

Vergaderjaar 1999–2000

26 473

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

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 23 november 1999

De vaste commissie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

1. Inleiding

De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel. De excessieve groei van de pluimveehouderij in de afgelopen jaren moet worden gestopt. De milieudoelstellingen dreigen namelijk onhaalbaar te worden. De «uitbreidingslekken» die bestaan (het grondgebonden mestproductierecht en de latente ruimte binnen niet grondgebonden mestproductierecht) moeten worden gedicht. Pluimveerechten vormen hiertoe een adequaat middel. Ze leggen een plafond aan in de productie. Dit plafond is nodig zolang er geen evenwicht is op de mestmarkt en andere instrumenten zoals de milieuvergunning onvoldoende sturingskracht hebben.

Gekozen is voor een nieuw instrument, een pluimveerecht. Dit recht wordt niet gemeten in aantallen dieren, zoals bij de varkenshouderij, maar in hoeveelheden fosfaat. Kan de regering nog eens aangeven waarom voor deze oplossing is gekozen en niet voor aantallen dieren? Kan de regering ook aangeven wat de meerwaarde van een nieuw begrip is (pluimveerecht ten opzichte van het mestproductierecht voor kippen of kalkoenen) als slechts de naam wordt gewijzigd. Waarom is met andere woorden niet gekozen voor een groeistop op het mestproductierecht voor kippen of kalkoenen, gecorrigeerd naar de werkelijke productie in de referentie-jaren? Onduidelijk is of de latente ruimte in het mestproductierecht voor kippen of kalkoenen is vervallen. Maakt het hierbij nog verschil of het gaat om de latente ruimte binnen het grondgebonden recht en het niet-grondgebonden recht? Verwacht de regering nog schadeclaims met betrekking tot het eventueel vervallen van latente ruimtes en hoe wordt de juridische haalbaarheid van dergelijke claims ingeschat?

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), ondervoorzitter, Swildens-Rozendaal (PvdA), Ter Veer (D66), voorzitter, Witteveen-Hevinga (PvdA), Feenstra (PvdA), Poppe (SP), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Duivesteijn (PvdA), Stellingwerf (RPF), M. B. Vos (GL), Augusteijn-Esser (D66), Klein Molekamp (VVD), O. P. G. Vos (VVD), Passtoors (VVD), Eisses-Timmerman (CDA), Th. A. M. Meijer (CDA), Hermann (GroenLinks), Geluk (VVD), Schreijer-Pierik (CDA), Atsma (CDA), Oplaat (VVD), Schoenmakers (PvdA), Waalkens (PvdA), Udo (VVD), Herrebrugh (PvdA).
Plv. leden: Van Vliet (D66), Van Zuijlen (PvdA), Ravestein (D66), Zijlstra (PvdA), Albayrak (PvdA), Kant (SP), Mosterd (CDA), Bos (PvdA), Van Middelkoop (GPV), Van der Steenhoven (GL), Scheltema-de Nie (D66), Verbugt (VVD), Te Veldhuis (VVD), Cornielje (VVD), Buijs (CDA), Rietkerk (CDA), Karimi (GL), Kamp (VVD), Reitsma (CDA), Van Wijmen (CDA), Patijn (VVD), Dijkema (PvdA), Belinfante (PvdA), Voorhoeve (VVD), De Boer (PvdA).

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Het wetsvoorstel strekt ertoe een stelsel van pluimveerechten in te voeren. De regering geeft in het wetsontwerp aan dat wat betreft de rekenregels voor de bepaling van de omvang van het pluimveerecht zoveel mogelijk is gekozen voor analogie met de rekenregels van de Wet herstructurering varkenshouderij. De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de meest recente juridische ontwikkelingen rondom deze varkenswet, de totstandkoming van dit wetsontwerp kunnen beïnvloeden. Deze leden verwijzen in dit verband naar het onlangs bij de Tweede Kamer ingediende wetsontwerp «tijdelijke wet beperking omvang varkenshouderij». Kent dit nieuwe wetsontwerp op grond van het gelijkheidsbeginsel mogelijk precedentwerking in de richting van de pluimveehouderijsector?

De leden van de CDA-fractie constateren dat deze wijziging van de Meststoffenwet tot doel heeft een systeem van pluimveerechten te introduceren in plaats van mestproductierechten, om hiermee een plafond in de markt te creëren. De landelijke groei van de pluimveestapel wordt hiermee een halt toegeroepen.

De leden van de fractie van D66 hebben met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel in verband met de invoering van een stelsel van pluimveerechten. Met de regering zijn zij van mening dat verdergaande groei van de pluimveestapel niet werkloos mag worden geconstateerd. In het regeerakkoord is afgesproken dat voor het jaar 2000 noodmaatregelen moeten zijn genomen. De stuurgroep Alders zal hopelijk nog voor dat tijdstip rapporteren. Los daarvan is het ook in de ogen van de leden van de fractie van D66 noodzakelijk nu al maatregelen te nemen teneinde verdere groei onmogelijk te maken. Evenwicht op de mestmarkt is nog ver te zoeken.

De leden van de D66-fractie willen graag actuele informatie over de stand van zaken voor wat betreft verbranding van pluimveemest. Zij stemmen ermee in dat de werking van de wet zich uitstrekt tot kalkoenen.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met instemming kennisgenomen van de wijziging van de meststoffenwet in verband met de invoering van een stelsel van pluimveerechten. Met name de doelstelling van de wetswijziging, een plafond stellen aan het aantal kippen en kalkoenen dat op een bedrijf mag worden gehouden teneinde de mestproblematiek beter te kunnen beheersen, kan op de goedkeuring rekenen van de fractie van GroenLinks. De doorlopende groei van de pluimveesector, extra toegenomen doordat varkenshouders bleken uit te wijken naar deze sector en de mede hieruit voortvloeiende mestproblematiek, hebben hen bij de begrotingsbehandeling van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij in 1998 bewogen om een motie in te dienen om een stop in de pluimveesector te bewerkstelligen.

Daarnaast memoreert het wijzigingsvoorstel aan het afnemend maatschappelijk draagvlak voor een intensieve pluimveehouderij, niet alleen door de mestproblematiek maar ook door de dierenwelzijnproblemen. De sector heeft tot 2000 de kans gekregen om met een beter voorstel te komen om onder andere deze welzijnproblemen aan te pakken. Inmiddels is gebleken dat de Stuurgroep onder voorzitterschap van de heer Alders, ingesteld met het doel te komen tot zo'n beter voorstel, niet binnen de gestelde tijd heeft kunnen komen met een eindrapport. Omdat de tijd nu overduidelijk begint te dringen, vragen de leden van de GroenLinks-fractie de regering op welke wijze nu zal worden ingegrepen. Kan de regering in een brief aan de Tweede Kamer aangeven waarom het Stuurgroepoverleg lijkt te zijn vastgelopen, welke knelpunten er nog liggen en hoe zij van plan zijn met deze knelpunten om te gaan?

Het voorlopig eindoordeel van de leden van de GroenLinks-fractie luidt dat zij het initiatief om de groei van de pluimveesector af te stoppen toejuichen, maar dat er nog te veel gaten afgestopt moeten worden om geheel in te kunnen stemmen met dit voorstel van wetswijziging.

De leden van de RPF en GPV fracties hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorliggende wijziging van de Meststoffenwet in verband met de invoering van een stelsel van pluimveerechten. Deze leden zien de noodzaak in om maatregelen te nemen ter beheersing van de mestproblemen in ons land.

De leden van de RPF en GPV fracties stemmen in met de doelstelling van de wijziging van de voorliggende Meststoffenwet. Een stelsel dat een nieuw maximum vastlegt aan het aantal te houden kippen en kalkoenen op een bedrijf, zal een bijdrage leveren aan het beschermen van het water tegen nitraten uit de agrarische bronnen. De leden van de RPF en GPV fracties achten overheidsingrijpen door middel van een plafond aan te brengen in de pluimveesector, gezien de ontwikkelingen in de landbouw in het algemeen en in de pluimveesector in het bijzonder, noodzakelijk. Wel hebben deze leden enkele vragen en opmerkingen bij deze wijziging van de Meststoffenwet. Een eerste opmerking van algemene aard is dat de voorgestelde wijzigingen niet een eerste regeling zijn om de mestproblematiek te beteugelen. Deze leden informeren naar de samenhang tussen dit wetsontwerp en de vele andere wetten en regelingen met betrekking tot dit onderwerp. In dat licht is ook de vraag relevant waarom pas zo laat is gereageerd op het pleidooi vanuit de sector om een plafond aan het aantal dieren te stellen.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en de daarbij behorende toelichting. Het wetsvoorstel is ingegeven door de sterke groei van de pluimveestapel in de afgelopen jaren, die de doelstellingen zoals opgenomen in de Integrale notitie mest- en ammoniakbeleid buiten bereik dreigt te brengen. Reeds per brief van 6 november 1998 heeft de regering duidelijk gemaakt een groeistop voor de pluimveesector te willen instellen. Ook vanuit de sector zelf is hierop aangedrongen («time out») om het proces van oriëntatie op de toekomst van de sector, de herstructurering perspectiefrijk te kunnen afronden. De leden van de SGP-fractie vinden het een goede zaak dat de sector de ruimte geboden wordt om haar toekomstplannen te ontwikkelen. Zij zijn dan ook benieuwd naar het resultaat van de inspanningen van de Commissie-Alders. Conform de afspraak zou deze commissie in oktober 1999 met een rapport zijn gekomen. Dat is helaas niet gelukt. Is er reeds zicht op publicatie? Deze leden vragen nog naar de precieze relatie van het wetsvoorstel met de ontwikkelingen in de sector. Was het niet de bedoeling van de gevraagde «time out» om een tijdelijke stop op de groei van de pluimveestapel te realiseren teneinde het proces van herbezinning op de toekomst van de sector alle ruimte te geven? Waarom heeft de regering dan vooruitlopend op de plannen van de sector voor een definitieve regeling gekozen? Bovendien geven deze leden aan dat het mestbeleid van de regering, zoals dat uiteengezet is in de brief van 10 september 1999 de in voorbereiding zijnde plannen van de sector in ander licht heeft geplaatst.

2. Achtergrond

Na indiening van dit wetsvoorstel heeft zich nog een belangrijke wijziging in het mestbeleid voorgedaan (Integrale aanpak Mestproblematiek). Welke gevolgen heeft dit voor het voorliggende wetsvoorstel, vragen de leden van de PvdA-fractie. Met name denken zij hier aan het voorstel de mestproblematiek te reguleren via de mestafzetcontracten en de eisen die

vanuit de Nitraatrichtlijn gelden. Pluimveerechten worden gebaseerd op de fosfaatproductie. Waarom blijft stikstof daar nog altijd buiten? Sinds 6 augustus 1998 is verdere groei niet meer mogelijk. Niettemin is de pluimveestapel naderhand nog gegroeid tot over de 100 miljoen stuks heen. Dit roept voor de leden van de PvdA-fractie enkele vragen op. Welke omvang heeft de intensieve pluimveehouderij op dit moment en welke legale ruimte is er nog voor verdere uitbreiding? Aan welke productie-omvang moeten deze leden denken gegeven de knelgevallelenregeling en in welke sectoren kunnen zij deze uitbreiding verwachten? Is het reëel te veronderstellen dat alle knelgevallen hiermee voldoende aan de orde zijn gekomen of spelen dezelfde problemen als bij de varkenswet, waar de knelgevallelenregeling tot op bijna de laatste individuele boer werd opgerekt?

Tevens vragen zij of er indicaties zijn voor illegale uitbreiding en zo ja in welke orde van grootte. Hoe vindt de handhaving plaats en kan de regering aangeven in welke mate daadwerkelijke extra fysieke controles zullen plaatsvinden op de bedrijven om de nakoming van deze wet te controleren? Sluit de keuze voor de referentie jaren aan bij de huidige omvang van de pluimveestapel en zo nee, welke inkrimping is te verwachten, vragen deze leden. Hoe wordt deze inkrimping geëffectueerd?

De leden van de CDA-fractie hebben uitgekeken naar dit wetsvoorstel. De sector zelf had reeds in een eerder stadium laten weten een stop op de groei van de pluimveestapel noodzakelijk te vinden.

Een beoordeling van de wijziging van de Meststoffenwet op detailniveau blijkt niet eenvoudig, omdat de omstandigheden ten tijde van de verschijning van deze wetswijziging ten opzichte van de hedendaagse omstandigheden niet meer dezelfde zijn. Een actualisering van het wijzigingsvoorstel, ten opzichte van de veranderde externe factoren die van invloed zijn op deze discussie, is geen overbodige luxe. Deze opmerking geldt evenzeer voor de wijzigingsvoorstel van de Meststoffenwet inzake de aanscherping van de normen gehanteerd binnen de MINAS-systematiek. Beide wijzigingsvoorstel strekken er toe een bijdrage te leveren aan de Nitraatrichtlijn. Het kader waarbinnen dit alles moet worden beoordeeld is niet langer helder aan te geven, onder meer ook door de aangekondigde plannen van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij inzake de integrale mestplannen.

De leden van de CDA-fractie vrezen dat het nemen van afzonderlijke beslissingen op onderdelen en verschillen in tijd niet noodzakelijkerwijs hoeft te leiden tot de meest optimale eindoplossing, namelijk het voldoen aan de Nitraatrichtlijn en het herstructureren van sectoren. Deze leden vragen hierop een reactie van de regering.

Ondanks de bewoordingen in de memorie van toelichting over het faciliteren van mestverwerkinginitiatieven, blijkt in de praktijk dat de overheden daar anders mee omgaan. Grote verschillen bestaan tussen de landelijke overheid, de provinciale overheid en de overheid op gemeentelijk niveau. Dit leidt tot ongelijke situaties en grote frustraties bij de betrokkenen. Graag een reactie van de regering. Wat is het huidige standpunt van de regering met betrekking tot groene energie en het verbanden van pluimveemest?

Ontwikkelingen op het vlak van mestexport en -verbranding worden nauwlettend gevolgd door de overheid. Om welke reden participeert de overheid hier niet actief opdat zij, als beleidsbepaler hier dan ook actief in kan sturen. Om mestexport een grotere kans van slagen te garanderen kan de regering zich meer inzetten om pluimveemestproducten beter verhandelbaar te maken in de Europese Unie. Graag hierop een reactie van de regering.

Mede in dit licht van dierenwelzijn blijven de leden van de GroenLinks-fractie zich verzetten tegen een voortzetting van de experimenten in het kader van «Het Zuivere Ei en Golden Harvest». Legbatterijen hebben wat de leden van de fractie van GroenLinks betreft geen toekomst, ook niet als daarmee pogingen worden gedaan om de mestproblematiek te verminderen. Bovendien zijn er gereede twijfels over de vraag of er wel voldoende mestafzetmogelijkheden zullen zijn in het buitenland. Experimenten moeten daarom naar de mening van deze leden omgebogen worden naar een andere richting, namelijk een meer grondgebonden pluimveehouderij met voldoende oog voor dierenwelzijn. Extra impulsen voor de omschakeling naar een biologische pluimveehouderij zouden de leden van de fractie van GroenLinks dan ook van harte toejuichen. Kan de regering met concrete voorstellen komen op dit punt?

3. Het stelsel van pluimveerechten

De leden van de PvdA-fractie merken op dat bij verhandeling 25% korting op de rechten plaatsvindt. Vindt er nog een vergoeding plaats en zo ja tegen welke tarief? Om welke bedragen gaat het dan naar verwachting per jaar? Is de regering bereid om de korting van 25% te verhogen indien zou blijken dat het generieke mestbeleid onvoldoende resultaten boekt, ook al gaat dat dan ten koste van de verhandeling van pluimveerechten en dus de dynamiek in de sector?

Bovendien willen deze leden vragen waarom er geen grondgebonden deel binnen het pluimveerecht gemaakt wordt, zoals dat wél bij de varkensrechten is gebeurd. De pluimveerechten zijn hierdoor volledig verhandelbaar geworden. Is er een reden waarom de varkenshouderij wél grondgebonden moet blijven en de pluimveehouderij niet? Heeft dit nog gevolgen voor de waardepaling die in het economisch verkeer kan worden toegekend aan de rechten? Bij grondgebonden rechten kan immers nog worden gesteld dat zij niet vrij verhandelbaar zijn en als het ware onderdeel vormen van de grond. Bij vrije verhandelbaarheid ontstaat ook een economische waarde. Welke gevolgen kan dit hebben voor komende herstructureringsplannen, zoals de Reconstructiewet concentratiegebieden en voor aankopen van pluimveebedrijven door gemeenten en andere overheden?

De leden van de VVD-fractie kunnen zich vinden in het instellen van een stelsel van pluimveerechten en de daarmee samenhangende landelijke bevestiging van de omvang van de pluimveestapel. Echter, vooral daar waar het gaat om het vaststellen van de hoogte van het pluimveerecht bij aanvang van het stelsel, hebben deze leden nog een aantal vragen. Deze vragen richten zich vooral op het laten vervallen van de mogelijkheid voor pluimveehouders om eventueel tot op heden niet-benutte ruimte binnen de niet-grondgebonden mestproductierechten alsnog te benutten. De leden van de VVD-fractie hebben bedenkingen bij het voorstel om deze niet-benutte ruimte alleen nog van toepassing te verklaren op runderen, konijnen, vossen, nertsen, schapen en geiten. Is dit wel aan te merken als een «adequate schadeloosstelling» in de zin van de recente gerechtelijke uitspraken? Indien dat niet het geval blijkt, wat kunnen daarvan de juridische gevolgen zijn? Verder vragen de leden van de VVD-fractie in hoeverre door de regering is overwogen de latente ruimte in de pluimveehouderij te behandelen naar analogie van de tijdelijke wet «beperking omvang varkenshouderij»?

De regering geeft aan dat bij bedrijfsoverdracht de hoogte van het pluimveerecht van de verkrijger wordt bepaald door het referentieaantal van de vervreemder in voorgaande jaren. Deze systematiek komt niet erg rechtvaardig over op de leden van de VVD-fractie, daar de verkrijger die te goeder trouw heeft gehandeld nu ineens geconfronteerd kan worden met een aanzienlijke afname van zijn benutbare productierechten. Het is

immers vaak zo, dat ondernemers die hun bedrijf beëindigen, in de aanloop naar de beëindiging niet het volledige aantal dieren houdt dat de vergunning toestaat. De verkrijger heeft bovendien geen enkele invloed op de referentiehoeveelheden van de vervreemder in het verleden. De leden van de VVD-fractie willen daarom graag een nadere toelichting op dit punt, waarbij tevens nader wordt ingegaan op de juridische houdbaarheid van dit betreffende artikel.

De regering geeft aan dat rekening wordt gehouden met uitbreiding op basis van verworven grondgebonden rechten tot ultimo 1997. De leden van de VVD-fractie vragen hoe in dit verband wordt omgegaan met verworven grondgebonden rechten in de periode eind 1997 tot 6 november 1998. Met name ook in relatie tot de eerbiedigende werking waar de Raad van State over spreekt. Tevens vragen deze leden hoe wordt omgegaan met ondernemers die in dit verband in 1998 geen pluimveemest geproduceerd hebben.

De regering geeft aan dat bij de overgang van pluimveerechten een korting van 25% zal plaatsvinden. De leden van de VVD-fractie vragen hoe dit artikel zich verhoudt tot de doelstellingen van de ontwerp-reconstructiewet, waarbij bedrijfsverplaatsing en dynamiek juist essentieel zijn. Acht de regering het denkbaar dat in het kader van de discussie rondom middelen en ambities bij de totstandkoming van de reconstructiewet, gelet op de niet milde kritiek van de Raad van State, bedrijfsverplaatsingen in de toekomst onder voorwaarden worden vrijgesteld van deze korting?

Het systeem van pluimveerechten heeft thans het uitsluitende doel het op landelijk niveau bevroren van het aantal kippen en kalkoenen. Mestproductierechten worden hiervoor middels een forfaitaire norm voor fosfaat omgerekend tot het aantal pluimveerechten. De werkelijke fosfaatproductie van de ondernemer is niet relevant. Dit betekent dat een milieuvriendelijke pluimveehouder (een ondernemer die minder fosfaat per dier realiseert dan de forfaitaire norm) na invoering van de wetwijziging minder dieren mag gaan houden. In de ogen van de CDA-fractie is dit onrechtvaardig. Graag hierop een reactie van het kabinet.

In hoeveel gevallen zijn reeds in het stadium van de aanvraag van de milieuvergunning onomkeerbare investeringsverplichtingen door de ondernemer aangegaan. En om welke reden vindt er geen individuele beoordeling plaats om te beoordelen of er serieuze stappen waren genomen om te komen tot uitbreiding voor het verschijnen van deze wijzigingsvoorstellen op 6 november 1998.

Het stuit de CDA-fractie tegen de borst dat er geen beroepsmogelijkheid is tegen de hoogte van het vastgestelde pluimveerecht. Daarnaast zijn wij van mening dat artikel 58w die ertoe strekt een legitieme rechtsgang te blokkeren geen onderdeel uit dient te maken van deze wijzigingsvoorstellen. Een toetsing door het College van Beroep achten wij te eng. De mogelijkheid van ambtshalve vaststelling door een voorziening bij ministeriële regeling wijzen wij van de hand.

De leden van de D66-fractie vragen of de invoering van pluimveerechten naar keuze, te ontleen aan de productie in de jaren 1997, 1996 of 1995, voor wat betreft het te kiezen referentiejaar zal lijden tot disputen, zoals die bij vergelijkbare invoering van varkensrechten ontstonden. Deze disputen zijn bekend geworden als knelgevallen en hebben veel politieke aandacht vereist. Is bekend hoeveel uitbreiding na 6 november 1998 is geweest? Kan deze uitbreiding moeiteloos worden teruggedraaid? Eerder in het verslag spreken de leden van de D66-fractie zich uit voor steun aan het uitbreidingsverbod voor kalkoenen. Ook hierbij specifiek de vraag of bij opgelegde beperking zich knelgevalsituaties zullen voordoen.

Terug nu naar de hoofddoelstelling van het wijzigingsvoorstel, te weten een stop op de groei van de pluimveesector. Het probleem dat de leden

van de fractie van GroenLinks hebben met deze voorgestelde wetswijziging komt voort uit de voorzichtigheid die uit het voorstel spreekt. De leden kunnen zich dan ook niet aan de indruk onttrekken dat de regering zich in deze materie terughoudend heeft willen opstellen, met in het achterhoofd het juridische getouwtrek rondom de krimp in de varkenssector. Enerzijds hebben de leden van de fractie van GroenLinks begrip voor deze voorzichtigheid, anderzijds zijn zij van mening dat dit nu geresulteerd heeft in een te terughoudend wetsvoorstel. Zij vragen dan ook of de regering de mogelijkheden van krimp in de pluimveesector voldoende heeft onderzocht. De leden van de fractie van GroenLinks willen nadrukkelijk stellen dat deze optie voor hen nog niet van de baan is. Achtergrond bij deze wens tot krimp is het feit dat Nederland momenteel kampt met een structureel mestoverschot. Een dergelijk structureel mestoverschot zal naar de mening van de leden van de fractie van GroenLinks niet weggenomen worden door het aantal kippen en kalkoenen te bevrozen op het huidige niveau. Zij vragen of de regering deze analyse deelt en zo ja, door welke aanvullende maatregelen de regering het structurele overschot wil wegwerken. Is krimp op termijn voor de regering nog een optie? Indien de regering de analyse niet deelt, rest de vraag of zij dan van mening is dat er sprake is van een mestevenwicht?

De leden van de fractie van GroenLinks spreken hun zorg uit over het feit dat in het voorstel van wijziging redelijk wat uitzonderingsbepalingen zijn opgenomen. Zij kunnen zich dan ook niet aan de indruk onttrekken dat het voorstel het beoogde doel, namelijk bevrozing van het aantal kippen en kalkoenen op het niveau van 6 november 1998, niet behaald zal worden. Deelt de regering deze analyse? Zo ja, hoeveel meer dieren verwachten zij als gevolg van de uitzonderingsbepalingen ten opzichte van de afkondiging van de «stand still»? Zo nee, hoe denkt de regering te voorkomen dat de uitzonderingsbepalingen leiden tot een toename van het totaal aan gehouden pluimvee?

Eén van de uitzonderingen betreft de pluimveehouder die wel al voor 6 november 1998 een milieu- en bouwvergunningen had aangevraagd, maar deze nog niet heeft benut. De regering geeft deze pluimveehouder alsnog de kans uit te breiden, om onredelijke benadeling te voorkomen. De leden van de fractie van GroenLinks vinden het positief dat de regering in ieder geval als voorwaarde stelt dat de pluimveehouder in kwestie zowel een milieu- als een bouwvergunning moet hebben aangevraagd, omdat zodoende bewezen wordt dat het de pluimveehouder gaat om een uitbreiding van het pluimvee. Desalniettemin vragen de leden van de fractie van GroenLinks of de regering niet te zwaar tilt aan een mogelijke onredelijke benadeling. Zij vragen hoe onredelijk zo'n benadeling zal zijn, aangezien het niet gaat om al gedane grote investeringen, maar slechts om de aanvraag van vergunningen. Kan de regering tevens aangeven hoe getoetst wordt of er sprake is van serieuze aanvragen? Tot slot bij deze uitzonderingsbepaling vragen de leden van de fractie van GroenLinks hoe met de peildatum van 6 november 1998 omgegaan zal worden. Draait het hierbij om de datum waarop de aanvragen voor de milieu- en bouwvergunningen zijn ingediend, of om de datum waarop deze aanvragen door de gemeente ontvankelijk zijn verklaard?

Een andere uitzonderingsmogelijkheid waar de leden van de fractie van GroenLinks hun vraagtekens bij stellen, is de mogelijkheid voor een veehouder om uit te breiden naar andere diersoorten dan kip, kalkoen of varken. Zij vragen of de regering deze mogelijkheid niet te veel bagatelliseert en dringen er op aan om de inschatting, dat de latente ruimte nihil zal zijn en dat pluimveehouders nauwelijks zullen omschakelen, met onderzoek te onderbouwen. Aan de hand van dit onderzoek zal volgens de leden van de fractie van GroenLinks besloten moeten worden of deze uitbreidingsmogelijkheden ook niet bij wet afgesloten moeten worden.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen tevens waarom een varkensboer die heeft afgezien van de hem toekomende varkensrechten, met het oog op omschakeling en die voor de realisatie van deze omschakeling nog geen milieu- en bouwvergunningen heeft aangevraagd, alsnog de kans krijgt om niet benutte varkensrechten om te zetten in pluimveerechten. Kan er in zo'n geval wel gesproken worden van een boer die serieus bezig is met een omschakeling? De leden van de fractie van GroenLinks zijn van mening dat een dergelijke boer zijn of haar kans heeft laten voorbij gaan, omdat er nog geen benodigde vergunningen zijn aangevraagd. Kan de regering hier een reactie op geven? En kan tevens worden aangegeven hoe lang dergelijke varkensboeren de kans wordt gegeven om alsnog de benodigde milieu- en bouwvergunningen aan te vragen? De leden van de fractie van GroenLinks spreken hierbij alvast de wens uit om, als de regering van zins blijft te komen met een AMvB op dit terrein, deze te behandelen via een zogeheten Voorhangprocedure. De regering heeft aangegeven de diverse uitzonderingsbepalingen vast te willen leggen in een AMvB. Kan per uitzondering worden aangegeven welke procedure daarbij wordt doorlopen? Het wijzigingsvoorstel houdt de mogelijkheid open om bedrijven te verplaatsen van concentratiegebieden naar niet-concentratiegebieden. De ratio hierachter is dat het voorstel alleen bevestiging van het aantal gehouden pluimvee beoogt en geen regionale sturing. Ook dit vinden de leden van de fractie van GroenLinks een gemiste kans. De stelling dat het voorstel geen regionale sturing beoogt bevreedt deze leden ook enigszins, omdat de pluimveerechten wel degelijk worden gebonden aan een regio. Om te voorkomen dat er toch een pluimvee-invasie ontstaat in nu nog «schone» gebieden, dringen de leden van de fractie van GroenLinks er bij de regering op aan om ook deze mogelijkheid te blokkeren. De leden van de GroenLinks-fractie betuigen hun instemming voor de regel dat op vervreemde en verworven productierechten een korting van 25% rust, als het een omschakeling anders dan tussen kip en kalkoen betreft. Zij vragen wat bedoeld wordt met de opmerking dat deze regel eventueel in de toekomst gewijzigd wordt per AMvB en dat dit afhankelijk is van de ontwikkelingen. De leden van de fractie van GroenLinks vragen op wat voor ontwikkelingen de regering hier doelt en spreken tevens de wens uit om een dergelijk AMvB te behandelen via een voorhangprocedure. Daarnaast dringen zij er bij de regering op aan om nu reeds te regelen dat bij een omschakeling naar biologische pluimveehouderij een gehele uitzondering wordt gemaakt op deze afomingregeling. Dit omdat het van groot belang is om juist de biologische sector zoveel mogelijk te stimuleren en de omschakeling naar een biologische bedrijfsvoering niet onnodig te bemoeilijken.

De voorgestelde maatregel gaat niet uit van een sturing op de hoeveelheid mineralen in de vorm van fosfaat en stikstof of andere stoffen in de mest. Waarom is gekozen voor een sturing op het aantal dieren en niet op het volume van schadelijke mineralen in de mest, zo vragen de leden van de RPF en GPV fracties.

Bedrijven kunnen vrijelijk overstappen van de productie van kippen naar kalkoenen. Deze leden informeren naar een relatie tussen de verhouding van overstappen en de potentiële volume aan geproduceerde meststoffen. Hoe worden de plaatsingsmogelijkheden ingeschat voor overschotmest als gevolg van deze wijziging?

De ondernemer kan zelf een keus maken welke jaar als referentiejaar wordt gehanteerd. De leden van de RPF en GPV fracties waarderen de mogelijkheid voor ondernemers om zelf een bepaald jaar als referentiejaar aan te wijzen. Waarom is gekozen voor de drie achtereenvolgende jaren '95, '96 en '97 en is het jaar 1998 niet betrokken bij de mogelijkheid om dit als referentiejaar aan te wijzen? Geeft dit in veel

gevallen niet een actueel beeld van de hoeveelheid aanwezige dieren op deze bedrijven?

Schadevergoeding

De leden van de RPF en GPV fracties constateren dat in het wetsvoorstel geen voorziening is getroffen voor schade die wordt geleden door ondernemingen die mestproductierechten hebben aangekocht maar deze nog niet, om welke reden dan ook, hebben kunnen inzetten. Het referentiejaar gaat immers uit van de aantallen kippen en of kalkoenen welke daadwerkelijk op het bedrijf werden gehuisvest in dat betreffende jaar. Is een schadevergoeding voor deze categorie bedrijven niet op zijn plaats zo vragen de leden van de RPF en GPV fracties. Zo ja, kan een schatting worden gegeven van de omvang van een dergelijke schadevergoeding?

Bij het verplaatsen van pluimveerechten naar een andere locatie van hetzelfde bedrijf zal een korting van 25% worden gehanteerd. De leden van de fracties van RPF en GPV vragen of deze korting ook van toepassing is bij gedwongen verplaatsingen. De leden nemen met belangstelling kennis van het feit dat door middel van een AMvB het kortingspercentage veranderd kan worden indien hier aanleiding voor is. Wat zijn de criteria of voorwaarden waaronder het kortingspercentage verhoogd zou kunnen worden? Bovendien is het mogelijk om voor specifieke groepen een afwijkend percentage vast te stellen, zo vernemen de leden van de fracties van RPF en GPV. Wat moet nader worden gezien om de omschakeling naar de biologische pluimveehouderij in zijn geheel of gedeeltelijk vrij te stellen van een kortingspercentage? Op welke termijn kan meer duidelijkheid over dit punt worden verwacht voor wat betreft de omschakeling naar biologische pluimveehouderij?

De leden van de RPF en GPV fracties informeren naar het mogelijk aantal gevallen in de pluimveesector dat als gevolg van deze wijziging in de problemen zal komen? Is het wenselijk om voor deze groep ondernemers te voorzien in een knelgevallen regeling? Doordat deze regeling grote samenhang vertoont met andere regelgeving op het gebied van mest, zijn de gevolgen op dit moment in beperkte mate te overzien.

De regering illustreert de groei van de pluimveehouderij aan de hand onder andere het aantal aangevraagde bouwvergunningen, uitgesplitst naar de concentratie- en niet-concentratiegebieden. Daarbij is in de ogen van de leden van de SGP-fractie niet duidelijk aangegeven welk deel van de vergunningen betrekking heeft op uitbreiding en welk deel op nieuwbouw. Bovendien zijn deze leden geïnteresseerd in het antwoord op de vraag in hoeveel gevallen een bouwvergunning verleend is aan nieuwkomers en welk deel van de vergunningen verleend is aan bestaande bedrijven. Kan de regering daarover cijfermateriaal overleggen?

De leden van de SGP-fractie willen een parallel trekken tussen het voorliggende wetsvoorstel en de Wet herstructurering varkenshouderij (WHV). Hoewel zij wel degelijk inzien dat er verschillen aan te wijzen zijn, achten zij het aantal overeenkomsten tussen beide regelingen te opvallend om hieraan zonder meer voorbij te gaan. Evenzo als in de WHV, zal de in dit wetsvoorstel voorgestelde regeling ertoe leiden, dat de latente ruimte binnen het niet-gebonden mestproductierecht niet meer zal kunnen worden benut voor het houden van pluimvee. Alleen voor andere diersoorten dan varkens, kippen en kalkoenen zal dit niet-benutte deel van het mestproductierecht nog betekenis kunnen hebben. Hoewel er formeel een verschil is met het vervallen van de latente ruimte in de varkenshouderij, is de materiële uitwerking van deze regeling in de ogen van de leden van de SGP-fractie in grote lijnen dezelfde. Immers, het is niet logisch te veronderstellen dat het op pluimveehouderijen aanwezige niet-benutte

deel van het mestproductierecht voor andere diersoorten zal worden, of kunnen worden gebruikt. Aangenomen moet worden dat eventuele invulling van deze niet-benutte ruimte alleen door uitbreiding van de mestproductie door pluimvee zou hebben plaatsgevonden. Nu deze mogelijkheid in het voorliggende wetsvoorstel afgesneden wordt, vragen de leden van de SGP-fractie de regering of de gevolgen van deze maatregel niet op dezelfde juridische bezwaren zullen stuiten als bij het vervallen van de latente ruimte in de varkenshouderij. De memorie van toelichting heeft deze leden op dit punt allerminst gerust gesteld. Daarom vragen zij de regering hierbij nog eens uitgebreider stil te staan. Het feit dat de vrije handelbaarheid van het niet-benutte deel van het mestproductierecht niets in de weg wordt gelegd doet aan het voorgaande naar de mening van de leden van de SGP-fractie niets af. Indien een pluimveehouder zijn latente ruimte wil «omzetten» in pluimveerechten zal hij een veel kleinere hoeveelheid pluimveerechten terug krijgen dan de afgestane hoeveelheid mestproductierechten. Er vindt immers zowel bij de verkoop van de mestproductierechten als bij de aankoop van nieuwe pluimveerechten een korting plaats van 25%. Mede gelet op de rechterlijke uitspraken in de procedure rond de WHV vinden de leden van de SGP-fractie de gekozen regeling niet gelukkig. Feitelijk komt een en ander neer op het vervallen van de niet-benutte ruimte voor pluimveehouders. Kan de regering aangeven hoe groot deze latente ruimte gemiddeld is uitgedrukt in absolute hoeveelheden, dan wel als percentage van het totale aan pluimveehouderijen verbonden mestproductierecht?

In het wetsvoorstel wordt expliciet ingegaan op de mogelijkheid die artikel 14 WHV heeft geboden aan varkenshouders om af te zien van (een gedeelte van) het varkensrecht met het oog op omschakeling. Op het gedeelte van het varkensrecht, waarvan is afgezien en dat dus als mestproductierecht in aanmerking wordt genomen, is geen korting vanwege de latente ruimte toegepast. Die korting zal hier ook niet plaatshebben, zolang dit deel van het mestproductierecht wordt ingevuld door het houden van dieren anders dan kippen, zo stellen de leden van de SGP-fractie. Bij omzetting naar pluimveerechten zal echter alsnog de latente ruimte moeten worden doorgehaald. Deze gang van zaken bevreemdt deze leden. Was dit reeds voorzienbaar op het moment dat door betrokken varkenshouders de keuze is gemaakt om gebruik te maken van de regeling in artikel 14 WHV? De keuze tot omschakeling is mede gemaakt op basis van het gegeven dat de volledige mestproductierechten – inclusief de latente ruimte – zou kunnen worden aangewend voor andere diersoorten. Haalt de regering nu niet via de achterdeur binnen wat betrokken ondernemers via de voordeur dachten te zijn kwijtgeraakt? Hoe beoordeelt de regering op dit moment de houdbaarheid van haar keuze, gelet op de rechterlijke uitspraken die er ten aanzien van de WHV liggen?

De leden van de SGP-fractie stellen vragen naar aanleiding van de voorwaarden die de regering stelt aan de mogelijkheid om de omvang van het pluimveerecht, in afwijking van de hoofdregel op grond van het voorgestelde artikel 58k, vast te stellen. Eén van de voorwaarden is dat in de periode van 1 januari 1994 tot en met 5 november 1998 zowel een milieuvergunning als een bouwvergunning moet zijn aangevraagd. De leden van de SGP-fractie wijzen erop, dat de momenten van beide aanvragen in de praktijk geruime tijd uit elkaar kunnen liggen. Ondernemers die in genoemde periode alleen nog maar een milieuvergunning hebben aangevraagd, kunnen door de voorgestelde regeling worden belemmerd in hun toekomstplannen. Procedures rond de milieuvergunningen kunnen lange tijd in beslag nemen. Het is voor de hand liggend dat een bouwvergunning pas dan wordt aangevraagd, als er grote mate van zekerheid bestaat over de definitieve toekenning van een

milieuvergunning. Heeft de regering wel voldoende rekening gehouden met deze (praktijk)gegevens?

De leden van de SGP-fractie vragen of hun zienswijze juist is, dat het percentage uit artikel 58t met de introductie van de mestafzetcontracten in 2002 op nihil gesteld zal worden.

De leden van de SGP-fractie constateren dat het wetsvoorstel het hobbymatig houden van pluimvee ongemoeid laat. Dat is in hun ogen terecht. Bij de grens die in het wetsvoorstel getrokken is bij een aantal kippen of kalkoenen dat overeenkomt met 100 legkippen, zetten zij enkele vraagtekens. Bij de interpretatie van de Wet milieubeheer wordt ervan uitgegaan dat bij een aantal van 30 kippen reeds sprake is van een bedrijfsmatig houden (zie Handreiking voor het hobbymatig houden van dieren). Zonder dit aantal voor de voorliggende wet te bepleiten, zouden deze leden wel duidelijkheid willen hebben over de verklarende factoren voor dit verschil, alleen al vanuit het oogpunt van het voorkomen van interpretatiegeschillen bij de uitvoering van het voorliggende wetsvoorstel. Wil de regering op dit punt nader ingaan? Bovendien hebben deze leden van de zijde van de Bond van hoender-, dwerghoender-, sier- en watervogelhouders (NHDB) begrepen dat het hobbymatig houden van dergelijke diersoorten kan conflicteren met de in het wetsvoorstel getrokken grens van 100 legkippen, vooral door de jaarlijks tijdelijk in de fokkerij aanwezige kuikens. Kent de regering de zorgen hierover bij de NHDB? Erkent de regering dat deze bond een nuttige rol vervult bij de instandhouding van oorspronkelijke pluimveerassen? Is de regering bereid de positie van deze en dergelijke organisaties nog eens nader te bezien?

De leden van de SGP-fractie vinden het een goed uitgangspunt, dat het wetsvoorstel de mogelijkheid van verplaatsing van pluimveerechten van concentratie- naar niet-concentratiegebieden laat bestaan. In de ogen van deze leden strookt dit met de essentie van de Wet verplaatsing mestproductie om de geproduceerde meststoffen beter over ons land te verdelen. Tegelijk stellen deze leden vast dat met deze beleidslijn – terecht – wordt afgeweken van het uitgangspunt van de WHV, waarin een dergelijke verplaatsing niet mogelijk is (art. 17 WHV). Uit de toelichting is deze leden niet genoegzaam gebleken welke gronden aan de keuze van de regering ten grondslag liggen. Zij vragen de regering daarom nog eens expliciet in te gaan op het verschil in uitgangspunt van het voorliggende wetsvoorstel en de WHV op dit punt.

4. Schade

De vrees bestaat dat er knelgevallen zullen ontstaan. De leden van de CDA-fractie vragen om hoeveel gevallen het gaat en in welke mate. Is reeds duidelijk hoe de regering voorzieningen treft voor deze groep, om binnen redelijke termijn duidelijkheid daarover te geven.

De leden van de D66-fractie volgen de regering dat van een schadeplicht van de overheid geen sprake is. Zij volgden bij de invoering van de wet herstructurering varkenshouderij ook de regering. Acht de regering het denkbaar dat ook nu een juridische procedure wordt gestart? Zou een akkerbouwer, zonder kippen tot 6 november 1998, kunnen claimen dat hem uitbreidingsperspectieven voor zijn bedrijf zijn onthouden?

5. Verhouding tot het EU-recht

Een belangrijk punt van zorg voor de leden van de PvdA-fractie is de Europeesrechtelijke inbedding van dit wetsvoorstel. Terecht stelt de regering dat schadevergoeding voor inkrimping, zoals bij de varkenshouderij, zich niet voordoet, omdat er simpelweg geen inkrimping plaatsvindt. Wel speelt voor de leden van de PvdA-fractie de vraag of een econo-

mische activiteit door één lidstaat afzonderlijk mag worden beperkt of dat dit strijdig is met het Europees recht. Is milieu hierbij een voldoende voorwaarde en welke rol speelt het feit dat voor pluimvee (en overigens ook voor varkenshouderij) een Europese marktordening bestaat? Is de maatregel proportioneel en belemmert deze niet onnodig het handelsverkeer? Deze vragen deden zich voor bij de varkenswet (Wet Herstructurering varkenshouderij) en spelen ook nu weer een grote rol (zie bijvoorbeeld het artikel van mr. G.J.M. de Jager in Agrarisch Recht nr. 2 van februari 1999). Daarom vragen deze leden de regering of het wetsvoorstel besproken is in de Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER) en zo ja, wat was de uitkomst. Is de regering bereid een oordeel te vragen aan de Europese Commissie over het wetsvoorstel en zo ja, op welke termijn?

Kan de regering nog eens aangeven waarom de introductie van een pluimveerecht het handelsverkeer niet belemmert, vragen deze leden. Een buitenlandse producent die zich in Nederland wil vestigen zal immers eerst dure pluimveerechten moeten kopen, terwijl een Nederlandse producent die zich in een andere EU-lid staat wil vestigen dit niet hoeft te doen. Kan men hier nog praten over een milieukundige randvoorwaarde, zoals de regering stelt, of gaat het om een economische belemmering?

In de ogen van de leden van de SGP-fractie heeft de regering er goed aan gedaan een uitgebreide beschouwing te geven over de Europeesrechtelijke aspecten van het wetsvoorstel. De gang van zaken rond de WHV heeft naar hun oordeel overduidelijk bewezen dat deze van wezenlijk belang zijn voor de voortgang van het mestbeleid. Naar de mening van de leden van de SGP-fractie is de regering er nog niet in geslaagd aannemelijk te maken, dat het voorliggende wetsvoorstel in alle opzichten de Europeesrechtelijke toets kan doorstaan. In de eerste plaats trekt de regering uit het gegeven, dat het wetsvoorstel geen eigendomsrechten afneemt, al te gemakkelijk de conclusie dat in dat licht gezien geen strijdigheid kan ontstaan met artikel 14, derde lid, Grondwet in combinatie met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. Zoals deze leden reeds in het voorgaande hebben aangegeven kan het vervallen van de latente ruimte voor het houden van pluimvee wel een ernstige beknutting van de individuele bedrijfsuitoefening betekenen. Er kan immers niet van worden uitgegaan, dat de latente ruimte, die blijft gelden als mestproductierecht voor andere diersoorten, door de pluimveehouders zinvol zal kunnen worden aangewend. In zoverre gaat materieel gezien de latente ruimte voor betrokken ondernemers wel verloren. Kan de regering nog eens op dit aspect ingaan in relatie tot de genoemde artikelen.

In de tweede plaats hebben de leden van de SGP-fractie aarzelingen bij de aanname dat de aanwezigheid van een communautaire marktordening in de zin van artikel 40 van het EG-Verdrag maatregelen als voorgesteld in het wetsvoorstel niet uitsluit. In zijn algemeenheid moge deze stelling opgeld doen, maar in het onderhavige geval wordt naar de mening van de leden van de SGP-fractie onvoldoende rekening gehouden met de rechterlijke uitspraken ten aanzien van de WHV. Daarin is immers uitgesproken dat ingrijpen in de markt, waarin een Europese verordening niet zelf voorziet, slechts gerechtvaardigd is als met dit ingrijpen een ander doel van de geldende marktverordening gediend is en deze ook noodzakelijk en proportioneel is. Het instellen van een productieplafond in de vorm van een pluimveerecht kan naar het oordeel van de aan het woord zijnde leden worden beschouwd als een ingreep in de markt. De rechtvaardiging daarvoor lijkt deze leden in de toelichting voldoende aangetoond. Hoe zal de Europese Commissie bijvoorbeeld het gegeven wegen, dat er voor de sector mogelijkheden bestaan om op andere wijze een verkleining van het landelijke niet-plaatsbare mestoverschot te realiseren door bijvoorbeeld het verwerklijken van een adequate exportstructuur? Met andere woorden, is het enkele feit dat de voorge-

stelde maatregel gericht is op de verkleining van het niet-plaatsbare mestoverschot een voldoende rechtvaardiging voor een inbreuk op de pluimveemarkt. Over die voor het voorliggende wetsvoorstel essentiële afweging zouden deze leden de regering graag specifiek vernemen, waarbij de rechterlijke uitspraken in het WHV-dossier expliciet betrokken worden.

6. Bedrijfseffecten, uitvoering en handhaving

De administratieve last voor de pluimveehouder zal als gevolg van deze wet toenemen. De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering kan aangeven om hoeveel extra financiële lasten en extra tijdsbeslag het gaat.

Voor de leden van de CDA-fractie is niet duidelijk in welke mate deze voorstellen leiden tot een verder administratieve lastenverzwaring voor de ondernemer. Het streven van de regering was te komen tot een administratieve lastenverlichting. Het werken met daglijsten lijkt deze leden geen stap in de richting van administratieve lastenverlichting. Zij vragen met hoeveel de lastenverzwaring zal toenemen.

De leden van de fracties van RPF en GPV hebben met belangstelling kennisgenomen van de intentie om als gevolg van de voorliggende regeling geen structurele vergroting van de administratieve lasten te veroorzaken, door aan te sluiten bij reeds bestaande administratieve verplichtingen. Hoe kan deze intentie worden gewaarborgd?

In het voorliggende wetsvoorstel wordt een plafond aangebracht om de verdere groei van het aantal kippen en kalkoenen te voorkomen. Gesteld wordt dat het niet zal leiden tot een wezenlijke grotere schaarste aan productierechten voor pluimvee, welke schaarste weer tot een hogere prijs voor de productierechten zou kunnen leiden. Indien de prijs onder druk van een toenemende vraag toch zal gaan stijgen zijn dan maatregelen te verwachten om de onverwachte en onbedoelde stijging tegen te gaan, zo vragen de leden van de fracties van RPF en GPV.

De voorzitter van de vaste commissie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
Ter Veer

De griffier voor dit verslag,
Fenijn