komt de mogelijkheid van het voor uitbreiding van de pluimveestapel in gebruik nemen van tot op heden niet-benutte ruimte binnen de niet-gebonden mestproductierechten te vervallen.

Na invoering van het stelsel van pluimveerechten zullen het grondgebonden en het niet-grondgebonden mestproductierecht alleen nog relevant zijn voor de runderen, konijnen, vossen, nertsen, schapen en geiten. Voor de varkens vormt het varkensrecht het productieplafond.

d. Geen nadere voorzieningen uitbreiding andere diersoorten

Wij hebben gezien of een nadere voorziening moet worden getroffen om te voorkomen dat de extra ruimte die bij invoering van de pluimveerechten binnen het grondgebonden mestproductierecht ontstaat wordt benut voor uitbreiding van de mestproductie afkomstig van de diersoorten die onder artikel 55 van de Meststoffenwet blijven vallen. Deze extra productieruimte ontstaat als gevolg van het feit dat enerzijds de productie van meststoffen door kippen en kalkoenen die in het referentiejaar plaatsvond op basis van het grondgebonden mestproductierecht volledig in het nieuwe pluimveerecht wordt omgezet, terwijl anderzijds het grondgebonden mestproductierecht zoals dat voortvloeit uit artikel 55 van de Meststoffenwet van ongewijzigde omvang blijft. Bij de instelling van het varkensrecht is in de Wet herstructurering varkenshouderij ter voorkoming van het in gebruik nemen van de toen ontstane ruimte binnen grondgebonden mestproductierecht wel een voorziening getroffen. Er is namelijk een «grondgebonden» deel binnen het varkensrecht onderscheiden, dat ingevolge artikel 15 van die wet alleen voor het houden van varkens kan worden benut voor zover het bedrijf over voldoende grond blijft beschikken om de met dat deel overeenkomende varkensmestproductie binnen het grondgebonden mestproductierecht te kunnen laten plaatsvinden, in aanmerking genomen de eventuele grondgebonden mestproductie van andere diersoorten. Zou de oppervlakte grond worden verkleind of zou de grondgebonden mestproductie van andere diersoorten worden vergroot, dan kan het desbetreffende bedrijf dus minder varkens houden (amendement van het lid Huys; kamerstukken II 1997/98, 25 746, nr. 46). Ook hebben wij gezien of het noodzakelijk is om de niet-benutte ruimte binnen het niet-grondgebonden mestproductierecht voor zover deze aan het pluimvee kan worden toegerekend, niet alleen niet in pluimveerechten om te zetten, maar deze überhaupt te laten vervallen opdat deze ruimte niet voor uitbreiding van andere diersoorten zal worden gebruikt; bij invoering van het stelsel van varkensrechten werd daartoe ingevolge artikel 55a van de Meststoffenwet het niet-grondgebonden mestproductierecht behalve met het varkensrecht ook met de aan varkens toe te rekenen zogenoemde «latente productieruimte» verminderd.

Wij hebben er evenwel na ampele overweging van afgezien om in het wetsvoorstel op deze punten dezelfde voorzieningen als in de Wet herstructurering varkenshouderij op te nemen. Dergelijke voorzieningen zouden het wetsvoorstel aanmerkelijk complexer maken en gaan verder dan een enkele bevestiging van de omvang van de pluimveestapel, wat de primaire doelstelling van het wetsvoorstel is. De vrijkomende ruimte binnen het grondgebonden mestproductierecht is bovendien verwaarloosbaar, zeker in relatie tot de bij niet-pluimveebedrijven aanwezige grondgebonden rechten. Het pluimvee wordt immers bij uitstek niet-grondgebonden gehouden; eerst meer recent is sprake van een sterke tendens om grondgebonden mestproductierechten voor de pluimveehouderij in gebruik te gaan nemen. Daarbij geldt dat de voorzieningen in de Wet herstructurering varkenshouderij vooral waren ingegeven door vrees voor uitbreiding binnen de pluimveehouderij, die thans juist een halt wordt toegeroepen; andere veehouderijtakken speelden daarbij geen rol. Een wezenlijke groei bij andere diersoorten op basis van de thans vrijkomende rechten is niet te verwachten. In de melkveesector – die al onderworpen is aan een productieplafond in de vorm van het melkquotum – is de afgelopen jaren een tendens te zien geweest van steeds minder dieren en een steeds hogere productiviteit per dier. Bovendien zal voor deze sector, zoals wij hebben aangekondigd in de eerder geciteerde brief van 2 december 1998 over de aanscherping van het stikstofbeleid, met ingang van 2002 een nieuw plafond worden ingevoerd waarbij de maximum-veebezetting afhankelijk wordt gesteld van het voederareaal waarover het bedrijf beschikt. Voor de roodveesector gelden slechte marktperspectieven, ook voor de langere termijn. Bij eenden, konijnen en pelsdieren is sprake van een heel specifieke en tamelijk beperkte afzetmarkt. Een wezenlijke groei van deze – thans binnen het totaal van de mestproductie in Nederland al tamelijk ondergeschikte – sectoren valt niet te verwachten; dit mede in het licht van de steeds scherpere welzijnseisen die voor deze diersoorten gaan gelden. Ook bij de schapen en geiten – bij uitstek grondgebonden sectoren – valt geen wezenlijke uitbreiding te verwachten. Het is dan ook alleszins verantwoord om in dit stadium af te zien van nadere maatregelen.

e. Niet-bedrijfsmatige houders kippen en kalkoenen

Naast het uitbreidingsverbod van artikel 58c, dat uitsluitend ziet op landbouwbedrijven, in de zin van artikel 1, eerste lid, onderdeel j, van de Meststoffenwet, die op bedrijfsmatige wijze pluimvee houden, is een specifiek maximum opgenomen voor houders van pluimvee die de kippen en kalkoenen niet bedrijfsmatig houden en die niet over een pluimveerecht beschikken. Het kan daarbij behalve om landbouwbedrijven, bijvoorbeeld akkerbouwbedrijven, ook gaan om particulieren buiten de agrarische sector, waar, veelal bij wijze van hobby, voor eigen gebruik enige kippen of kalkoenen worden gehouden. Dit in artikel 58d van het wetsvoorstel opgenomen maximum komt overeen met 100 legkippen, wat in de hobbysfeer een niet ongebruikelijk aantal is. Door het stellen van dit maximum worden ook discussies voorkomen over de vraag of al dan niet sprake is van een «bedrijf», in situaties waarin feitelijk een onaanvaardbaar groot aantal kippen en kalkoenen wordt gehouden.

3.3 Hoofdregel hoogte pluimveerecht op het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 58c

a. Aansluiting bij omvang mestproductie in referentiejaar gelegen in het verleden

Het op het tijdstip van inwerkingtreding van het uitbreidingsverbod van artikel 58c geldende pluimveerecht komt overeen met de in het

referentiejaar, te weten 1997, 1996 of 1995, geproduceerde hoeveelheid dierlijke meststoffen afkomstig van de in dat jaar gemiddeld op het bedrijf aanwezige kippen en kalkoenen (artikel 58h, eerste lid). Deze hoeveelheid wordt bepaald op basis van de in het kader van de mestwetgeving gedane eigen opgave van de veehouder van de in het referentiejaar geproduceerde hoeveelheid dierlijke meststoffen.

Wij hebben gekozen voor het teruggrijpen op de omvang van de mestproductie in een in het verleden gelegen referentiejaar, omdat over de desbetreffende jaren door de pluimveehouder reeds een opgave van de gerealiseerde mestproductie is gedaan, zonder dat de pluimveehouder kon vermoeden dat deze mede als basis voor het nieuwe productieplafond van het pluimveerecht zou dienen. Daarmee zijn frauduleuze opgaven met het oog op een hoger pluimveerecht uitgesloten. Ook behoeft aldus niet voor anticipatie te worden gevreesd: zou niet worden teruggegrepen op een eerder jaar, dan bestaat het gevaar dat nog voor invoering van het stelsel van pluimveerechten de pluimveestapel aanmerkelijk wordt uitgebreid om zo aanspraak te kunnen maken op een hoger pluimveerecht. Als gevolg daarvan zou de primaire doelstelling van het onderhavige wetsvoorstel, namelijk het voorkomen van een verdere uitbreiding van de pluimveestapel, niet worden gerealiseerd en zou in feite het tegendeel worden bereikt. Aangezien de reeds door de veehouder gedane opgave zonder meer als uitgangspunt kan dienen, zonder dat discussies over de juistheid van de opgave aan de orde zijn, worden aldus ook de extra uitvoerings- en controlelasten voorkomen die zouden zijn verbonden aan een specifieke opgave in het kader van het onderhavige stelsel.

b. Opgave mestwetgeving

Aangesloten wordt bij de met betrekking tot het referentiejaar in de aangifte van destijds verschuldigde overschotheffing, dan wel, als het om een grondgebonden bedrijf gaat, de in het afsluitformulier van de mestboekhouding of de vrijstellingsverklaring mestboekhoudplicht gedane opgave van de aantallen gehouden dieren en hun mestproductie, berekend volgens de forfaitaire fosfaatproductienormen die zijn opgenomen in bijlage A bij de Meststoffenwet. Rekening wordt gehouden met correcties van de opgave, althans voor zover deze correcties zijn aangegeven vóór 6 november 1998, zijnde het tijdstip dat de voorgenomen maatregelen ten aanzien van de pluimveehouderij bij brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal bekend werden gemaakt; de laatste beperking dient om te voorkomen dat uitsluitend met het oog op een hoger pluimveerecht, wat het waarheidsgehalte betreft, twijfelachtige bijstellingen van de reeds gedane opgaven zouden plaatsvinden (artikelen 58h, eerste lid, en 58b, eerste lid, onderdelen c, d en e).

Vanzelfsprekend wordt de door kippen en kalkoenen geproduceerde hoeveelheid meststoffen uitsluitend voor de bepaling van het pluimveerecht in aanmerking genomen voor zover deze binnen het voor dat jaar geldende mestproductierecht kon plaatsvinden (artikel 58h, tweede en derde lid).

c. Referentiejaren

Als referentiejaar geldt 1997, tenzij de pluimveehouder 1996 of 1995 als referentiejaar kiest. Dat laatste zal hij zal doen als 1997 geen goed beeld geeft van de gebruikelijke veebezetting van het bedrijf (artikel 58g, tweede lid). Aldus worden de pluimveehouders de drie meest recente jaren als referentiemogelijkheid geboden, zoals ook de varkenshouders voor de bepaling van het varkensrecht konden kiezen uit 1996, 1995 en 1994. Aan

de keuze voor 1995 worden evenwel niet de voorwaarden en beperkingen verbonden die ten aanzien van varkenshouders bij de keuze voor 1994 golden, ingevolge het Besluit hardheidsgevallen herstructurering varkenshouderij. Dit onderscheid wordt gemaakt omdat bij de in de pluimveehouderij gebruikelijke bedrijfssystemen sprake is van een groter risico dat twee jaren niet representatief zijn. Dat hangt samen met het feit dat in de pluimveehouderij in het algemeen sprake is van productiecycli waarbij de gehele pluimveestapel tegelijk wordt opgezet en aan het eind van de productiecyclus tegelijk van het bedrijf wordt afgevoerd, welk systeem gepaard gaat met een grotere kans op bezettingsverliezen en tijdelijke leegstand. Deze productiecycli duren, met name in de legkippensector, veelal langer dan een jaar.

De aan pluimveehouders geboden volwaardige keuze uit drie referentie-jaren maakt het overbodig om een afzonderlijke voorziening te treffen, analoog aan artikel 8 van de Wet herstructurering varkenshouderij, voor bedrijven die – al dan niet in het kader van de zogenoemde mestboycotacties – geen opgave van het op het bedrijf aanwezige aantal dieren en van hun mestproductie hebben gedaan. Bij de Wet herstructurering varkenshouderij ging het om bedrijven die gedurende twee jaren geen opgave hebben gedaan. Het ging daarbij bovendien niet om de twee jaren waarin de mestboycotacties in de varkenshouderij speelden: 1995 en 1996. Bij het onderhavige wetsvoorstel gaat het niet om twee maar om drie jaren, en daarbij gaat het bovendien om een sector waar de mestboycotacties niet of nauwelijks speelden. Het is uiterst onwaarschijnlijk dat los van dergelijke acties een serieus als zodanig functionerend pluimveebedrijf gedurende drie jaren geen opgave van het aantal dieren zou hebben gedaan. Het onder deze omstandigheden, analoog aan artikel 8 van de Wet herstructurering varkenshouderij, mogelijk maken van een omzetting van een belangrijk deel van het niet-grondgebonden mestproductierecht in pluimveerechten, waarbij behalve de niet-gebonden mestproductierechten voor varkens en kippen ook die voor alle andere diersoorten een rol spelen, is niet nodig en niet verantwoord. Het gevaar bestaat dat een dergelijke voorziening met name zou worden benut door bedrijven waarvoor zij niet is bedoeld, zoals bedrijven waarop de productie feitelijk is beëindigd of bedrijven waarop geen pluimvee maar dieren van andere soorten werden gehouden.

d. Bedrijfsoverdracht

Voor de omvang van het pluimveerecht dat op een bedrijf rust, is, zoals in het voorgaande werd aangegeven, bepalend de omvang van de mestproductie die in het referentiejaar op rechtmatige wijze op het bedrijf heeft plaatsgevonden. Daarbij is irrelevant of de dieren werden gehouden door een eventuele vorige eigenaar van het bedrijf of door de huidige eigenaar. Is het bedrijf in het referentiejaar overgedragen, dan wordt voor de bepaling van de mestproductie op het bedrijf afkomstig van kippen en kalkoenen uitgegaan van de som van de door de vervreemder en de verkrijger opgegeven jaargemiddelden (artikel 58b, tweede lid). Voor bedrijfsoverdrachten na het referentiejaar hoeft geen afzonderlijke voorziening te worden getroffen: voor de bepaling van het pluimveerecht kan dan worden uitgegaan van de opgave van de vorige eigenaar.

3.4 Aanvullende regels in verband met mutaties tot de inwerkingtreding van artikel 58c

a. Algemeen

In de voorgaande subparagraaf is uiteengezet dat voor de bepaling van de hoogte van het pluimveerecht wordt aangesloten bij de omvang van de

mestproductie afkomstig van kippen en kalkoenen in een in het verleden gelegen referentiejaar, omdat daardoor kan worden aangesloten bij een reeds gedane, betrouwbare opgave van de veehouder zelf en omdat aldus ongewenste anticipatie-effecten worden voorkomen.

Het hanteren van een in het verleden gelegen referentiemoment is in de jurisprudentie geaccepteerd en is ook in overeenstemming met de aanwijzingen voor de regelgeving (aanwijzing 167). Vereist is wel dat op adequate wijze rekening wordt gehouden met vóór het bekend worden van de wettelijke maatregelen verrichte, in beginsel onomkeerbare handelingen of transacties van de pluimveehouder, indien de pluimveehouder zonder nadere voorziening in vergelijking met andere pluimveehouders een onevenredig nadeel zou lijden dat hij had kunnen voorkomen indien hij de maatregel had kunnen voorzien. Het gaat dan met name om in of na het referentiejaar verworven mestproductierechten, maar ook om andere onomkeerbare investeringsverplichtingen, waarbij de pluimveehouder overigens wel de zorgvuldigheid in acht moet hebben genomen die bij dergelijke investeringen past. De aanvullende voorziening is noodzakelijk ter waarborging van de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid (vgl.: Hoge Raad, 7 maart 1979, NJ 1979, 319 / AB 1979, 218; Hoge Raad, 24 oktober 1984, NJ 1985, 190; rechtbank 's-Gravenhage, 10 november 1993, rolnummers 92/8552 en Hof 's-Gravenhage, 26 januari 1995, rolnummer 94/0333, in de zaak Tibben en Landbouwschap/Staat; vgl. ook: Raad van State, 6 mei 1997, AB 1979, 229; Hoge Raad, 19 januari 1991 in de zaak Staat/Leffers, NJ 1992, 638; conclusie AG Koopman bij Hoge Raad, 18 april 1997, NJ 1997, 456).

In het onderstaande wordt toegelicht hoe wordt omgegaan met in dit verband relevante wijzigingen die zich ten aanzien van het bedrijf kunnen hebben voorgedaan vóór het tijdstip waarop het stelsel van pluimveerechten van kracht wordt.

b. Vergroting van het niet-grondgebonden mestproductierecht

Bij de bepaling van de hoogte van het pluimveerecht wordt rekening gehouden met een vergroting van het niet-grondgebonden mestproductierecht na het referentiejaar, waarvoor de kennisgeving van verplaatsing overeenkomstig de Wet verplaatsing mestproductie bij het Bureau Heffingen is gedaan vóór 6 november 1998. De voorziening, zoals deze is uitgewerkt in het voorgestelde artikel 58j, is vergelijkbaar met de voorziening die in de artikelen 9 en 10 van Wet herstructurering varkenshouderij is getroffen voor de bepaling van de hoogte van het varkensrecht. Zij ziet zowel op de overgang van mestproductierechten naar bestaande bedrijven als op de overgang van deze rechten naar nieuw gevestigde bedrijven.

Ingevolge het voorgestelde artikel 58j, eerste lid, kan, indien het niet-grondgebonden mestproductierecht van een bedrijf per saldo is vergroot na het referentiejaar, deze vergroting op basis van een melding van de belanghebbende worden omgezet in een verhoging van het pluimveerecht. De vergroting van het niet-grondgebonden mestproductierecht kan het gevolg zijn van het eerst na het referentiejaar beschikbaar komen van een reeds in het referentiejaar verworven niet-grondgebonden mestproductierecht, dat evenwel in dat jaar ingevolge artikel 9, zesde lid, van de Wet verplaatsing mestproductie nog niet mocht worden benut omdat het al werd benut op het bedrijf waarvan het afkomstig was. De vergroting kan ook het gevolg zijn van een transactie die daadwerkelijk na het referentiejaar heeft plaatsgevonden. Er wordt in artikel 58j geen onderscheid gemaakt tussen niet-grondgebonden mestproductierechten voor varkens en kippen en niet-grondgebonden mestproductierechten

voor andere diersoorten: op basis van beide soorten rechten kon immers uitbreiding van het aantal kalkoenen plaatsvinden.

De in artikel 58j getroffen voorziening ligt in de rede, aangezien de kennisgeving van verplaatsing na registratie onomkeerbaar en van rechtswege de overgang van het mestproductierecht tot gevolg heeft, terwijl op het moment dat de kennisgeving werd gedaan de verwerver er geen rekening mee behoefde te houden dat hij de rechten op de langere termijn niet zou kunnen benutten voor het houden van kippen of kalkoenen. Aangezien het verworven recht ook niet tot uitdrukking komt in de gerealiseerde mestproductie in het referentiejaar, zou de pluimveehouder een groot nadeel lijden als met deze vergroting van het mestproductierecht geen rekening zou worden gehouden.

Een en ander ligt anders bij kennisgevingen van verplaatsing die zijn gedaan op of na 6 november 1998. Deze leiden ingevolge artikel 58j, eerste lid, niet tot een hoger pluimveerecht. Hiervoor hebben wij gekozen om anticipatie-effecten te voorkomen. De algemene rechtsbeginselen nopen hier niet tot een voorziening. Het was immers voorzienbaar dat met deze kennisgevingen geen rekening zou worden gehouden, nu dat uitdrukkelijk was aangegeven in de eerder geciteerde brief van 6 november 1998, waarbij de Tweede Kamer werd geïnformeerd over de beleidsvoornemens ten aanzien van de pluimveehouderij, en tevens in het gelijktijdig uitgebrachte persbericht. Pluimveehouders die toch nog een kennisgeving van verplaatsing bij het Bureau Heffingen hebben gedaan, zijn door het Bureau Heffingen gewezen op het feit dat registratie van de kennisgeving uiteindelijk niet zal leiden tot een hoger pluimveerecht, maar enkel tot een hoger mestproductierecht. De partijen bij de kennisgeving zijn door het Bureau Heffingen in de gelegenheid gesteld de kennisgeving in te trekken.

Een voorziening is evenmin getroffen voor in het referentiejaar verworven mestproductierechten die dat jaar, gegeven de op grond van artikel 9, zesde lid, van de Wet verplaatsing mestproductie tussen vervreemder en verkrijger gemaakte afspraken, wel al door de verwerver konden worden gebruikt. De op basis van dat recht gehouden kippen en kalkoenen komen immers ingevolge artikel 58h van het wetsvoorstel al tot uitdrukking in het referentieaantal waarbij voor de hoogte van het pluimveerecht wordt aangesloten. Voor zover dat in 1997 nog niet het geval mocht zijn, kan de betrokkene ook 1996 of 1995 als referentiejaar kiezen: de in 1997 verworven mestproductierechten worden dan volledig «omgezet» in het pluimveerecht.

c. Verkleining van het mestproductierecht

In artikel 58l is bepaald dat het bij inwerkingtreding van artikel 58c op het bedrijf rustende pluimveerecht nooit groter kan zijn dan het vóór inwerkingtreding van dat artikel op het bedrijf rustende mestproductierecht. Daarmee is verzekerd dat alle consequenties van wijzigingen in het mestproductierecht als gevolg van bedrijfsmutaties volledig doorwerken in de hoogte van het pluimveerecht. Is het totale mestproductierecht na het referentiejaar bijvoorbeeld verkleind door registratie van een of meer kennisgevingen van verplaatsing die zijn gedaan vóór de dag van inwerkingtreding van het uitbreidingsverbod van artikel 58c of door verkleining van de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond, dan leidt dit tot een lager pluimveerecht, althans voor zover het totale mestproductierecht daardoor kleiner is geworden dan het pluimveerecht zoals dat is berekend op grond van de artikelen 58h en 58j. Als uitsluitend niet-benutte productieruimte binnen het niet-grondgebonden mestproductierecht is verkocht of een andere veehouderijtak dan die van kippen en

kalkoenen is afgestoten, dan leidt dit dus niet onmiddellijk tot een lager pluimveerecht. Is sprake geweest van een verkleining van het niet-grondgebonden mestproductierecht die werd gecompenseerd door een vergroting van het grondgebonden mestproductierecht dan is evenmin sprake van een negatieve bijstelling van het pluimveerecht.

Ten aanzien van het bepaalde in artikel 58l doen zich uit een oogpunt van voorzienbaarheid geen problemen voor, nu volledig wordt aangesloten bij de gevolgen voor de omvang van de pluimveestapel die de huidige regels van de Meststoffenwet en de Wet verplaatsing mestproductie verbinden aan een verkleining van het mestproductierecht.

d. Samenvoeging van bedrijven

Een bijzondere situatie doet zich voor als het bedrijf in of na het referentiejaar door samenvoeging is ontstaan. In dat geval bestaat met betrekking tot dat bedrijf geen representatieve, respectievelijk überhaupt geen, opgave van de mestproductie afkomstig van kippen en kalkoenen in het referentiejaar. Dit zou bij de bepaling van de hoogte van het pluimveerecht van dat bedrijf onevenredig nadelige gevolgen hebben die op het tijdstip van samenvoeging – voor zover sprake is van een kennisgeving van samenvoeging vóór 6 november 1998 – niet waren te voorzien. Voor die situatie is in het voorgestelde artikel 58i een specifieke voorziening getroffen, waarbij voor de bepaling van de hoogte van het pluimveerecht wordt uitgegaan van de som van de met betrekking tot de oorspronkelijke bedrijven en – indien dit in het referentiejaar zelf is ontstaan – het nieuw ontstane bedrijf opgegeven jaargemiddelden. Daarbij wordt, op overeenkomstige wijze als in artikel 58j, eerste lid, rekening gehouden met een eventuele overgang van mestproductierechten naar een of meer van de oorspronkelijke bedrijven die, voorafgaand aan de samenvoeging, in of na het referentiejaar heeft plaatsgevonden (artikel 58i). Hebben zich later, na het tijdstip van samenvoeging, ten aanzien van het door samenvoeging ontstane bedrijf mutaties voorgedaan die betrekking hebben op de omvang van het mestproductierecht, dan worden de gevolgen daarvan voor de omvang van het pluimveerecht geregeld door de hiervoor reeds toegelichte artikelen 58j en 58l.

Voor tussentijdse splitsingen van bedrijven is geen afzonderlijke regeling getroffen. De gevolgen van de splitsing voor het pluimveerecht worden geregeld door de voorgestelde artikelen 58j en 58l.

e. Onomkeerbare investeringsverplichtingen met oog op uitbreiding binnen mestproductierecht

Is bij het voorgestelde artikel 58j sprake van transacties waarbij mestproductierechten overgaan naar een nieuw of ander bedrijf met het oog op vestiging van een pluimveehouderij of uitbreiding daarvan, het is ook denkbaar dat een bedrijf verkeerde in een proces van uitbreiding of omschakeling dat binnen het reeds op het bedrijf rustende mestproductierecht moest leiden tot een groter aantal kippen of kalkoenen dan in het referentiejaar werd gehouden. Voor zover daarbij nog uitsluitend sprake was van voornemens en plannen leidt het onderhavige wetsvoorstel nog niet tot een onvermijdbaar en, in vergelijking met andere pluimveehouders, onevenredig nadeel. Alleen waar inmiddels onomkeerbare stappen zijn gezet in de vorm van een reeds aangevangen bouw van de stal of anderszins onomkeerbare investeringsverplichtingen zijn aangegaan, zou sprake kunnen zijn van een onevenredig nadeel, nu daarbij immers nog als veronderstelling kon gelden dat de uitbreiding binnen het bestaande productieplafond, derhalve zonder investering in nieuwe productierechten, kon plaatsvinden. Voor deze situatie wordt in

het voorgestelde artikel 58k, eerste lid, onderdeel a, voorzien in een afwijkende wijze van bepaling van het pluimveerecht bij algemene maatregel van bestuur. Het op grond van de maatregel te bepalen pluimveerecht komt maximaal overeen met het mestproductierecht geldend vóór het publiek worden van het beleidsvoornemen op 6 november 1998 (artikel 58k, tweede lid) of, als dit lager is, het mestproductierecht geldend onmiddellijk voor de invoering van het stelsel van pluimveerechten (artikel 58l).

In het algemeen zullen bij een zorgvuldig handelend pluimveehouder onomkeerbare stappen die leiden tot meer omvangrijke uitbreidingen van de pluimveestapel pas aan de orde zijn na de onherroepelijke verlening van een milieuvergunning. Om die reden waren wij, zoals ook tot uitdrukking komt in de eerder geciteerde brief van 6 november 1998, voornemens om voor de voorziening van artikel 58k alleen aan te sluiten bij vóór 6 november 1998 verleende milieuvergunningen met het oog op een uitbreiding van de pluimveehouderij. Niet geheel uit te sluiten is evenwel dat al vooruitlopend op de onherroepelijke verlening van de benodigde vergunningen onomkeerbare stappen zijn gezet, terwijl dat in de aan de orde zijnde situatie verantwoord was, bijvoorbeeld ingeval tegen de aangevraagde milieuvergunning geen bezwaren zijn aangekend. Soms ook worden reeds in het stadium van de aanvraag van de milieuvergunning onomkeerbare investeringsverplichtingen aangegaan, onder het voorbehoud van de definitieve verlening van de vergunning; dat geldt bijvoorbeeld ten aanzien van de benodigde ammoniakrechten, indien het bedrijf is gelegen in een gebied waarvoor een ammoniakreductieplan is vastgesteld als bedoeld in de Interimwet ammoniak- en veehouderij. Ook dat behoeft niet onder alle omstandigheden een onzorgvuldige praktijk te zijn.

Om te voorkomen dat van geval tot geval zal moeten worden getoetst of sprake was van onomkeerbare investeringsverplichtingen die een zorgvuldig veehouder had kunnen aangaan, stellen wij thans voor om in artikel 58k, behalve bij de al verleende milieuvergunning, óók aan te sluiten bij het een reeds vóór 6 november 1998 aangevraagde milieuvergunning met het oog op een uitbreiding van de pluimveestapel gecombineerd met een vóór die datum aangevraagde bouwvergunning. Ingeval sprake was van een melkveebedrijf met pluimvee als bijtak en het bedrijf voldeed aan de voorwaarden van het Besluit melkrundveehouderijen milieubeheer dan wel het Besluit akkerbouwbedrijven milieubeheer, dan behoefde voor een uitbreiding van de pluimveestapel tot maximaal 50 mestvarkeneenheden (dit komt overeen met bijvoorbeeld 750 op een roostervloer gehouden legkippen of 5000 vleeskuikens), respectievelijk 25 mestvarkeneenheden geen milieuvergunning te worden aangevraagd, maar volstond een melding aan het bevoegde gezag. In die situatie wordt in het kader van artikel 58k ook deze melding geaccepteerd, mits deze vóór 6 november 1998 is gedaan en mits daarnaast vóór die datum ook een bouwvergunning is aangevraagd.

De eis dat ook een bouwvergunning is aangevraagd, wordt gesteld om zeker te stellen dat bij het bedrijf op 6 november 1998 sprake was van serieuze stappen om te komen tot uitbreiding. Wanneer alleen de aanvraag van een milieuvergunning als eis zou worden gesteld, zou de kans groot zijn dat daarmee pluimveerechten worden toegekend aan bedrijven die, in anticipatie op mogelijke maatregelen in de pluimveehouderij, uitsluitend een milieuvergunning hebben aangevraagd om een toekomstige omzetting van grondgebonden mestproductierechten in pluimveerechten zeker te stellen; bedrijven dus die op dat moment nog niet van plan waren daadwerkelijk uit te breiden, laat staan dat zij daarvoor reeds onomkeerbare investeringsverplichtingen waren

aangegaan. Bedacht moet worden dat met een ingreep in de sector reeds serieus rekening werd gehouden na het bekend worden van het voornemen tot een ingreep in de varkenshouderij in juli 1997, welke uiteindelijk vorm heeft gekregen met de Wet herstructurering varkenshouderij, en na de totstandkoming van het regeerakkoord waarin de mogelijkheid van een ingreep in de pluimveesector uitdrukkelijk werd opgehouden. Ook de pluimveesector zelf heeft daarop aangedrongen, zoals in subparagraaf 2.1 werd aangegeven.

Omdat de voorziening van artikel 58k, eerste lid, onderdeel a, uitsluitend een oplossing moet bieden voor bedrijven waar sprake is van recente stappen om te komen tot uitbreiding of omschakeling en niet om bedrijven met plannen die gedurende lange periode een slapend bestaan hebben geleid, worden milieuvergunningen die reeds voor 1994 zijn verleend, ruim voor de referentie jaren dus, niet in aanmerking genomen. Voorts wordt in dat onderdeel de eis gesteld dat uiterlijk op 1 januari 2004 de extra huisvesting voor de uitgebreide pluimveestapel daadwerkelijk is gerealiseerd. Maakt een bedrijf zijn uitbreidingsplannen niet waar, dan wordt het immers ook niet onevenredig benadeeld ten opzichte van andere pluimveehouderijen door het enkele feit dat de niet-benutte ruimte binnen het mestproductierecht niet wordt omgezet in pluimveerechten. Ook wordt in dat onderdeel bepaald dat het moet gaan om een uitbreiding van de pluimveestapel met tenminste 10% ; immers alleen bij relatief grotere uitbreidingen kan worden gezegd dat betrokken pluimveehouder door het onderhavige wetsvoorstel onevenredig in zijn belangen zou worden getroffen.

De precieze modaliteiten van de regeling zullen worden uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur, waarbij ook nadere voorwaarden en beperkingen kunnen worden gesteld (artikel 58k, derde lid).

Voor bedrijven die nog niet over voldoende mestproductierechten beschikken is geen voorziening nodig: deze zullen voor het realiseren van de nieuwvestiging of uitbreiding pluimveerechten moeten verwerven, zoals zij onder het bestaande stelsel nog mestproductierechten hadden moeten verwerven. Van enig onevenredig nadeel is daar geen sprake.

f. Varkenshouders die hebben afgezien van het varkensrecht met oog op omschakeling

Op grond van artikel 14 van de Wet herstructurering varkenshouderij konden varkenshouders geheel of gedeeltelijk afzien van het varkensrecht waarop zij ingevolge hoofdstuk II van die wet aanspraak hadden kunnen maken. Sommigen hebben dat gedaan om zo over een groter mestproductierecht te kunnen blijven beschikken en dat aan te kunnen wenden voor een gehele of gedeeltelijke omschakeling naar de pluimveehouderij. Invoering van de onderhavige maatregelen in de pluimveesector zou deze plannen doorkruisen omdat in de referentie jaren nog geen pluimvee werd gehouden, tenminste als de varkenshouder niet tijdig de voor de realisatie van de omschakeling benodigde milieu- en bouwvergunning heeft aangevraagd (zie hiervoor onder e). Deze varkenshouder zou de keuze om af te zien van – een gedeelte van – het varkensrecht niet hebben gemaakt indien hij had geweten dat de onderhavige wettelijke maatregelen zouden worden getroffen. Als gevolg van deze keuze zou hij zonder nadere voorzieningen een onevenredig nadeel lijden. Om dit ongewenste gevolg van de interferentie tussen beide wettelijke stelsels te voorkomen, moet ook hier de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het voorgestelde artikel 58k, uitkomst bieden. De veehouder wordt de mogelijkheid geboden – ten hoogste – het deel van het varkensrecht waarvan hij heeft afgezien, om te zetten in een pluimveerecht. Dit wel met dezelfde consequenties als wanneer hij niet geheel of gedeeltelijk van het

varkensrecht had afgezien. Dat betekent dat indien bij invoering van het stelsel van varkensrechten de latente ruimte binnen het mestproductierecht niet is komen te vervallen, wat ingevolge artikel 55a, eerste en tweede lid, van de Meststoffenwet het geval is wanneer de varkenshouder afstand heeft gedaan van zijn gehele varkensrecht, dezelfde ruimte alsnog in mindering wordt gebracht op het mestproductierecht. Daartoe dient de veehouder verzoeken om doorhaling van het desbetreffende deel van het mestproductierecht als bedoeld in artikel 7, derde lid, van de Meststoffenwet (artikel 58k, eerste lid, onderdeel b, en tweede lid).

g. Herstart van de productie en uitbreiding op basis van verworven grondgebonden rechten

In de praktijk komt het voor dat een bedrijf gedurende enkele jaren vrijwel geen productie heeft, waarna opnieuw in het bedrijf wordt geïnvesteerd en de productie weer wordt opgestart binnen de geldende milieuvergunning en binnen het op het bedrijf rustende mestproductierecht. Ook kan sprake zijn van een uitbreiding van een bestaand bedrijf, waarvoor is geïnvesteerd in een vergroting van het mestproductierecht door een uitbreiding van de oppervlakte landbouwgrond. Indien deze situaties zich na de referentie jaren 1995, 1996 en 1997 of in de loop van 1997 hebben voorgedaan, kan de eigenaar van het bedrijf, gegeven de reeds gedane investeringen, onevenredig zwaar worden benadeeld indien bij de bepaling van het pluimveerecht met deze grotere productie geen rekening wordt gehouden en hij gedwongen wordt voor de continuering van die productie pluimveerechten te verwerven. Tot 6 november 1998 behoefde hij daar immers geen rekening mee te houden. Om aan deze situaties tegemoet te komen voorziet het voorgestelde artikel 58k, eerste lid, in de onderdelen c en d in een afwijkende bepaling van de omvang van het pluimveerecht bij algemene maatregel van bestuur. De overeenkomstig de maatregel bepaalde omvang van het pluimveerecht komt ten hoogste overeen met de in 1998 geproduceerde hoeveelheid pluimveemest.

h. Keuze voor een lager pluimveerecht

Mochten de rekenregels van paragraaf 3 van de nieuwe titel leiden tot een hoger pluimveerecht dan waar de veehouder behoefte aan heeft, dan kan deze bij wijze van melding aangeven dat hij een lager pluimveerecht wenst (artikel 58m). Een lager pluimveerecht heeft tot gevolg dat er, in verband met de toepassing van het voorgestelde artikel 56, een hoger mestproductierecht op het bedrijf blijft rusten, dat voor andere diersoorten dan kippen, kalkoenen en varkens kan worden benut.

3.5 Gehele of gedeeltelijke overgang van het pluimveerecht

a. Hoofregel

De in paragraaf 4 van de nieuwe titel neergelegde regeling voor de overgang van pluimveerechten naar een ander bestaand of nieuw te vestigen bedrijf en voor de verplaatsing van de mestproductie afkomstig van kippen of kalkoenen naar een nieuwe locatie binnen hetzelfde bedrijf is grotendeels een voortzetting van de regeling die thans in de Wet verplaatsing mestproductie is neergelegd. Gegeven het verschillende begrippenkader, de verschillende uitbreidingsverboden van de onderscheiden stelsels en een aantal andere afwijkingen is ervoor gekozen niet de Wet verplaatsing mestproductie aan te passen, maar een zelfstandige regeling voor de overgang van pluimveerechten in de voorgestelde titel 2 van hoofdstuk V van de Meststoffenwet op te nemen.

Naar analogie van de Wet verplaatsing mestproductie is voor de overgang van het pluimveerecht naar een ander bedrijf registratie van de kennisgeving van overgang door het Bureau Heffingen vereist; de vermogensrechtelijke titel is daarbij irrelevant (artikelen 58o en 58q). Eerst na registratie kan het pluimveerecht op het andere bedrijf worden benut, althans voor zover het in het lopende jaar niet reeds op het oorspronkelijke bedrijf werd benut (artikel 58q, tweede en vierde lid). Voor de benutting van het pluimveerecht op een andere locatie binnen hetzelfde bedrijf geldt mutatis mutandis hetzelfde (artikel 58s in samenhang met de artikelen 58f en 58c).

b. Korting bij overgang pluimveerecht

De pluimveerechten worden bij overgang naar een ander bedrijf en bij benutting op een andere locatie van hetzelfde bedrijf met 25% gekort (artikelen 58q, derde lid, en 58s, vierde lid). Daarmee wordt aansluitend bij de dynamiek in de sector een, relatief bescheiden, bijdrage geleverd aan de vermindering van de mestproductie op landelijk niveau.

Met de korting wordt volledig aangesloten bij de korting die thans ten aanzien van de niet-grondgebonden mestproductierechten geldt ingevolge de op artikel 6, tweede lid, van de Wet verplaatsing mestproductie gebaseerde Kortingsregeling Wet verplaatsing mestproductie. Aangezien met de opbrengst van die korting al rekening was gehouden bij de berekeningen omtrent het landelijke mestoverschot in de Integrale Notitie, zoals in subparagraaf 2.3 werd aangegeven, is het dan ook van belang de korting in het nieuwe stelsel van pluimveerechten te continueren. De tegenvallende ontwikkelingen op het vlak van mestafzet en mestexport en de uitbreiding die de afgelopen jaren in de pluimveehouderij is gerealiseerd, waarop wij in de subparagrafen 2.3 en 2.4 zijn ingegaan, sterken ons in de opvatting dat de korting moet worden gehandhaafd.

Wij zijn er in dit stadium ook geen voorstander van het percentage van de korting te wijzigen. Een generieke verlaging van de korting is in het licht van de hiervoor genoemde ontwikkelingen niet gewenst. Een verlaging is ook niet noodzakelijk om bijvoorbeeld redenen van dynamiek. Naar de gevolgen van onder meer de 25%-korting is onderzoek gedaan in het kader van de evaluatie, bedoeld in artikel 15 van de Wet verplaatsing mestproductie, waarover onze ambtsvoorgangers de Tweede Kamer bij brief van 12 maart 1997, nr. DL. 964 526, hebben bericht. Bij de evaluatie is niet gebleken van problemen die tot een generieke verlaging van de korting aanleiding geven. Uit meer recente gegevens blijkt dat de afgelopen 5 jaren ongeveer 10% van de niet-gebonden mestproductierechten voor varkens en kippen is overgegaan naar andere bedrijven. Voorts is berekend dat de korting leidt tot een circa 10% hogere investeringsbehoefte bij uitbreiding van een pluimveebedrijf. Van een wezenlijke de dynamiek belemmerende, conserverende werking van deze korting blijkt derhalve geen sprake te zijn.

Ook een verhoging van het kortingspercentage is voor ons thans niet aan de orde. De primaire doelstelling van dit wetsvoorstel is het bewerkstelligen van een pas-op-de-plaats, waarbij de sector de gelegenheid krijgt oplossingen te ontwikkelen voor de problematiek van het mestoverschot terwijl tegelijk is verzekerd dat de omvang van die problematiek in de tussentijd niet groter wordt door een steeds verdergaande groei van de pluimveestapel.

Er is in het wetsvoorstel een voorziening opgenomen om, indien dat in de toekomst wel wenselijk mocht zijn, het generieke kortingspercentage bij algemene maatregel van bestuur te verlagen, te verhogen of op nihil te

stellen (artikel 58t, eerste lid). Het op nihil stellen van de korting zal in ieder geval aan de orde zijn indien de korting niet langer noodzakelijk is ter voorkoming van een landelijk mestoverschot. Een verlaging van de korting zou bijvoorbeeld aan de orde kunnen zijn als de korting door gewijzigde marktomstandigheden de dynamiek in de sector wel wezenlijk zou blijken te belemmeren.

Het is ook mogelijk om bij algemene maatregel van bestuur voor specifieke groepen van gevallen een afwijkend percentage vast te stellen (artikel 58t, tweede lid). Daarmee kan met name de thans in de Kortingsregeling Wet verplaatsing mestproductie geregelde uitzondering op de korting bij samenvoeging van naast elkaar gelegen bedrijven worden gecontinueerd. Een dergelijke uitzondering is ook voor varkenshouderijen opgenomen, in het Uitvoeringsbesluit Wet herstructurering varkenshouderij. Voorts zal nader worden gezien of ter stimulering van de omschakeling naar de biologische pluimveehouderij in een gehele of gedeeltelijke uitzondering op de korting kan worden voorzien

c. Ruimtelijke beperkingen

Er kan geen overgang van pluimveerechten plaatsvinden van het oostelijke naar het zuidelijke concentratiegebied van intensieve veehouderijen en vice versa, en evenmin van het niet-concentratiegebied naar de concentratiegebieden (artikel 58p). De concentratiegebieden zijn de gebieden zoals deze zijn omschreven in de bijlage bij de Wet verplaatsing mestproductie en in bijlage B bij de Wet herstructurering varkenshouderij (artikel I, onderdeel A). De gebiedsbepaalde beperkingen bij de overgang van pluimveerechten komen overeen met de beperkingen die thans reeds gelden in het kader van de Wet verplaatsing mestproductie. Deze beperkingen gelden niet alleen bij de overgang van pluimveerechten naar een ander bedrijf, maar ook bij de verplaatsing van de mestproductie naar een andere locatie binnen hetzelfde bedrijf (artikel 58s, tweede lid). Doel van de beperkingen is om te voorkomen dat in de concentratiegebieden – zijnde de regio's met de grootste mestoverschotten – de overschotproblematiek toeneemt.

Er wordt in dit stadium van afgezien om in lijn met artikel 17, derde en vierde lid, van de Wet herstructurering varkenshouderij een beperking op te nemen voor de overgang van pluimveerechten van concentratiegebieden naar niet-concentratiegebieden. Een dergelijke beperking zou de reikwijdte van het wetsvoorstel, dat immers primair strekt tot bevestiging van de omvang van de pluimveestapel, te buiten gaan. Wij verwachten bovendien geen grootschalige verplaatsing van bedrijven uit de concentratiegebieden naar niet-concentratiegebieden. Waar thans in de niet-concentratiegebieden sprake is van uitbreiding of nieuwvestiging van pluimveehouderijen, geschiedt dat in het algemeen door het in gebruik nemen van grondgebonden mestproductierechten op bestaande grondgebonden bedrijven. Deze mogelijkheid komt met het onderhavige wetsvoorstel te vervallen.

d. Blokkaderecht en leges

Aan bepaalde derde-belanghebbenden, met name hypotheekhouders, kan bij ministeriële regeling de mogelijkheid worden geboden om de overgang van het pluimveerecht tijdelijk te blokkeren met het oog op het veilig stellen van hun belangen via de civielrechtelijke weg. Deze blokkaderegeling is voorzien nu het vestigen van een pandrecht op pluimveerechten niet mogelijk is, gegeven de grote uitvoeringsproblemen die een pandregeling – ook in het licht van de lijdelijke rol van het Bureau Heffingen – met zich zou brengen (artikel 58u). Verder kan het Bureau

Heffingen voor het in behandeling nemen van een kennisgeving van overgang of een aanmelding in het kader van de blokkadereregeling leges in rekening brengen (artikel 58v). Op al deze punten wordt – evenals in de Wet herstructurering varkenshouderij is gebeurd – de bestaande regeling van de Wet verplaatsing mestproductie voortgezet.

3.6 Ambtshalve vaststelling van het pluimveerecht

De hoogte van het pluimveerecht, zoals dat in voorkomend geval door toepassing van de verplaatsingsregeling is gewijzigd, kan voor elk individueel bedrijf – uitgaande van de door het bedrijf zelf gedane opgave op de aangifte overschotheffing, onderscheidenlijk het afsluitformulier of de vrijstellingsverklaring – rechtstreeks uit het bepaalde in de wet worden afgeleid. Ter zake wordt geen individuele, voor bezwaar en beroep vatbare beslissing genomen; er is ook geen bestuursorgaan aangewezen dat deze beslissing zou moeten nemen. Het voorgaande geldt ook waar sprake is van een afwijking van of aanvulling op de hoofdregel van artikel 58h, namelijk ingeval sprake is van samenvoeging van bedrijven in of na het referentiejaar (artikel 58i), ingeval sprake is van vergroting of verkleining van het mestproductierecht in of na het referentiejaar (artikelen 58j en 58l) en ingeval de belanghebbende kiest voor een lager pluimveerecht (artikel 58m). Ook voor de in artikel 58k voorziene afwijkende regeling geldt dit principe. Het feit dat in een enkel geval door de belanghebbende een nadere keuze door middel van een melding aan het Bureau Heffingen moet worden gemaakt (artikel 58n) doet niet aan het principe af. De melding leidt niet tot een nadere beoordeling door het Bureau Heffingen, uitmondend in enig individueel besluit met rechtsgevolg. Het Bureau Heffingen is lijdelijk en registreert slechts de melding. Het Bureau Heffingen zal na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel wel de bedrijven informeren omtrent het bij het Bureau Heffingen geregistreerde pluimveerecht. Daaraan is evenwel geen enkel rechtsgevolg verbonden.

Ten aanzien van de pluimveerechten geldt hiermee hetzelfde principe als voor de mestproductierechten, overeenkomstig verschillende uitspraken van het College van Beroep voor het bedrijfsleven: de uitspraak van het College van 21 september 1990 (NJ 1991, 97), de uitspraak van de president van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 22 juni 1995, nrs. 95/1074/060/178 en 95/0173/060/178, en de uitspraak van het College van 15 juli 1997, nr. 96/0051/060/178. Nu het pluimveerecht niet bij individuele voor bezwaar en beroep vatbare beslissing wordt vastgesteld, wordt een onnodige belasting van het bestuurlijke apparaat en van de rechterlijke macht, die ook de werking van het stelsel zou kunnen frustreren, voorkomen. Verwacht wordt dat er over de hoogte van het pluimveerecht ook minder discussie mogelijk is dan destijds ten aanzien van het mestproductierecht, nu in het kader van het pluimveerecht de opgave van de pluimveehouder zelf te allen tijde bepalend is, waar de opgave destijds in het kader van het Registratiebesluit dierlijke meststoffen slechts bepalend was voor zover deze in overeenstemming was met het werkelijk op de toepasselijke teldatum aanwezige aantal dieren. Er vindt in het kader van het stelsel van pluimveerechten uitsluitend een bijstelling plaats indien het opgegeven aantal kippen en kalkoenen groter is dan het aantal dat, gegeven het bij het Bureau Heffingen geregistreerde mestproductierecht, ten hoogste op het bedrijf kon worden gehouden. Ook dat vergt evenwel geen feitelijke beoordeling: het recht als geregistreerd bij het Bureau Heffingen is bepalend (artikel 58b, eerste lid, onderdeel a).

Het is evenwel niet uit te sluiten dat in een enkel geval discussies over de hoogte van het pluimveerecht de strafrechtelijke procedures in geval van overschrijding van het productieplafond te zeer zouden kunnen gaan

belasten. Voor dergelijke situaties voorziet artikel 58w in de mogelijkheid dat de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij ten aanzien van het desbetreffende bedrijf bij individuele beslissing vaststelt wat naar zijn oordeel uit het bepaalde in de wet, onderscheidenlijk de algemene maatregel van bestuur volgt voor de hoogte van het op dat tijdstip geldende pluimveerecht. Deze vaststelling is vervolgens toetsbaar door het College van Beroep voor het bedrijfsleven, dat ingevolge artikel 62 van de Meststoffenwet het bevoegde rechterlijke college is. Het aldus vastgestelde pluimveerecht geldt dan als referentie in het kader van de toepassing van artikel 58c van het wetsvoorstel voor de vaststelling of teveel kippen en kalkoenen worden gehouden. Op deze wijze kan de discussie over de hoogte van het pluimveerecht uit het strafproces worden getrokken en bestuurlijk worden afgehandeld.

De mogelijkheid van ambtshalve vaststelling is afhankelijk van een voorziening bij ministeriële regeling.

4. Schade

Bij de behandeling van het voorstel voor de Wet herstructurering varkenshouderij in de Eerste Kamer is een uitvoerige discussie gevoerd over een eventuele schadeplicht van de overheid, in verband met het vervallen bij invoering van het stelsel van varkensrechten van de aan varkens toe te rekenen niet-benutte productieruimte binnen het niet-grondgebonden mestproductierecht voor varkens en kippen en in verband met de doorvoering bij de bepaling van het bij aanvang geldende varkensrecht van een 10%-reductie ten opzichte van het in het referentiejaar gehouden aantal varkens. Aangezien productierechten – voor zover zij verhandelbaar zijn – als vermogensrechten moeten worden aangemerkt, ging de discussie vooral over de vraag of dergelijke rechten onder de bescherming van het eigendomsrecht vallen en of de voorgestelde productiebeperkingen een schadeplicht met zich brengt in het licht van artikel 14 van de Grondwet, de algemene rechtsbeginselen en artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. De regering heeft daarbij uitvoerig gemotiveerd betoogd dat geen regels of beginselen van nationaal of internationaal recht bij de aan de orde zijnde maatregelen een dergelijke plicht met zich brengen (zie par. 4 van de memorie van antwoord en par. 4 van de nadere memorie van antwoord, kamerstukken I 1997/98, 25 746, nrs. 192c en 192f). De Staten-Generaal zijn de regering daarin gevolgd.

Bij het stelsel van pluimveerechten is een vergelijkbare discussie over een eventuele schadeplicht uitgesloten. Er is uitsluitend sprake van een bevrozing van de omvang van de bestaande pluimveestapel, waarbij kort gezegd – los van bijzondere regels die gelden ingeval van bedrijfsmutaties – het mestproductierecht wordt omgezet in een pluimveerecht voor zover het in het referentiejaar daadwerkelijk voor de mestproductie van kippen en kalkoenen werd benut. Voor zover het mestproductierecht niet wordt omgezet, komt het niet te vervallen: het blijft benutbaar voor de diersoorten die onder artikel 55 van de Meststoffenwet blijven vallen.

Artikel 14, eerste lid, van de Grondwet blijft daarmee volledig buiten beeld. Dit nog afgezien van het feit dat dat lid blijkens de grondwetsgeschiedenis uitsluitend ziet op onteigening van voor menselijke beheersing vatbare stoffelijke zaken en van absolute rechten, en niet op het vervallen van productierechten die uitsluitend een waarde hebben in de verhouding van de veehouder tot de overheid, en bovendien alleen betrekking heeft op de evenmin hier toepasselijke situatie waarin de

overheid zichzelf iets toeëigent – en daarmee verkrijgt wat zij zelf niet heeft – met het oog op gebruik in het algemeen belang.

Aangezien productierechten per definitie een beperking van het genot van eigendom van zaken, zoals stallen en grond, inhouden, is het derde lid van artikel 14 van de Grondwet wel relevant. Dat artikellid maakt schadevergoeding voor de beperking van het eigendomsrecht evenwel afhankelijk van de vraag of in een dergelijke vergoeding wordt voorzien in een wettelijke regeling. Daarvoor zien wij geen enkele reden en ook fundamentele rechtsbeginselen nopen daar niet toe. Van enige disproportionaliteit is geen sprake en evenmin van schending van het rechtsgelijkheidsbeginsel, meer bepaald het beginsel van *égalité devant les charges publiques* (vgl.: Raad van State, 6 mei 1997, AB 1979, 229; Hoge Raad, 19 januari 1991 in de zaak Staat/Leffers, NJ 1992, 638; conclusie AG Koopman bij Hoge Raad, 18 april 1997, NJ 1997, 456), of van schending van de rechtszekerheid. Er is niet sprake van een duidelijk aanwijsbare, naar verhouding kleine groep binnen de pluimveehouderij die onevenredig zwaar wordt getroffen in vergelijking met de overige pluimveebedrijven. Bij alle bedrijven wordt volgens dezelfde beginselen de hoogte van het pluimveerecht bepaald, op grond van de door de veehouder zelf gedane opgave van het aantal kippen en kalkoenen in het referentiejaar, waarbij alle bedrijven uit de drie referentie jaren het meest gunstige jaar kunnen kiezen. Op deze wijze wordt aangesloten bij de voor het bedrijf meest representatieve veebezetting. Daarbij wordt op adequate wijze rekening wordt gehouden met bijzondere situaties waarbij de hoofdregel voor de bepaling van het pluimveerecht, op een onvoorziene wijze onevenredig nadelig zou uitpakken, zoals in subparagraaf 2.4 is toegelicht. Ook de pluimveesector in zijn totaliteit wordt overigens, gezien zijn bijdrage aan het landelijke mestoverschot en gezien ook de maatregelen die in de varkenssector zijn getroffen, niet onevenredig zwaar getroffen. Verwezen zij op dit punt naar het gestelde in subparagraaf 2.2. Daarbij zij opgemerkt dat de maatregelen in het licht van de herstructureringsparagraaf van de Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid, in het licht van de ingreep in de varkenssector en in het licht van de steeds verdergaande aanscherpingen in de mestwetgeving sedert 1984 – waarvoor overigens ook nimmer schade is vergoed – ook meer in het algemeen niet als niet-voorzienbaar kunnen worden aangemerkt. Tot slot is niet onbelangrijk dat niet wegens een aan de sector vreemd algemeen belang wordt ingegrepen, maar dat het algemeen belang, te weten de realisatie van de milieudoelstellingen, door de sector zelf wordt bedreigd. De maatregel is bovendien ook in het belang van de sector, nu deze bij een niet-plaatsbaar overschot zou worden geconfronteerd met onbetaalbare mestafzetkosten. De sector zelf vindt overigens al enige tijd een bevrozing van de pluimveestapel wenselijk, zoals duidelijk wordt uit de in subparagraaf 2.1 geciteerde notitie van de Productschappen Vee, Vlees en Eieren.

Ook het eerste protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) noopt niet tot schadevergoeding. In artikel 1 van dat verdrag wordt het recht op ongestoord genot van eigendom beschermd en wordt bepaald dat ontneming van de eigendom alleen kan geschieden in het algemeen belang, onder voorwaarden voorzien in de wet, en in overeenstemming met de algemene beginselen van internationaal recht. Blijkens artikel 1 tast dit op geen enkele wijze het recht van staten aan tot regulering van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang. Van enige ontneming van eigendom is bij de invoering van het stelsel van pluimveerechten geen sprake, uitsluitend van een ten opzichte van het bestaande systeem van mestproductierechten verdergaande inperking van de gebruiksmogelijkheden van de eigendom, te weten van de bedrijfs-

gebouwen en de grond van het pluimveebedrijf. Dit gebeurt in het algemeen belang, met name ter verzekering van de effectieve realisatie van de bemestingsnormering, zoals is uiteengezet in paragraaf 2. Uit duidelijke jurisprudentie van het Europese Hof voor de rechten van de mens moet worden afgeleid dat van enige schadeplicht van de overheid bij maatregelen als de onderhavige geen sprake is (vgl.: EHRM, 7 juli 1989, zaak *Tre Traktörer*, Serie A, Vol. 159; EHRM; 18 februari 1991, zaak *Fredin*, Serie A, Vol 192; vgl. ook de uitspraken van de Europese Commissie voor de rechten van de mens: ECRM, 6 oktober 1981, DR 26, p. 255; ECRM, 5 december 1984, DR. 40, p. 234; ECRM 9 maart 1989, DR 60, p. 128). Dat is overigens ook de lijn van de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen over melkquota (HvJ 44/89, Jur. 1991, p. 5119 (Von Deetzen), HvJ 2/92, Jur. 1994, p. 955 (Bostock) en HvJ 177/90, Jur. 1992, p. 35 (Kühn); HvJ 22/94, Jur. 1997, p. 1809 (Irish Farmers Association)). Overigens laat het Europese Hof voor de rechten van de mens een ruime beoordelingsvrijheid aan de Staten bij de vraag of en in welke mate financiële compensatie moet plaatsvinden (vgl.: EHRM, 21 februari 1986, zaak *James*, Serie A, Vol 98B, par. 46).

5 Verhouding tot het EU-recht

5.1 Gemeenschappelijke marktordening

Een harmoniserende EG-regeling op het gebied milieu met betrekking tot beperking van mestoverschotten ontbreekt. Evenmin is sprake van een specifieke richtlijn op het punt van mestoverschotten.

Voor de toetsing van het stelsel van pluimveerechten aan het EU-recht is met name de op artikel 40 van het EG-verdrag gebaseerde marktordening voor slachtpluimvee van belang, zoals deze is neergelegd in Verordening (EEG) nr. 2777/75 van de Raad van 29 oktober 1975 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector slachtpluimvee (PbEG nr. L 282). Onder de marktordening vallen levend pluimvee – onder meer kippen en kalkoenen – , en vlees en andere producten van de slacht afkomstig van pluimvee. Voor de doelstellingen van de marktordening wordt in de overwegingen van de verordening naar artikel 39 van het EG-verdrag verwezen, waarbij wordt aangegeven «dat het, met name in de sector slachtpluimvee, ten einde daar de markten te stabiliseren en de betrokken landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren, noodzakelijk is dat maatregelen ter vergemakkelijking van de aanpassing van het aanbod aan de eisen van de markt kunnen worden getroffen.» De primaire doelstellingen van de verordening zijn derhalve het stabiliseren van de markten en het verzekeren van een redelijke levensstandaard. De maatregelen van markt- en prijsbeleid waarmee deze doelstellingen worden nagestreefd beperken zich tot een regeling van het handelsverkeer met derde landen: heffingen bij invoer van slachtpluimvee en producten in de Gemeenschap en exportrestituties bij uitvoer van slachtpluimvee en -producten uit de Gemeenschap. Naast de marktordening voor slachtpluimvee is sprake van een gemeenschappelijke marktordening voor eieren van pluimvee. Deze is neergelegd in Verordening (EEG) nr. 2771/75 van de Raad van 29 oktober 1975 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector eieren (PbEG nr. L 282). Deze verordening sluit wat betreft de doelstellingen en instrumenten volledig aan bij de marktordening voor slachtpluimvee.

Uit de vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen blijkt steeds weer dat de ruimte voor het treffen van nationale maatregelen vanuit communautairrechtelijk oogpunt beperkt is indien sprake is van een gemeenschappelijke marktordening in de zin van artikel 40 van het EG-Verdrag, maar dat dit maatregelen als de onder-

havige – een productieplafond in de vorm van een pluimveerecht – niet uitsluit. Of sprake is van een met artikel 40 van het EG-Verdrag strijdige nationale maatregel wordt door het Hof telkens van geval tot geval getoetst.

Bij die toets is allereerst de doelstelling en strekking van de nationale maatregel van belang. Zo stelt het Hof van Justitie in het arrest Pigs and Bacon Commission (HvJ zaak 177/78, Jur. 1979, blz. 2161): «Al meermaals – en laatstelijk in het reeds genoemde arrest van 29 november 1978 (i.e. zaak 83/78, Pigs Marketing Board, Jur. 1987, blz. 2347) – heeft het Hof erop gewezen dat wanneer de Gemeenschap krachtens artikel 40 EEG-Verdrag een regeling voor de totstandkoming van een gemeenschappelijke ordening der markten in een bepaalde sector heeft vastgesteld, de lid-staten zich dienen te onthouden van elke maatregel met de strekking daarvan af te wijken of er inbreuk op te maken.» In het arrest Holdijk (HvJ zaken 141–143/81, Jur. 1982, blz. 1310) is vervolgens uitgemaakt dat nationale maatregelen die strekken tot andere doelstellingen dan die van de gemeenschappelijke marktordening, «zelfs indien zij gevolgen hebben voor de goede werking van die ordening», verenigbaar kunnen worden geacht met het EG-recht. In de mede op de pluimveemarktordening betrekking hebbende zaak Nertsvoederfabriek Nederland BV (HvJ zaak 118/86, Jur. 1987, blz. 3883) werd verwezen naar het arrest Holdijk en bevestigd: «Het enkele bestaan van een gemeenschappelijke marktordening heeft immers niet tot gevolg, dat de landbouwproducenten worden onttrokken aan iedere nationale regeling die andere doeleinden nastreeft dan de gemeenschappelijke marktordening, ook niet wanneer die regeling gevolgen kan hebben voor de goede werking van de markt in de betrokken sector.»

Het voorgestelde stelsel van pluimveerechten voldoet aan het vereiste dat sprake is van een aan de marktordening vreemde doelstelling. De maatregel heeft uitdrukkelijk niet de strekking van de marktordening af te wijken of er inbreuk op te maken. De doelstellingen van de maatregelen liggen geheel op het vlak van het milieu en de ruimtelijke kwaliteit, zoals uitvoerig is uiteengezet in de paragraaf 2; de bescherming van het milieu is een van de wezenlijke doelstellingen van de Gemeenschap. De maatregel moet met name voorkomen dat de problematiek van het landelijk niet-plaatsbaar mestoverschot verergert door uitbreiding van de pluimveestapel, als gevolg waarvan de realisatie van zowel de nationale milieudoelstellingen als de doelstellingen als neergelegd in de EG-Nitraatrichtlijn wordt bedreigd. Het gaat om een noodzakelijke maatregel naast de bemestingsnormering, welke in Nederland vorm heeft gekregen met het stelsel van regulerende mineralenheffingen. Daarmee is de maatregel overigens ook een maatregel in de zin van artikel 5, vijfde lid, van de EG-Nitraatrichtlijn.

Overigens is ook wanneer wel een regulering van de markt zou worden beoogd, quod non, niet onmiddellijk gezegd dat de maatregel daarmee onrechtmatig is. Dat hangt mede af van de vraag of de desbetreffende marktordening op het desbetreffende vlak uitputtend is of niet. Het arrest Jongeneel Kaas (HvJ zaak 237/83, Jur. 1984, blz. 483) is wat dat betreft illustratief: in die zaak was sprake van nationale kwaliteitsvoorschriften en productieverboden die beoogden de afzet van kaas en kaasproducten te bevorderen; deze nationale maatregelen werden door het Hof toelaatbaar geacht nu de desbetreffende marktordening op dat punt geen voorschriften bevatte (vgl ook: HvJ zaak 111/76, Van den Hazel, Jur. 1977, blz. 901).

Dat de nationale maatregelen niet de strekking hebben om van de marktordening af te wijken of daarop inbreuk te maken is op zichzelf echter nog niet voldoende om te kunnen zeggen dat er geen sprake is van strijdigheid met artikel 40 van het EG-Verdrag. Nationale maatregelen

mogen niet in strijd komen met de bepalingen van de verordening waarin de gemeenschappelijke marktordening is vervat en mogen bovendien niet in de weg staan aan een goede werking van de marktordening (vgl. HvJ zaak 1/96, Jur. 1998, blz. 1251 (Compassion in World Farming)). Enig effect mag de maatregel wel hebben, zoals blijkt uit de hiervoor aangehaalde arresten, maar de werking van de marktordening mag uiteraard niet worden gefrustreerd. Het gaat bij de effecten van de maatregel niet alleen om de gevolgen voor de prijzen en de werking van de instrumenten van de marktordening, maar ook om de verhouding tot aan de marktordening ten grondslag liggende beginselen.

Het stelsel van pluimveerechten levert geen inbreuk op concrete bepalingen van de genoemde marktordeningsverordeningen.

Voor reële effecten op de prijzen behoeft bij de voorgestelde maatregelen niet te worden gevreesd. De maatregel vervangt een reeds bestaand productieplafond door pluimveerechten en vervangt reeds bestaande regels over de overgang van deze rechten naar andere bedrijven. De maatregel behelst niet meer dan een bevrozing van de pluimveestapel op nationaal niveau. Ook de werking van de instrumenten van de marktordening – de regeling van het handelsverkeer met derde landen – wordt niet door deze bevrozingsmaatregel geraakt, laat staan gefrustreerd.

Op het punt van het beginsel van de «de vrije toegang tot de markt» of «vrijheid van vestiging» zijn effecten niet uit te sluiten. Van wezenlijke belemmeringen is evenwel geen sprake. Deze zouden bovendien in ieder geval hun rechtvaardiging vinden in de zogenoemde «rule of reason», zoals deze door het Hof van Justitie onder meer tot uitdrukking is gebracht in de zaak Gebhard (HvJ zaak 55/94, Jur. 1995, blz. 4165). De onderhavige maatregelen voldoen aan de drie criteria van de rule of reason. Ten eerste zijn de maatregelen niet discriminatoir van aard: alle kippen en kalkoenen in Nederland, ongeacht hun herkomst en ongeacht de nationaliteit van de houder ervan, vallen op gelijke wijze onder het productieplafond van het pluimveerecht en onder de voorwaarden en beperkingen voor de overgang van pluimveerechten naar andere bedrijven; de Nederlandse markt wordt niet bevoordeeld ten opzichte van die van andere lid-staten. Ten tweede worden de maatregelen gerechtvaardigd vanuit dwingende redenen van algemeen belang. Daarop is in de paragraaf 2 uitvoerig ingegaan. Ten derde is de maatregel geschikt, noodzakelijk en proportioneel voor de verwezenlijking van de beoogde doelstellingen. De maatregel voorkomt een verergering van de problematiek van het landelijk niet-plaatsbaar mestoverschot die het gevolg zou zijn van een nog verdergaande uitbreiding van de pluimveesector, maar gaat vooralsnog niet verder, nu de sector nog reële mogelijkheden heeft deze problematiek te verkleinen door het opzetten van een infrastructuur voor een duurzame, grootschalige mestexport. De maatregel is ook niet disproportioneel in het licht van ten aanzien van andere sectoren getroffen maatregelen en in het licht van de mate waarin de pluimveesector aan de totale problematiek bijdraagt. Tot slot zijn de gevolgen voor de mogelijkheden voor bedrijfsontwikkeling en nieuwvestiging beperkt, nu de pluimveerechten zullen kunnen worden verhandeld.

Wat betreft het in het kader van de gemeenschappelijke marktordening voor pluimvee geldende beginsel dat lid-staten zich dienen te onthouden van kwantitatieve uitvoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking, gaat het om nationale maatregelen die een specifieke beperking van het uitgaande goederenverkeer tot doel of tot gevolg hebben en aldus tot een ongelijke behandeling van de binnenlandse en de uitvoerhandel van een lid-staat leiden, waardoor aan de nationale productie of binnenlandse markt van de betrokken lid-staat een bijzonder voordeel wordt

verzekerd (o.m. HvJ zaak 15/79 Groenveld, Jur. 1979, blz. 3409; zaak 237/83, Jongeneel Kaas, Jur. 1984, blz. 483; zaak 47/90, Delhaize, Jur. 1992, blz. 3669). Ook van een dergelijke maatregel is in casu geen sprake.

De conclusie is dat de voorgestelde maatregelen niet in strijd komen met artikel 40 van het EG-Verdrag.

5.2 Vrijheid van vestiging

In het licht van het EG-verdrag dient ook de vraag te worden beantwoord of een productieplafond als het onderhavige en de noodzaak om bij nieuwvestiging van een pluimveebedrijf voldoende pluimveerechten te verwerven, gezien kan worden als een inbreuk op artikel 52 van het EG-Verdrag, dat de vrijheid van vestiging bestrijkt. Het antwoord luidt ontkennend. Artikel 52 van het EG-Verdrag heeft in de eerste plaats het karakter van een verbod van discriminatie op grond van nationaliteit ingeval van vestiging van een bedrijf in een andere lid-staat. Het beslissende criterium is derhalve de nationaliteit – of plaats van vestiging – van de betrokkene, in casu de pluimveehouder. Het gegeven dat het pluimveerecht is gebaseerd op in Nederland gehouden kippen en kalkoenen en hun mestproductie, hetgeen inherent is aan het systeem van pluimveerechten, is irrelevant voor de toepassing van artikel 52 van het EG-Verdrag, althans maakt nog niet dat de maatregel discriminatoir is. Er wordt in het wetsvoorstel geen onderscheid gemaakt tussen een Nederlandse en een buitenlandse pluimveehouder die zich op Nederlands grondgebied wil vestigen. Ingeval van nieuwvestiging dienen beiden pluimveerechten te verwerven. Voor zover deze noodzaak tot verwerving van pluimveerechten al leidt tot een belemmering waarop artikel 52 van het EG-Verdrag zou zien, geldt dat deze wordt gerechtvaardigd door de rule of reason. Te dien aanzien wordt verwezen naar het daarover in het voorgaande gesteld.

5.3 Technische voorschriften

Niet uit te sluiten valt dat het wetsvoorstel, waar het strekt tot het bevrozen van de omvang van de pluimveestapel, bepalingen bevat die zijn aan te merken als technische voorschriften in de zin van Richtlijn nr. 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften (PbEG nr. L 204). Het wetsvoorstel is dan ook gelijktijdig met de adviesaanvraag aan de Raad van State in het kader van die richtlijn aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen genotificeerd. De termijn, bedoeld in artikel 9, eerste lid, van die richtlijn is geëindigd op 26 februari 1999. Er zijn geen opmerkingen van de zijde van de Commissie of van andere lid-staten ontvangen.

6. Bedrijfseffecten, uitvoering en handhaving

6.1 Gevolgen bedrijven

Het stelsel van pluimveerechten zal betrekking hebben op circa 4400 pluimveebedrijven, voor het overgrote deel kippenbedrijven. Het stelsel zal geen structurele vergroting van de administratieve lasten voor deze bedrijven tot gevolg hebben. Ten behoeve van het toezicht op de naleving van het verbod van artikel 58c om in een jaar op een bedrijf een grotere hoeveelheid meststoffen afkomstig van kippen en kalkoenen te produceren dan het voor dat jaar geldende pluimveerecht, zal namelijk volledig worden aangesloten bij de verplichtingen die thans reeds gelden op grond van het Besluit administratieve verplichtingen Meststoffenwet en de daarop gebaseerde Regeling administratieve verplichtingen

Meststoffenwet. Deze administratieve verplichtingen gelden zowel met het oog op de controle van de juistheid van de aangifte van de verschuldigde mineralenheffing op grond van hoofdstuk IV van de Meststoffenwet als met het oog op het toezicht en de handhaving van de uitbreidingsverboden van artikel 55 van de Meststoffenwet. Bedrijven die niet op grond van artikel 38 van de Meststoffenwet zijn vrijgesteld van de mineralenheffingen – thans bedrijven met een grotere veebezetting dan 2,5 grootvee-eenheden per hectare – bepalen op basis van een dagtelling van het aantal kippen en kalkoenen het gemiddelde aantal dieren van de onderscheiden soorten en categorieën per dier en berekenen op basis daarvan de jaarlijkse fosfaatproductie. De dagelijkse registratie is per 1 januari 1998 ingevoerd, omdat ervaringen met het stelsel van mestproductierechten hebben geleerd dat een maandelijke of tweewekelijkse telling een soms zeer vertekend beeld van de werkelijkheid kan geven. De dagtelling komt neer op een saldoregistratie: een dagelijkse registratie van mutaties in de dieraantallen, uitgesplitst naar de onderscheiden diercategorieën, ten opzichte van een regelmatig geactualiseerde basistelling. Voor de van de mineralenheffingen vrijgestelde pluimveebedrijven geldt vooralsnog een uitzondering; deze bedrijven kunnen op basis van het genoemde besluit en de daarop gebaseerde regeling volstaan met een diertelling op twaalf teldata per jaar. De pluimveehouders zullen jaarlijks hun boekhouding dienen af te sluiten, en een opgave van het gemiddeld gehouden aantal kippen en kalkoenen aan het Bureau Heffingen dienen te verstrekken. Ook voor deze opgave kan worden aangesloten bij de reeds bestaande administratieve verplichtingen.

Ook overigens worden geen ingrijpende effecten voor de pluimveebedrijven verwacht. Er is immers uitsluitend sprake van een bevrozing van de omvang van de pluimveestapel op het huidige niveau, en daarnaast is in het nieuwe stelsel sprake van de ongewijzigde voortzetting van de thans reeds op grond van de Wet verplaatsing mestproductie geldende 25%-korting bij overgang van productierechten. Over de gevolgen van de maatregel voor de prijs van de pluimveerechten in verhouding tot de huidige mestproductierechten – en dus voor de investeringskosten ingeval van uitbreiding van een pluimveehouderij – kan niets met zekerheid worden gezegd. De verwachting is echter dat, omdat als gevolg van de Wet herstructurering varkenshouderij de niet-grondgebonden mestproductierechten voor varkens en kippen uitsluitend nog voor kippen en andere diersoorten kunnen worden benut, op het tijdstip van invoering van het stelsel van pluimveerechten de prijs voor deze niet-grondgebonden rechten al aanzienlijk lager zal zijn geworden. Het onderhavige wetsvoorstel zal niet zal leiden tot een wezenlijk grotere schaarste aan productierechten voor pluimvee, welke schaarste weer tot een hogere prijs voor de productierechten zou kunnen leiden. Weliswaar is de niet-benutte ruimte binnen het niet-grondgebonden mestproductierecht niet langer beschikbaar voor pluimvee, maar anderzijds is het deel dat in het verleden grondgebonden was, of niet verhandelbaar was ingevolge artikel 5, tweede lid, van de Wet verplaatsing mestproductie, thans wel beschikbaar voor verhandeling. Er wordt dan ook niet verwacht dat een en ander belangrijke effecten op de prijs voor pluimveerechten zal sorteren.

6.2 Taken Bureau Heffingen

De uitvoering van het stelsel van pluimveerechten geschiedt door het Bureau Heffingen. Dit bureau is al belast met de uitvoering van de mestwetgeving, waaronder de overschotheffing en het stelsel van mestproductierechten. Het bureau is ook belast met de uitvoering van het per 1 januari 1998 in de Meststoffenwet opgenomen stelsel van regule-

rende mineralenheffingen en met het per 1 september 1998 bij de Wet herstructurering varkenshouderij ingevoerde stelsel van varkensrechten. Gelet op de bij het Bureau Heffingen aanwezige expertise, de daar al plaatsvindende registratie van bedrijfsgegevens, de diverse dwarsverbanden tussen de verschillende stelsels en de mogelijkheid om bij bestaande computerprogrammatuur aan te sluiten, ligt een uitvoeringstaak voor dit bureau met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel voor de hand. De taak zal met name bestaan in de registratie van op de bedrijven rustende pluimveerechten, de registratie van bedrijfsmutaties, de toetsing en registratie van kennisgevingen van overgang van het pluimveerecht en, in verband daarmee, de uitvoering van de blokkaderegeling voor hypotheekhouders, de verwerking van de door de bedrijven verschaftte gegevens met betrekking tot het gemiddelde op het bedrijf gehouden aantal kippen en kalkoenen en hun mestproductie, en informatievoorziening naar de bedrijven toe.

De met deze taak gemoeide eenmalige lasten, voor met name de registratie van de pluimveerechten van de bedrijven en de communicatie, beslaan naar schatting een bedrag van circa f 3,5 miljoen. Deze schatting is gebaseerd op de eenmalige lasten die zich bij invoering van het stelsel van varkensrechten van de Wet herstructurering varkenshouderij hebben voorgedaan, waarbij rekening is gehouden met het feit dat het aantal pluimveebedrijven aanmerkelijk kleiner is dan het aantal varkensbedrijven. Structureel zal niet sprake zijn van een extra last, nu het stelsel van pluimveerechten voor kippen en kalkoenen in de plaats komt van de huidige mestproductierechten, volledig met dit laatste stelsel in lijn ligt en voorts helemaal aansluit bij reeds bestaande administratieve verplichtingen onder de Meststoffenwet. De lasten die samenhangen met de behandeling van een kennisgeving van overgang van het pluimveerecht en met de uitvoering van de blokkaderegeling zullen – net als bij de varkensrechten en de mestproductierechten – ten laste van de belanghebbende worden gebracht door de heffing van leges (artikel 58u).

6.3 Taken Algemene Inspectiedienst

Het toezicht op de naleving van de uitbreidingsverboden zal geschieden door de Algemene Inspectiedienst. Deze dienst is daarvoor reeds op grond van artikel 69 van de Meststoffenwet bevoegd. De dienst zal ook worden belast met de opsporing van strafbare feiten. Gelet op het feit dat voor de controles met betrekking tot deze wet gebruik kan worden gemaakt van dezelfde controle-aangrijpingspunten als bij de handhaving van het stelsel van regulerende mineralenheffingen en het stelsel van mestproductierechten, en gelet op het feit dat de controles zullen kunnen worden gecombineerd met de in dat kader reeds plaatsvindende bedrijfscontroles, is geen sprake van een extra belasting van deze dienst. Geen onbelangrijke factor is ook dat voor de hoogte van het pluimveerecht wordt aangesloten bij reeds in het verleden door de belanghebbende verstrekte gegevens, die in beginsel niet meer op juistheid en volledigheid behoeven te worden gecontroleerd. Ook daarbuiten zijn er geen nieuwe elementen in het wetsvoorstel ten opzichte van de thans reeds geldende wettelijke regels die een extra controle-inspanning zouden vragen.

6.4 Strafrechtelijke handhaving versus bestuurlijke handhaving

Vooralsnog is gekozen voor strafrechtelijke handhaving via de Wet op de economische delicten. Dat spoort met het handhavingregime voor de mestproductierechten. Ook voor de zwaarte van de strafrechtelijke sancties is daarmee één lijn getrokken (artikel III). De regering houdt evenwel de mogelijkheid open om in de toekomst bestuurlijke boetes als

sanctie in te zetten, op het moment dat daarvoor een regeling in de Algemene wet bestuursrecht is getroffen en mogelijk in een ander wettelijk kader reeds ervaring is opgedaan met de inzet van de bestuurlijke boetes bij zwaardere delicten.

Ter versterking van de handhaafbaarheid van het systeem is in een complementair instrument voorzien. De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij heeft de bevoegdheid om een bedrijf dat het pluimveerecht heeft overschreden een quotum op te leggen dat niet uitgaat van een gemiddelde mestproductie door kippen en kalkoenen in een jaar, maar van een absoluut plafond dat op elk moment in het jaar geldt. Daarin voorziet artikel 58e van het wetsvoorstel. Dit door de minister vastgestelde plafond maakt het mogelijk op elk tijdstip fysiek vast te stellen of een pluimveehouder het toegestane aantal kippen en kalkoenen overschrijdt. Het plafond wordt bepaald op basis van het jaarquotum, het pluimveerecht, waarbij een zekere ruimte voor bedrijfs-eigen fluctuaties wordt geboden (artikel 58e, tweede lid). Het ligt in de rede het plafond direct uit te drukken in aantallen kippen en kalkoenen in plaats van in kilogrammen fosfaat. De bevoegdheid die artikel 58e geeft zou met name kunnen worden toegepast in geval van grote en herhaalde overschrijdingen van het pluimveerecht door een bepaald bedrijf.

Hoewel ook dit «dagquotum» strafrechtelijk kan worden gehandhaafd (artikel 58e, derde lid, juncto artikel III, onderdeel A), leent het zich bij uitstek voor een vorm van bestuurlijke handhaving waarin het aan de Meststoffenwet toe te voegen nieuwe artikel 71a voorziet (artikel I, onderdeel I). Dit artikel maakt de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij bevoegd om bestuursdwang in te zetten. Daarmee heeft de minister evenwel ook de mogelijkheid om last onder dwangsom op te leggen. Met name deze laatste, in de artikelen 5.32 en volgende van de Algemene wet bestuursrecht, geregelde mogelijkheid is bijzonder geschikt om in combinatie met het «dagquotum» in te zetten. In de last wordt de pluimveehouder gelast het opgelegde quotum niet te overschrijden; bij niet-naleving van deze verplichting verbeurt de pluimveehouder voor elke dag dat hij in gebreke is een dwangsom die zal zijn gelegen boven het economische saldo dat met het aanhouden van de kippen of kalkoenen kan worden behaald. Over de inzet van dit instrument zullen nadere afspraken met het Openbaar Ministerie worden gemaakt. Overigens valt niet uit te sluiten dat in de toekomst de bevoegdheid van bestuursdwang en dwangsom ook voor de handhaving van andere onderdelen van de Meststoffenwet zal worden ingezet.

6.5 Gevolgen voor de magistratuur

De belasting van het Openbaar Ministerie en van de zittende magistratuur zal naar verwachting niet wijzigen. Bij de rechterlijke macht gaat het om de strafrechter, wat betreft de handhaving van de uitbreidingsverboden, en om het College van Beroep voor het bedrijfsleven, wat betreft de beroepszaken tegen beschikkingen. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven is als administratieve rechter bevoegd ingevolge artikel 62 van de Meststoffenwet. Het college is gespecialiseerd in regelingen van sociaal-economische aard. Het college is ook bevoegd voor de behandeling van geschillen in het kader van de Wet verplaatsing mestproductie en de Wet herstructurering varkenshouderij.

Gekozen is voor een benadering waarbij het pluimveerecht uit de wet zelf voortvloeit, zodat ter zake geen voor beroep vatbare beslissingen behoeven te worden genomen (zie subparagraaf 3.6). Bezwaar- en beroepsprocedures zijn denkbaar bij beslissingen in het kader van de regels ter zake van de overgang van het pluimveerecht: registratie van de kennisgeving van overgang van het recht, de weigering van zodanige

registratie, doorhaling van de registratie en beslissingen in het kader van de blokkaderegeling die is neergelegd in het voorgestelde artikel 58u. Exact dezelfde beslissingen worden thans al genomen in het kader van de Wet verplaatsing mestproductie, en hebben tot nu toe tot niet meer dan 10 beroepszaken in een jaar geleid. Er is geen reden waarom dit aantal bij de overgang van pluimveerechten anders zal liggen. Daar komt bij dat de mestwetgeving op het punt van het plafond voor de mestproductie van kippen en kalkoenen – en dus ook op het punt van de overgang van dat plafond in het kader van de Wet verplaatsing mestproductie – zal worden gedereguleerd. Tot slot kan de toepassing van de artikelen 58e en 58w tot bezwaar- en beroepsprocedures leiden, waarbij de toepassing van artikel 58e waarschijnlijk niet eerder dan in het jaar 2002 aan de orde is. Aan deze artikelen zal bovendien zeer beperkt invulling worden gegeven, zodat niet te verwachten valt dat dit tot meer dan een marginale stijging van de werklast van het College van Beroep voor het bedrijfsleven zal leiden. Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat een eventuele extra last voor het college beperkt zal zijn en binnen de bestaande capaciteit kan worden opgevangen.

Wat betreft de strafrechtelijke handhaving is het pluimveerecht volledig vergelijkbaar met het huidige productieplafond voor de mestproductie afkomstig van kippen en kalkoenen binnen het stelsel van mestproductierechten. Dit productieplafond zal op het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel voor de kippen en kalkoenen worden vervangen door dat van het pluimveerecht, waardoor de lasten voor de handhaving van de Meststoffenwet evenredig zullen afnemen. Aangezien er geen sprake is van een reductie van het productieplafond, is er geen reden om te veronderstellen dat het nalevingsniveau van het nieuwe uitbreidingsverbod van artikel 58c minder zal zijn dan dat van artikel 55 van de Meststoffenwet. Verondersteld wordt ook dat de maatregel op een redelijk draagvlak binnen de sector kan rekenen, nu de sector zelf in zijn in subparagraaf 2.1 aangehaalde toekomstvisie de noodzaak van een bevrozingsmaatregel onderkent. Daarnaast zal het werk voor het Openbaar Ministerie worden vergemakkelijkt door het feit dat het productieplafond voor kippen en kalkoenen op basis van actuele opgaven opnieuw is bepaald. Daarmee wordt de magistratuur niet meer gedwongen om op basis van de situatie in 1984 – waarbij de Interimwet beperking varkens- en pluimveehouderijen aangreep – en op basis van de opgegeven referentieaantallen in 1987 – waarbij de Meststoffenwet mede aangrijpt – , daarbij rekening houdend met mutaties die nadien hebben plaatsgevonden, vast te stellen wat de hoogte van het plafond is en vervolgens vast te stellen of dit plafond daadwerkelijk is overschreden. Verder zal het aantal verweren dat er niet sprake was van een representatief jaar tot het minimum zijn gereduceerd als gevolg van de in artikel 58g, tweede lid, opgenomen mogelijkheid uit drie jaren te kiezen. Bovendien wordt voorzien in adequaat overgangsrecht (zie subparagraaf 3.4). Een vereenvoudiging ten opzichte van het stelsel van mestproductierechten is voorts dat voor het stelsel van pluimveerechten niet relevant is of er ook andere diersoorten worden gehouden, hetzij in verband met bestaande omwisselingmogelijkheden hetzij in verband met een grondgebonden recht dat voor verschillende diersoorten kan worden benut. Relevant is uitsluitend de mestproductie afkomstig van kippen en kalkoenen en de hoogte van het pluimveerecht. De verwachting is dan ook dat per saldo de werklast voor het Openbaar Ministerie en voor de strafrechter niet zal toenemen.

7. Artikelsgewijze toelichting

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

ARTIKEL I

Onderdeel A

Het voorgestelde onderdeel ag bevat een omschrijving van het begrip «pluimveerecht». De begripsomschrijving is vooral van belang voor de toepassing van de nieuwe titel 2 van hoofdstuk V van de Meststoffenwet, maar is ook relevant voor het nieuwe artikel 56 en voor de krachtens de Meststoffenwet vast te stellen lagere regelgeving. Derhalve is ervoor gekozen het begrip niet in de genoemde titel 2 maar in artikel 1, eerste lid, van de Meststoffenwet op te nemen.

De in onderdeel ah genoemde concentratiegebieden van intensieve veehouderijen zijn met name relevant voor de gebiedsbepaalde beperkingen bij de overgang van pluimveerechten, die zullen gelden op grond van de voorgestelde artikelen 58p en 58s. De als bijlage B bij de Wet herstructurering varkenshouderij opgenomen omschrijvingen van het zuidelijke en het oostelijke concentratiegebied – aan de hand van gemeentegrenzen – zijn dezelfde als dewelke zijn opgenomen in de bijlage bij de Wet verplaatsing mestproductie. De gebieden komen op hoofdlijnen overeen met de gebieden die reeds onder de Interimwet beperking varkens- en pluimveehouderijen als concentratiegebied werden aangeduid. Om te voorkomen dat bij drie wetten dezelfde bijlage wordt opgenomen, is volstaan met een verwijzing naar de bijlage bij de Wet herstructurering varkenshouderij.

Het begrip «overdracht» dat in het voorgestelde onderdeel ai van artikel 1, eerste lid, van de Meststoffenwet wordt gedefinieerd is onder meer relevant voor het in de nieuwe titel 2 van hoofdstuk V van de Meststoffenwet opgenomen artikel 58b, tweede lid, van het wetsvoorstel, dat ziet op de overdracht van een bedrijf. De begripsomschrijving sluit aan bij die van artikel 1, onderdeel j, van de Wet herstructurering varkenshouderij en bij de destijds in artikel 1, eerste lid, van het Verplaatsingsbesluit Meststoffenwet opgenomen begripsomschrijving.

Onderdelen B en C

De basis voor het stellen van regels omtrent de administratieve verplichtingen voor onder meer veehouders en de wijze waarop de omvang van de mestproductie wordt berekend was tot op heden verspreid over de artikelen 7, eerste lid, en 9. Dit is wetsystematisch niet fraai, maar bovendien werd in artikel 9, eerste lid, feitelijk nog steeds aangesloten bij een bepaling van een mestoverschot op bedrijfsniveau die uitgaat van de situatie waarin voor landbouwgrond nog de fosfaatgebruiksnormen van het Besluit gebruik dierlijke meststoffen golden. Dit laatste is na invoering van het stelsel van regulerende mineralenheffingen achterhaald. Met de nu voorgestelde wijzigingen worden de basis voor het stellen van regels over de wijze van bepaling van de aantallen dieren, de mestproductie, de oppervlakte landbouwgrond en de basis voor het opleggen van administratieve verplichtingen in artikel 7, eerste lid, samengebracht; daarmee hebben ook het tweede, derde, en vierde lid van artikel 9 geen meerwaarde meer. De gegevens die krachtens het onder meer op artikel 7, eerste lid, gebaseerde Besluit administratieve verplichtingen Meststoffen-

wet en de daarop gebaseerde Regeling administratieve verplichtingen Meststoffenwet moeten worden bijgehouden en verstrekt, zullen ook het aangrijpingspunt vormen voor de handhaving van het pluimveerecht. Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om de strafbaarstelling in artikel 7, tweede lid, te laten vervallen: deze is overbodig in het licht van de reeds in artikel 71, tweede lid, van de Meststoffenwet en in de Wet op de economische delicten opgenomen strafbaarstelling.

Onderdeel D

Hoofdstuk V wordt onderverdeeld in twee titels. Het stelsel van pluimveerechten zal worden opgenomen in titel 2 van hoofdstuk V van de Meststoffenwet (artikel I, onderdeel G). De thans in hoofdstuk V opgenomen maatregelen ter voorkoming van een onverantwoorde uitbreiding van de productie van dierlijke meststoffen worden opgenomen in titel 1. De verschillende verboden van titel 1 zullen evenwel niet langer zullen zien op de mestproductie afkomstig van kippen en kalkoenen.

Onderdeel E

Aangezien na de invoering van afzonderlijke varkensrechten en pluimveerechten varkens en pluimvee nog uitsluitend op basis van die rechten kunnen worden gehouden en niet op basis van de mestproductierechten, is het in het zevende lid opgenomen verbod tot omwisseling van andere diersoorten naar varkens en kippen overbodig geworden. Het omwisselingsverbod kan dan ook komen te vervallen (onderdeel E, onder 1 en 2). De wijziging voorzien onder 3 is van wetstechnische aard. Met de wijziging voorzien onder 4 wordt verzekerd dat de mestproductie afkomstig van kippen en kalkoenen niet langer voor de toepassing van de verschillende verbodsbepalingen in het kader van het stelsel van mestproductierechten in aanmerking wordt genomen.

Onderdeel F

Artikel 56 bevatte een specifiek omwisselingsverbod dat in de Meststoffenwet was opgenomen in verband met de per 1 januari 1995 doorgevoerde 30%-korting van het niet-grondgebonden mestproductierecht voor varkens en kippen (destijds artikel 14a), welke korting per 1 januari 1998 met de inwerkingtreding van de wet van 2 mei 1997 (Stb. 360) weer is komen te vervallen. Bedrijven die op basis van dit te korten recht andere diersoorten hielden dan varkens en kippen konden, om de gevolgen van de korting te vermijden, dit recht «omzetten» in een niet-grondgebonden mestproductierecht voor andere diersoorten. Ingevolge artikel 56 kon dat nieuwe recht vervolgens niet meer worden benut voor het houden van varkens en kippen. Dit omwisselingsverbod is, evenals dat van het zevende lid van artikel 55 van de Meststoffenwet (onderdeel E, onder 1), overbodig geworden nu voor varkens en pluimvee afzonderlijke productierechten zullen gelden. Het voorgestelde nieuwe artikel 56 houdt direct verband met het feit dat het pluimveerecht voor kippen en kalkoenen volledig in de plaats komt van het mestproductierecht, dat geldt op grond van de artikelen 55 en 55a van de Meststoffenwet en de Wet verplaatsing mestproductie. Het mestproductierecht, voor zover dat los staat van de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond, zal na inwerkingtreding van artikel 58c voor elk bedrijf worden verlaagd met het aan het bedrijf toekomende pluimveerecht. Mochten er ook afzonderlijke niet-grondgebonden mestproductierechten voor andere diersoorten op het bedrijf rusten, bijvoorbeeld voor schapen en geiten, dan wordt het pluimveerecht ook op deze niet-grondgebonden rechten in mindering gebracht, voor zover het pluimveerecht groter is dan het «eigen» niet grondgebonden mestpro-

ductierecht voor kippen of voor runderen en kalkoenen. De rechten voor de andere diersoorten konden immers worden benut voor het houden van kalkoenen en creëerden – indien deze andere diersoorten daadwerkelijk werden gehouden – bovendien ruimte binnen het grondgebonden mestproductierecht voor het houden van kippen en kalkoenen. De vermindering met het pluimveerecht heeft geen betrekking op het grondgebonden mestproductierecht. Anders dan ingevolge artikel 55a bij invoering van de Wet herstructurering varkenshouderij geschiedde, vindt ook geen vermindering plaats met de niet-benutte ruimte binnen het niet-grondgebonden mestproductierecht. Verwezen zij naar het hieromtrent in subparagraaf 3.3 gestelde. Het mestproductierecht – grondgebonden en niet-grondgebonden – dat resteert kan worden gebruikt voor runderen, konijnen, eenden, nertsen, vossen, schapen en geiten. Er is sprake van een ongedeeld recht: tussen deze dieren kan binnen het mestproductierecht vrij worden omgewisseld.

Onderdeel G

Artikel 58a

Voor de bepaling van de hoogte van het pluimveerecht, wordt primair aangegrepen bij de opgave van de aantallen kippen en kalkoenen – en de daaraan gerelateerde mestproductie – in de aangifte van de overschotheffing over het referentiejaar (artikelen 58h, eerste lid, en 58i, juncto artikel 58b, eerste lid, onderdeel d). Deze heffing was verschuldigd ingevolge artikel 13 van de Meststoffenwet, zoals dat luidde voor de wetswijziging die per 1 januari 1998 heeft plaatsgevonden. De omschrijving van het begrip «aangifte overschotheffing» (onderdeel a) is bewust ruim geformuleerd: niet alleen het aangifteformulier als vastgesteld bij de Regeling vaststelling aangifteformulieren overschotheffing 1997, onderscheidenlijk 1996 of 1995, wordt als opgave geaccepteerd, maar alle gegevens die in het kader van de heffing schriftelijk zijn verstrekt. Het kan derhalve ook gaan om in het kader van een bezwaar- of beroepsprocedure tegen een naheffingsaanslag verstrekte gegevens, mits zij vóór 6 november 1998 door het Bureau Heffingen zijn ontvangen (artikel 58b, eerste lid, onderdeel e).

Voor grondgebonden bedrijven geschiedt de vaststelling van het in het referentiejaar gehouden aantal kippen en kalkoenen en hun mestproductie niet op basis van de aangifte overschotheffing. De overschotheffing werd namelijk alleen geheven van bedrijven met een grotere mestproductie dan 125 kilogram fosfaat per hectare per jaar. Voor de grondgebonden bedrijven dient de opgave op het afsluitformulier van de mestboekhouding over het referentiejaar (onderdelen b, c en d) of in de verklaring ter verkrijging van vrijstelling van de mestboekhoudplicht (onderdeel e) als basis voor de bepaling van het pluimveerecht (artikel 58h, eerste lid, juncto artikel 58b, eerste lid, onderdeel d). Deze opgaven zijn gebaseerd op het voormalige Besluit mestbank en mestboekhouding (Meststoffenwet). Het afsluitformulier betrof de bedrijven met een totale mestproductie van minder dan 125 kilogram fosfaat per hectare van de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond per jaar, die niet over niet-grondgebonden mestproductierechten beschikten. De vrijstellingsmogelijkheid van de mestboekhoudplicht gold bij een productie van minder dan 110 kilogram fosfaat per hectare per jaar.

De aangifte overschotheffing en het afsluitformulier moeten steeds uiterlijk op 31 januari na het kalenderjaar waarop zij betrekking hebben bij het Bureau Heffingen zijn ontvangen. Voor de bepaling van de hoogte van het pluimveerecht worden zij echter ook in aanmerking genomen als zij te laat zijn ingestuurd, mits zij vóór 6 november 1998 door het Bureau Heffingen zijn ontvangen (artikel 58b, eerste lid, onderdeel e). Dat geldt ook voor eventuele bijstellingen van de gedane opgave. Een en ander laat

uiteraard onverlet de consequenties die de Algemene wet inzake rijksbelastingen en de Wet op de economische delicten aan de te late inzending van de betrokken bescheiden verbindt.

Artikel 58b

In het eerste lid, onderdeel a, wordt bepaald dat de registratie van het Bureau Heffingen als wettelijk uitgangspunt dient voor de hoogte van het grondgebonden mestproductierecht, het niet-gebonden mestproductierecht en het totale mestproductierecht, zoals deze voor de toepassing van de bepalingen voor titel 2 in aanmerking wordt genomen. Deze bepaling dient ertoe om te voorkomen dat de handhaving van het pluimveerecht in de toekomst wordt bemoeilijkt door verweren die betrekking hebben op de hoogte van het mestproductierecht. De registratie kan als wettelijk uitgangspunt gelden, nu de hoogte van het geregistreerde mestproductierecht sedert de inwerkingtreding van de Meststoffenwet in 1987 geacht kan worden voldoende uitgekristalliseerd te zijn op basis van gerechtelijke procedures en door bijstellingen naar aanleiding van onderzoeken die de Algemene Inspectiedienst heeft verricht. Van de hoogte van de geregistreerde mestproductierechten is door het Bureau Heffingen bij diverse gelegenheden mededeling aan de belanghebbenden gedaan, zowel in het kader van de Meststoffenwet als in het kader van de invoering van de Wet verplaatsing mestproductie in 1994. Voorts zijn de belanghebbenden steeds geïnformeerd over de consequenties van tussentijdse transacties met mestproductierechten en van mutaties in de oppervlakte landbouwgrond.

In het eerste lid, onderdeel b, wordt bepaald dat als in de bepalingen van titel 2 wordt gerekend met het niet-gebonden mestproductierecht voor varkens en kippen, dit moet worden vermenigvuldigd met 10/7. Dit hangt samen met de 30%-kortingsmaatregel die met ingang van 1 januari 1995 ten aanzien van de niet-grondgebonden mestproductierechten voor varkens en kippen werd doorgevoerd met artikel 14a van de Meststoffenwet en op 1 januari 1998 weer kwam te vervallen met de wijziging van de Meststoffenwet bij wet van 2 mei 1997 (Stb. 360). Bij wijze van wettelijke fictie wordt ervan uitgegaan dat alle bedrijven de 30%-korting hebben gecompenseerd en dus geen dieren hebben behoeven af te stoten door voldoende voermaatregelen te nemen, overeenkomstig de artikelen 2a en 3 van de tot 1 januari 1998 geldende Regeling aanwijzing diersoorten en hun mestproductie, dan wel onder de uitzondering van de 30%-korting vielen die ingevolge het Uitvoeringsbesluit 30%-korting gold voor kippenbedrijven die hun kippenmest in het buitenland afzetten. Door deze fictie wordt vermeden dat discussies over de vraag of en in welke mate het individuele bedrijf voor compensatie in aanmerking kwam doorwerken bij de bepaling van de hoogte van het pluimveerecht. Daarmee zou de handhaving van dit recht in de toekomst ernstig kunnen worden belast. Deze benadering – die ook bij de invoering van de varkensrechten is gevolgd – is verantwoord, nu ervan mag worden uitgegaan dat de 30%-korting gemiddeld genomen vrijwel volledig is gecompenseerd. De vermenigvuldiging met 10/7 geldt niet voor zover sprake is van de hoogte van het niet-grondgebonden mestproductierecht zoals dat geldt na het terugdraaien van de 30%-korting bij de wet van 2 mei 1997, te weten op of na 1 januari 1998, wat bij de toepassing van het voorgestelde artikel 58j, eerste lid, van titel 2 het geval zou kunnen zijn.

Onderdeel c van het eerste lid is toegelicht in subparagraaf 3.2, de onderdelen d en e zijn toegelicht bij artikel 58a en in subparagraaf 3.3. In onderdeel d komt de onderlinge rangorde van de verschillende opgaven tot uitdrukking, welke van belang is ingeval met betrekking tot hetzelfde bedrijf twee opgaven zijn gedaan.

Het tweede lid ziet op de situatie dat het bedrijf in de loop van het referentiejaar is overgedragen. In die situatie zijn er met betrekking tot het

in dat jaar gemiddeld op het bedrijf gehouden aantal dieren en hun mestproductie twee opgaven gedaan, te weten door de vervreemder van het bedrijf en door de verkrijger. Ingevolge het tweede lid zullen beide opgaven in aanmerking worden genomen bij de bepaling van het pluimveerecht. Het gemiddeld door elk van de bij de overdracht betrokken partijen in het voor hem relevante jaardeel gehouden aantal dieren en de daarvan afkomstige mestproductie wordt daartoe op basis van tijds-evenredigheid omgerekend naar een jaargemiddelde; deze gemiddelden worden bij elkaar opgeteld. Dit is overigens overeenkomstig de systematiek van de aangifte overschotheffing en het afsluitformulier. Daarbij wordt het principe gehanteerd van een telling van het aantal dieren op elke eerste dag van de maand, welke aantallen bij elkaar worden opgeteld en worden gedeeld door 12 maanden. De tijdsevenredigheid komt derhalve tot uitdrukking in het aantal teldata dat is gelegen in de periode waarin de vervreemder nog de beschikking over het bedrijf had en het aantal teldata in de periode na het tijdstip van overdracht. Heeft de bedrijfsoverdracht na het referentiejaar plaatsgevonden, dan zal de opgave van de mestproductie afkomstig van kippen en kalkoenen die met betrekking tot het referentiejaar is gedaan door de vervreemder bepalend zijn bij de vaststelling van het pluimveerecht. Dit vloeit rechtstreeks voort uit de formulering van de artikelen 58h en 58i, juncto artikel 58b, eerste lid, onderdelen c en d.

Artikelen 58c tot en met 58f

De artikelen 58c en 58d zijn toegelicht in subparagraaf 3.2.

Artikel 58e is toegelicht in subparagraaf 6.4.

Artikel 58f bevat een afzonderlijk verbod voor de verplaatsing van de mestproductie afkomstig van kippen en kalkoenen naar een locatie die nog niet tot het bedrijf behoorde op het moment waarop deze diersoorten onder het uitbreidingsverbod van artikel 55 van de Meststoffenwet werden gebracht. Verplaatsing naar een nieuwe locatie is uitsluitend mogelijk indien een kennisgeving van verplaatsing wordt gedaan welke door het Bureau Heffingen wordt geregistreerd. Daarbij vindt afroaming plaats. Bovendien kan geen verplaatsing plaatsvinden naar en tussen concentratiegebieden (artikel 58s). De regeling sluit volledig aan op de ingevolge de artikelen 3 en 10 van de Wet verplaatsing mestproductie reeds geldende regeling voor interne bedrijfsverplaatsingen. Verwezen zij naar de toelichting in subparagraaf 3.5.

Overtreding van de in de artikelen 58c tot en met 58f neergelegde verboden levert, wanneer opzet wordt bewezen, een misdrijf op waarvoor ingevolge de Wet op de economische delicten, behalve een boete van de vijfde categorie, ook een gevangenisstraf van maximaal 6 jaren kan worden opgelegd.

Artikelen 58g tot en met 58n

Deze artikelen bevatten de regels ter bepaling van het voor een bedrijf geldende pluimveerecht bij aanvang van het stelsel van pluimveerechten. De artikelen worden toegelicht in de paragrafen 3.3 en 3.4.

De werking van een aantal bepalingen ten aanzien van het desbetreffende bedrijf is afhankelijk gesteld van een tijdige aanmelding van dat bedrijf bij het Bureau Heffingen. Het gaat daarbij om de keuzemogelijkheid van een ander referentiejaar dan 1997 (artikel 58g, tweede lid), de verhoging van het pluimveerecht in verband met verwerving van niet-grondgebonden mestproductierechten in of na het referentiejaar (artikel 58j, eerste lid) en de keuzemogelijkheid voor een lager pluimveerecht (artikel 58m). De aanmelding van het bedrijf voor de toepassing van deze bepalingen, moet binnen zes weken na inwerkingtreding van het stelsel op de voorgescreven wijze worden gedaan (artikel 58n, eerste lid). Is de melding niet

tijdig of juist gedaan, dan treden de gevolgen van de genoemde bepalingen van rechtswege niet in (artikel 58n, tweede lid). Het begrip «per saldo» in artikel 58i, vierde lid, en in artikel 58j, eerste lid, geeft aan dat het om de vergroting van het niet-gebonden mestproductierecht gaat zoals deze resteert nadat rekening is gehouden met alle kennisgevingen van verplaatsing die vóór 6 november 1998 met betrekking tot het bedrijf zijn gedaan, betrekking hebbend op de verwerving en op de vervreemding van mestproductierechten, en nadat rekening is gehouden met de gevolgen die wijzigingen in de oppervlakte landbouwgrond ingevolge artikel 58 van de Meststoffenwet en de Regeling vaststelling omvang verplaatsbare mestproductie hebben voor de omvang van het niet-gebonden mestproductierecht.

Voor de bepaling van de hoogte van het pluimveerecht wordt overeenkomstig de artikelen 58h en 58i de door kippen en kalkoenen geproduceerde hoeveelheid meststoffen uitsluitend voor de bepaling van het pluimveerecht in aanmerking genomen voor zover deze binnen het voor dat jaar geldende mestproductierecht kon plaatsvinden (artikel 58h, tweede en derde lid). Bij de bepaling van het varkensrecht overeenkomstig artikel 6 van de Wet herstructurering varkenshouderij is de mestproductie van andere diersoorten niet in aanmerking genomen bij de bepaling of het aantal varkens binnen het mestproductierecht kon worden gehouden, omdat dit op een willekeurige toerekening van mestproductie van de verschillende diersoorten aan de mestproductierechten zou neerkomen. Voor gemengde bedrijven waarop het totaal aan pluimvee en varkens groter was dan het mestproductierecht toeliet, moet thans evenwel voorkomen worden dat deze overschrijdingen per saldo definitief in een hoger productierecht worden omgezet, te weten de som van het varkensrecht en het pluimveerecht. Daarom wordt op het mestproductierecht de door varkens geproduceerde hoeveelheid meststoffen in mindering gebracht.

De in het voorgestelde artikel 58k, eerste lid, onderdelen c en d, opgenomen criteria aan de hand waarvan wordt bepaald of sprake is van het opnieuw opstarten van de productie dan wel van een vergroting van de productie op basis van verworven grondgebonden rechten zijn ontleend aan de gelijklopende voorwaarden die voor deze categorieën zijn opgenomen in het Besluit hardheidsgevallen herstructurering varkenshouderij. Ook overigens ligt het voor de hand dat bij de invulling van de krachtens artikel 58k vast te stellen algemene maatregel van bestuur zoveel bij de voorwaarden van dat besluit wordt aangesloten.

Artikelen 58o tot en met 58v

Deze regels betreffen de overgang van het pluimveerecht naar een ander bedrijf en de verplaatsing van de mestproductie afkomstig van kippen en kalkoenen naar een andere locatie binnen hetzelfde bedrijf. De bepalingen zijn toegelicht in subparagraaf 3.5 en bij artikel 58f.

Gegeven de definitie van het begrip «bedrijf» in artikel 1, eerste lid, onderdeel j, van de Meststoffenwet zien de bepalingen over de overgang van pluimveerechten naar een ander bedrijf ook op een samenvoeging van twee of meer bestaande bedrijven waarbij de productie op dezelfde locaties wordt voortgezet en op een splitsing van een bedrijf in twee of meer delen die als zelfstandige bedrijven ter plekke worden gecontinueerd: ook dan is immers sprake van een nieuw bedrijf, onderscheidenlijk van nieuwe bedrijven in de zin van de Meststoffenwet waarnaar het pluimveerecht van de oorspronkelijke bedrijven, onderscheidenlijk van het oorspronkelijke bedrijf moet overgaan wil pluimvee kunnen worden gehouden. Wat dat betreft is er overigens geen verschil met de Wet verplaatsing mestproductie en de Wet herstructurering varkenshouderij. Voor de toepassing van artikel 58p wordt een bedrijf – gegeven de definitie van het begrip «bedrijf» in artikel 1, eerste lid, van de

Meststoffenwet – ook geacht «gedeeltelijk» te zijn gelegen in een van de concentratiegebieden, als slechts een of meer percelen grond in dat gebied zijn gelegen en de stallen zijn gelegen buiten dat gebied. Voor de overgang van het pluimveerecht naar een ander bedrijf is registratie van de kennisgeving van overgang door het Bureau Heffingen vereist. Eerst na registratie kan het pluimveerecht op het andere bedrijf worden benut (artikel 58q, eerste en tweede lid). Als bij de toetsing vooraf ingevolge artikel 58r, eerste lid, blijkt dat de voorwaarden voor overgang van het pluimveerecht niet zijn vervuld, dan blijft registratie van de kennisgeving van overgang uit en heeft de transactie tussen partijen geen gevolg voor de wet. De beslissing om niet te registreren is voor bezwaar en beroep vatbaar. Vindt wel registratie plaats, dan wordt het pluimveerecht van het bedrijf waarnaar het recht, of gedeelte daarvan, overgaat vergroot met de hoeveelheid fosfaat waarop de kennisgeving betrekking heeft, verminderd met 25%; het pluimveerecht van de vervreemder wordt verkleind met de totale hoeveelheid fosfaat waarop de kennisgeving betrekking heeft. Deze consequenties vloeien rechtstreeks uit artikel 58q, derde lid, voort.

De toetsing vooraf door het Bureau Heffingen is een administratieve toetsing op basis van de op dat tijdstip bekende gegevens. Blijkt achteraf niet aan de voorwaarden voor registratie van de overgang van het pluimveerecht te zijn voldaan, dan wordt de registratie door het Bureau Heffingen doorgehaald. Deze doorhaling vormt een voor bezwaar en beroep vatbare beslissing. In artikel 58r, tweede lid, wordt als rechtsgevolg aan de doorhaling gekoppeld het volledig terugdraaien van de gevolgen van de transactie. Bij de vervreemder wordt de hoeveelheid fosfaat waarop de kennisgeving betrekking had weer aan zijn pluimveerecht toegevoegd, voor zover deze hoeveelheid uiteraard niet groter was dan het bedrijf destijds kon vervreemden gelet op de omvang van het toen geldende pluimveerecht. Als het bedrijf van de vervreemder inmiddels opgehouden is als zodanig te bestaan, vervallen de pluimveerechten. Het pluimveerecht van de verwerfer van de rechten wordt met terugwerkende kracht tot het tijdstip van registratie verkleind met de hoeveelheid fosfaat die ten onrechte op zijn naam was geschreven. Zijn de rechten inmiddels naar een derde doorverkocht, dan kan het zo zijn dat de vervreemder achteraf over onvoldoende pluimveerechten bleek te beschikken om over te dragen. Aangezien dan niet voldaan blijkt te zijn aan één van de voorwaarden voor registratie, wordt ook die registratie door het Bureau Heffingen doorgehaald en doen de hiervóór aangegeven consequenties zich ten aanzien van de derde-verkrijger voor. Gelet op deze zware consequenties, heeft de verwerfer er belang bij zeer zorgvuldig na te gaan of degene van wie hij rechten verwerft aan alle wettelijke vereisten voldoet. Eventuele schade zal hij via de civielrechtelijke weg op zijn contractpartner moeten verhalen. De overheid staat buiten deze relatie. De hier aangegeven consequenties zijn overigens niet anders dan de consequenties die gelden op grond van de Wet verplaatsing mestproductie ingeval achteraf niet aan de voorwaarden voor overgang van het niet-gebonden mestproductierecht blijkt te zijn voldaan, zoals deze ook door het College van Beroep voor het bedrijfsleven zijn bevestigd (vgl: CvBb, 23 april 1998, nummer 96/1031/060/247, Kasper versus Bureau Heffingen; CvBb, 23 april 1998, nummer 95/1588/060/247, Spruijt versus Bureau Heffingen).

Overeenkomstig hetgeen ten aanzien van mestproductierechten en varkensrechten geldt, is uitdrukkelijk bepaald dat op het pluimveerecht geen pandrecht kan worden gevestigd (artikel 58u, eerste lid). Een dergelijk recht verhoudt zich slecht met de wijze waarop het pluimveerecht overgaat, waarbij de civielrechtelijke titel niet van belang is maar uitsluitend de registratie door het Bureau Heffingen. Het Bureau Heffingen staat volledig buiten de civielrechtelijke verbintenissen die de partijen jegens elkaar of jegens derden, bijvoorbeeld een pandhouder, zijn

aangegaan en het heeft op dat punt dan ook een volstrekt lijdelijke rol. Het zou gelet op deze invulling van de wijze van overgang van het pluimveerecht en gelet op het bedrijfsgebonden karakter van dat recht ook moeilijk zijn om invulling aan het recht van parate executie te geven. Een en ander zou een afzonderlijke wettelijke regeling behoeven die de uitvoerbaarheid van het systeem niet ten goede komt. Daarvoor is dan ook niet gekozen. Om echter toch tegemoet te komen aan de gerechtvaardigde belangen van met name hypotheekhouders – die door de overdracht van het pluimveerecht immers zouden kunnen worden geconfronteerd met een sterk verminderde onderpandwaarde van het bedrijf – wordt naar analogie van de Wet verplaatsing mestproductie voorgesteld een voorziening te treffen die de vorm heeft van een tijdelijk blokkaderecht (artikel 58u, tweede en derde lid). Het blokkaderecht betekent dat het Bureau Heffingen bij vooraf door de derde-belanghebbende aan te geven bedrijven gedurende een bepaalde periode de registratie van de kennisgeving van overgang van het pluimveerecht opschort, zodat de hypotheekhouder, indien deze dat wenst, in de gelegenheid wordt gesteld om de betrokken pluimveehouder van de voorgenomen overdracht af te doen zien, zo nodig via een civielrechtelijke procedure. De regering staat een overeenkomstige invulling van de blokkaderegeling voor ogen als die welke is neergelegd in de Regeling blokkade verplaatsing mestproductie en in de Regeling leges en blokkade Wet herstructurering varkenshouderij. Artikel 58v voorziet in de mogelijkheid om leges te vragen voor het in behandeling nemen van een kennisgeving van overgang van het pluimveerecht of van een aanmelding van een bedrijf door een derde-belanghebbende in het kader van de blokkaderegeling. Aan deze mogelijkheid zal daadwerkelijk invulling worden gegeven. De leges zullen worden geheven ter dekking van de met de behandeling van de kennisgeving, onderscheidenlijk aanmelding samenhangende uitvoeringslasten van het Bureau Heffingen. Ook in de Regeling blokkade verplaatsing mestproductie, de Regeling vaststelling leges artikel 9 van de Wet verplaatsing mestproductie, en de Regeling leges en blokkade Wet herstructurering varkenshouderij is op dit punt invulling aan het profijtbeginsel gegeven.

Artikel 58w

Artikel 58w is toegelicht in subparagraaf 3.6.

Artikel 58x

Op basis van artikel 58x kan de belanghebbende verzoeken tot registratie van de doorhaling van het pluimveerecht op zijn bedrijf, of een gedeelte daarvan, dat daarmee van rechtswege vervalt. Deze mogelijkheid is van belang voor degenen die het bedrijf willen beëindigen en om hen moverende redenen het pluimveerecht niet willen verkopen aan derden. Met de doorhaling van het pluimveerecht zullen in principe ook de met het houden van kippen en kalkoenen samenhangende administratieve verplichtingen kunnen vervallen. Doorhaling van het pluimveerecht is voorts van belang in het kader van eventuele opkoopregelingen of bedrijfsbeëindigingsregelingen.

Artikel 58y

In artikel 58y is een regeling getroffen voor het geval het voorgestelde stelsel van pluimveerechten in de loop van het kalenderjaar wordt ingevoerd. Het derde lid van dat artikel staat los van het tijdstip van inwerkingtreding van de wet. Het artikellid dient om duidelijk te maken dat in de daarin aangeduide bepalingen waarin sprake is van een op een bepaald tijdstip geldend niet-gebonden mestproductierecht, gerekend wordt met het niet-gebonden recht in absolute zin, zoals het definitief, na

verwerking van bepaalde mutaties zal luiden, zonder bijvoorbeeld rekening te houden met afspraken tussen partijen over de benutting van niet-gebonden mestproductierechten die zijn overgegaan in het kader van de Wet verplaatsing mestproductie op grond van artikel 9, zesde lid, van die wet. Indien bijvoorbeeld in de voorgaande periode 5000 kg fosfaat van een niet-gebonden mestproductierecht van 10 000 kg fosfaat per jaar is verkocht met de afspraak dat het verkochte deel dat jaar nog door de verkoper kan worden benut, dan wordt voor de toepassing van de betreffende bepalingen niet 10 000 kg fosfaat maar 5000 kg fosfaat in aanmerking genomen.

Onderdeel H

De aanpassing strekt tot het opnemen van de nieuwe verbodsbepalingen van het onderhavige wetsvoorstel en het doen vervallen van de artikelen 9 en 56 in de reeks van strafbare feiten. Over de strafwaardigheid van overtredingen van de thans te vervallen bepalingen behoeft geen enkel misverstand te laten bestaan. De bepalingen vastgesteld op grond van artikel 9, eerste lid, van de Meststoffenwet met betrekking tot ondermeer de berekening van de mestproductie en de gegevensverstrekking daaromtrent dienen in de toekomst geheel op artikel 7, eerste lid, van de Meststoffenwet te worden gebaseerd; inhoudelijk brengt dit geen wijziging met zich en in beginsel zullen de desbetreffende bepalingen, zoals onder meer neergelegd in het Besluit administratieve verplichtingen Meststoffenwet, ongewijzigd blijven. Voor zover in het verleden krachtens artikel 9 vastgestelde voorschriften zijn overtreden, is onverminderd sprake van strafbare en strafwaardige feiten. Ook het vervallen van artikel 56 getuigt op dit punt niet van andere inzichten, zoals bij de toelichting op onderdeel F reeds is aangegeven.

Onderdeel I

Deze wijziging is nader toegelicht in subparagraaf 6.4.

ARTIKEL II

Deze wijziging houdt direct verband met het feit dat het aantal op een bedrijf gehouden kippen en kalkoenen niet langer relevant is voor de bepaling van de mestproductie die binnen het grondgebonden mestproductierecht kan plaatsvinden (zie artikel I, onderdeel E).

ARTIKEL III

Vooralsnog is gekozen voor strafrechtelijke handhaving van de verboden van de artikelen 58c, 58d, tweede lid, 58e, derde lid, en 58f, eerste lid, via de – met het onderhavige artikel te wijzigen – Wet op de economische delicten. Dat spoort met het handhavingsregime voor de mestproductierechten. Ook voor de zwaarte van de strafrechtelijke sancties is daarmee één lijn getrokken. Overtreding van de in de genoemde artikelen neergelegde verboden levert, wanneer opzet wordt bewezen, een misdrijf op dat behalve met een boete van de vijfde categorie ook kan worden bestraft met een gevangenisstraf van maximaal 6 jaren. De regering houdt, zoals in subparagraaf 6.4 reeds werd aangegeven, de mogelijkheid open om in de toekomst bestuurlijke boetes als sanctie in te zetten, op het moment dat daarvoor een regeling in de Algemene wet bestuursrecht is getroffen en mogelijk in een ander wettelijk kader reeds ervaring is opgedaan met

de inzet van de bestuurlijke boetes bij zwaardere delicten. Met de onderhavige wijziging worden tevens enkele kleinere technische wijzigingen in de Wet op de economische delicten aangebracht.

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
H. H. Apotheke

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